

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XLVI-bis  
N. 1

CORTE DEI CONTI  
SEZIONE ENTI LOCALI

## **Deliberazione e Relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1992**

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

**Deliberazione n. 2/1994**

**VOLUME I**

*Comunicata alla Presidenza il 1° agosto 1992*

12-CDC-RFL-0001-0

***Relazione sui risultati dell'esame  
della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali  
per l'esercizio finanziario 1992***

*(Articolo 13, legge 26 febbraio 1982, n. 51)*

***VOLUME I***

***(Allegato alla deliberazione n. 2/1994)***

## INDICE DEL VOLUME PRIMO

**DELIBERAZIONE n. 2/1994**

pag.XI

**RELAZIONE :**

### **PARTE I**

1. Quadro normativo nazionale	pag.	1
1.1 Premessa	pag.	1
1.1.1 I trasferimenti erariali per il 1992	pag.	2
1.1.1.1 Il fondo ordinario	pag.	3
1.1.1.2 Il fondo perequativo	pag.	4
1.1.1.3 Il fondo per lo sviluppo degli investimenti	pag.	5
1.1.2 Altre norme rilevanti per la finanza locale 1992	pag.	5
1.1.3 Normativa rilevante dopo il 1992	pag.	7
1.2 I principi della Carta Europea dell'autonomia locale nell'ordinamento italiano	pag.	9
1.2.1 Attuazione	pag.	9
2. Statuti	pag.	26
2.1 Premessa	pag.	26
2.1.1 Contenuti dell'indagine	pag.	27
2.2 Adeguamento alla normativa post. 142	pag.	39
2.2.1 Contenuti e limiti dell'indagine	pag.	42
2.2.2 Considerazioni conclusive	pag.	43
2.3 Incarichi di consulenza per l'elaborazione degli Statuti e dei regolamenti	pag.	44
3. Indirizzi di politica economica e finanziaria relativi all'esercizio finanziario 1992	pag.	67
4. Adempimenti degli enti all'obbligo di trasmettere alla Sezione i conti consuntivi	pag.	75

## IV

### PARTE II

1. Prospettazione generale della finanza locale anno 1992	pag.	105
1.1 Manovra di finanza pubblica relativa all'esercizio 1992	pag.	105
1.2 Analisi dei risultati conseguiti nella finanza statale	pag.	109
1.3 Il conto consolidato del settore pubblico	pag.	111
1.4 La finanza locale ed il ruolo riservato agli enti locali. Strumenti normativi	pag.	112
1.5 Trasferimenti dallo Stato e da altri enti agli enti locali	pag.	115
1.6 Politica fiscale e pressione tributaria	pag.	118
2. Gli indicatori finanziari	pag.	120
2.1 Entrata corrente	pag.	123
2.2 Spesa corrente	pag.	126
2.3 Gli investimenti	pag.	128
2.4 I valori espressi dagli indicatori nel biennio 1991 - 1992	pag.	130
2.5 Le entrate correnti	pag.	130
2.6 Le spese correnti	pag.	133
2.7 Le spese in conto capitale	pag.	136
3. La gestione di parte corrente	pag.	140
3.1 Entrate correnti	pag.	140
3.1.1 Amministrazioni provinciali	pag.	140
3.1.1.1 Entrate tributarie	pag.	144
3.1.1.2 Entrate extratributarie	pag.	146
3.1.1.3 Trasferimenti	pag.	147
3.1.2 Le amministrazioni comunali	pag.	149
3.1.2.1 Entrate tributarie	pag.	151
3.1.2.2 Trasferimenti	pag.	157
3.1.2.3 Entrate extratributarie	pag.	160
3.1.3 Comunità montane	pag.	163
3.1.3.1 Proventi dei beni e servizi	pag.	165
3.1.3.2 Trasferimenti	pag.	167
3.1.3.3 Conclusioni	pag.	170
3.1.4 Indagini particolari sull'andamento delle riscossioni in alcuni enti	pag.	171
3.2 Spese correnti	pag.	181
3.2.1 Amministrazioni provinciali	pag.	184
3.2.1.1 Spese per il personale	pag.	186
3.2.1.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi	pag.	187

3.2.1.3	Spese per trasferimenti correnti	pag.	188
3.2.1.4	Spese per interessi passivi	pag.	188
3.2.1.5	Analisi per sezioni	pag.	189
3.2.1.5.1	Spese per amministrazione generale	pag.	189
3.2.1.5.2	Spese per azioni e interventi nel campo sociale	pag.	190
3.2.1.5.3	Trasporti e comunicazioni	pag.	190
3.2.1.5.4	Spese per rimborsi di prestiti	pag.	191
3.2.2	Amministrazioni comunali	pag.	191
3.2.2.1	Spese correnti	pag.	191
3.2.2.2	Spese per il personale	pag.	197
3.2.2.3	Spese per l'acquisto di beni e servizi	pag.	198
3.2.2.4	Spese per trasferimenti correnti	pag.	199
3.2.2.5	Spese per interessi passivi	pag.	200
3.2.2.6	Spese per rimborsi di prestiti	pag.	201
3.2.2.7	Analisi per sezioni	pag.	202
3.2.2.7.1	Spese per amministrazione generale	pag.	202
3.2.2.7.2	Spese per azioni e interventi nel campo sociale	pag.	204
3.2.2.7.3	Spese per trasporti e comunicazioni	pag.	206
3.2.3	Comunità montane	pag.	208
3.2.3.1	Spese correnti	pag.	208
3.2.3.1.1	Spesa per il personale	pag.	210
3.2.3.1.2	Spesa per l'acquisto di beni e servizi	pag.	211
3.2.3.1.3	Spesa per trasferimenti correnti	pag.	212
4.	Anticipazioni di cassa ed il loro costo. Gli "scoperti di cassa"	pag.	213
4.1	Comuni	pag.	213
4.2	Amministrazioni provinciali	pag.	226
4.3	Comunità montane	pag.	226
5.	La gestione degli investimenti	pag.	228
5.1	Entrate	pag.	228
5.1.1	Premessa	pag.	228
5.1.2	Il quadro normativo di riferimento	pag.	232
5.1.3	Le risorse mobilitate nel 1992	pag.	236
5.1.3.1	Le alienazioni di beni patrimoniali	pag.	239
5.1.3.2	Le riscossioni di crediti	pag.	241
5.1.3.3	I trasferimenti di capitali	pag.	242
5.1.3.4	Le accensioni di prestiti	pag.	246
5.2	Spesa	pag.	253

5.3 Conclusioni finali	pag.	263
6. Partite di giro: disciplina e anomalie	pag.	273
6.1 Metodo di indagine	pag.	273
6.2 Analisi delle patologie	pag.	278
6.2.1 Mancato inserimento fra le partite di giro delle entrate e delle spese relative a ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali	pag.	278
6.2.2 Imputazione ai titoli delle partite di giro dei pagamenti effettuati dal Tesoriere in esecuzione di ordine del giudice	pag.	280
6.2.3 Imputazione ai titoli delle partite di giro degli interventi realizzati dai comuni in base a normative speciali riguardanti talune zone geografiche colpite da eventi sismici	pag.	282
6.2.4 Imputazione alle partite di giro degli interventi realizzati nell'ambito del programma per la metanizzazione del Mezzogiorno	pag.	285
6.2.5 Erogazione di anticipazione a vario titolo con imputazione alle partite di giro	pag.	286
6.2.6 Imputazione provvisoria di entrate e spese alle partite di giro in attesa di successiva regolarizzazione a carico dei competenti capitoli	pag.	288
6.2.7 Altri casi di imputazione di voci di dubbia natura alle partite di giro	pag.	289
6.3 I dati contabili degli esercizi 1991 e 1992	pag.	292
6.3.1 Amministrazioni provinciali	pag.	293
6.3.2 Amministrazioni comunali	pag.	295
6.3.3 Comunità montane	pag.	298
6.4 Conclusioni	pag.	300
7. Risultati finali delle gestioni	pag.	303
7.1 Premessa	pag.	303
7.2 Sintesi dei risultati	pag.	305
7.3 Esame delle risultanze	pag.	309
7.3.1 Risultanze finali delle gestioni delle province	pag.	309
7.3.2 Risultanze finali delle gestioni dei comuni	pag.	312
7.3.3 Risultanze finali delle gestioni delle comunità montane	pag.	315
7.4 Valutazione del disavanzo di amministrazione	pag.	318
7.5 La situazione dei residui	pag.	320
7.6 Considerazioni conclusive	pag.	326
8. La gestione del patrimonio	pag.	337
8.1 Considerazioni generali	pag.	337
8.2 L'adempimento degli enti locali all'obbligo di presentazione		

## VII

del conto del patrimonio	pag.	343
8.3 L'indagine sull'aggiornamento degli inventari	pag.	347
8.4 Indagine sulla redditività dei beni patrimoniali disponibili	pag.	354
8.5 Dati sui valori del saldo patrimoniale	pag.	356
8.6 La rilevazione del debito pubblico locale	pag.	357
8.6.1 Le espressioni qualitative e quantitative e le differenze dal debito dello Stato	pag.	357
8.6.2 Punti di concordanza tra il conto del bilancio e il conto del patrimonio	pag.	363
8.6.3 Nuovi punti di concordanza tra conto del bilancio e conto generale delle dotazioni	pag.	365
9. Verifica degli obiettivi perseguiti dagli enti locali	pag.	377

## *P A R T E   I I I*

1. La tenuta della contabilità: orientamenti dopo la delega legislativa	pag.	389
1.1 Premessa	pag.	389
1.2 La delega legislativa al Governo per il riordino della contabilità locale	pag.	391
1.3 Gli attuali orientamenti	pag.	392
2. Protezione civile	pag.	395
2.1 Lo stato attuativo della legge 24 febbraio 1992, n.225, istitutiva del Servizio nazionale di Protezione civile	pag.	395
2.1.1 Il livello centrale - L'attività regolamentare e la programmazione	pag.	399
2.1.2 Il livello regionale - La legislazione regionale	pag.	403
2.1.3 Il livello locale - L'attivazione dei servizi comunali	pag.	410
2.2 L'indagine sui servizi comunali di protezione civile	pag.	413
2.2.1 Stato degli adempimenti	pag.	414
2.2.2 L'istituzione dei servizi comunali	pag.	415
2.2.3 I motivi della non attivazione del servizio	pag.	418
2.2.4 L'atto costitutivo del servizio	pag.	421
2.3 Profili operativi dei servizi comunali	pag.	422
2.3.1 Il piano comunale di protezione civile	pag.	422
2.3.2 I servizi comunali di protezione civile e l'emergenza - Gli eventi rilevanti nell'ultimo biennio	pag.	425
2.3.3 L'efficacia dell'azione dei servizi comunali	pag.	428
2.3.4 Incendi boschivi	pag.	432

## VIII

2.3.5 Conclusioni	pag. 439
3. Tutela dell'Ambiente	pag. 441
3.1 Premessa	pag. 441
3.2 Modalità dell'indagine	pag. 443
3.3 L'attività concreta dei comuni	pag. 446
3.4 Alcuni aspetti finanziari complessivi	pag. 453
3.5 Alcune conclusioni d'insieme	pag. 455
4. Relazione degli organi di controllo interno a base professionale	pag. 465
4.1 Premessa	pag. 465
4.2 Irregolarità	pag. 469
4.3 Le proposte	pag. 472
4.4 Le osservazioni	pag. 474
4.5 Considerazioni conclusive	pag. 477
5. Attività contrattuale	pag. 484
5.1 Premessa	pag. 484
5.2 Dati di consuntivo	pag. 488
5.3 Il settore dell'edilizia	pag. 492
5.3.1 I dati del settore	pag. 495
5.4 Le opere pubbliche: quadro normativo	pag. 499
5.4.1 Andamento del settore	pag. 500
5.5 Il governo del territorio	pag. 507
5.5.1 Andamento del settore	pag. 510
5.6 La "rinegoziazione" e "congruità" dei prezzi dei contratti	pag. 518
5.7 La legge "quadro" sui lavori pubblici	pag. 526
5.8 Andamento della spesa per appalti pubblici locali	pag. 531
5.9 Applicazione della legislazione antimafia	pag. 537
5.10 Le verifiche ed i controlli sulle opere pubbliche	pag. 542
5.11 La trasparenza nelle modalità di affidamento dei lavori: il sistema al "massimo ribasso"	pag. 547
5.11.1 Le offerte anomale e le possibili infiltrazioni delle organizzazioni malavitose	pag. 551
5.11.2 La progettazione delle opere pubbliche	pag. 554
5.11.3 L'atuofinanziamento delle opere pubbliche	pag. 558
5.12 Le politiche comunitarie: i P.I.M. e la riforma dei fondi strutturali	pag. 560
5.13 Le direttive comunitarie	pag. 566
5.14 Orientamenti nella giurisprudenza amministrativa e contabile	pag. 571
5.15 Osservazioni conclusive	pag. 581



6. Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi	pag. 585
6.1 Generalità	pag. 585
6.2 Produttività: i parametri	pag. 585
6.3 Richieste agli enti	pag. 590
6.4 Adempimento dell'obbligo da parte delle amministrazioni: questionari acquisiti	pag. 592
6.5 Impegni globali sul fondo - impegni e pagamenti destinati all'incentivazione	pag. 593
6.6 Parametri sperimentali di produttività di base	pag. 594
6.7 Modalità di riparto dei compensi	pag. 598
6.8 Rilevazione dei carichi individuali di lavoro	pag. 602
6.9 Uffici organizzazione e metodo	pag. 604
6.10 Nuclei di valutazione	pag. 606
6.11 Considerazioni critiche conclusive	pag. 607
6.12 Costo del personale	pag. 609
7. Enti disciolti ex lege n.221 del 1991	pag. 611
7.1 Considerazioni generali	pag. 611
7.1.1 Capacità di produzione normativa e amministrativa	pag. 612
7.2 Entrate proprie	pag. 614
7.2.1 Le notizie e i dati desumibili dal conto	pag. 614
7.2.2 Notizie e dati acquisiti dall'ente	pag. 614
7.3 Personale	pag. 617
7.3.1 Sufficienza del personale	pag. 618
7.3.2 Capacità professionale	pag. 618
7.3.3 Affidabilità	pag. 619
7.3.4 Adeguatezza della spesa	pag. 619
7.4 Opere pubbliche	pag. 620
7.5 La gestione dei servizi pubblici locali	pag. 623
7.5.1 Le notizie e i dati desumibili dal conto	pag. 623
7.5.2 Altre notizie e dati acquisiti	pag. 624
7.6 Elementi acquisiti	pag. 625
7.6.1 Capacità di produzione normativa e amministrativa	pag. 628
7.7 Le entrate proprie degli enti locali	pag. 630
7.7.1 Premessa	pag. 630
7.7.2 Le entrate derivanti da imposte e tasse	pag. 631
7.7.3 Le entrate derivanti dalla gestione degli acquedotti e dei proventi dei beni comunali	pag. 635
7.7.4 Le entrate derivanti da concessioni edilizie e da sanzioni urbanistiche	pag. 636

7.8	Personale	pag.	638
7.8.1	Sufficienza del personale	pag.	638
7.8.2	Capacità professionale	pag.	640
7.8.3	Affidabilità	pag.	641
7.8.4	Adeguatezza della spesa	pag.	642
7.9	Opere pubbliche	pag.	642
7.10	La gestione dei servizi pubblici locali	pag.	648

**Deliberazione n. 2 /1994**



# *Corte dei Conti*

## **SEZIONE ENTI LOCALI**

**Composta dai signori Magistrati:**

**Presidente: Prof. Salvatore BUSCEMA**

**Consiglieri: Dott. Francesco COMPASSO**

**Dott. Antonino SANCETTA**

**Dott. Giuseppe Salvatore LA ROSA**

**Dott. Bartolomeo MANNA**

**Dott. Lodovico PRINCIPATO**

**Dott. Corrado VALVO**

**Dott. Giovanni Battista GOLETTI**

**Dott. Sergio MARIA PISANA**

**Dott. Benito CARUSO**

**Dott. Antonio GALIANI**

**Dott. Luigi CONDEMI**

**Dott. Guido MACCAGNO**

**Dott. Francesco PETRONIO**

**Dott. Alfredo MASALA**

**Dott. Orietta LUCCHETTI BALSAMO**

**Dott. Maria Luisa DE CARLI**

Udite, nelle adunanze del 29 aprile, 13, 20, e 27 maggio, 7, 17, 24 giugno, 1° luglio 1994, le relazioni dei Magistrati della Sezione sulle singole parti della Relazione al Parlamento;

Udita, nell'adunanza del 15 luglio 1994, la Relazione finale del Cons. Antonino SANCETTA;

**CONSIDERATO**

1. Le argomentazioni che seguono tendono ad offrire al Parlamento della Repubblica sintetiche notizie sui risultati dell'esame svolto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'attività amministrativa degli enti locali, in conformità al piano delle rilevazioni adottato con delibera n.7 del 26 luglio 1993. Esposizione analitica di dati e fatti di gestione è contenuta nella Relazione e nel volume degli allegati.
  
2. La normativa concernente le gestioni degli enti locali per il 1992 è in larga misura contenuta nel decreto legge 18 gennaio 1993, n.8, come fissato dalla legge di conversione n.68 del marzo dello stesso anno e intervenuto dopo ben cinque decreti legge non convertiti.  
In sostanza, solo nel marzo 1993 le amministrazioni hanno avuto piena contezza delle regole alle quali orientare le loro gestioni per l'esercizio finanziario 1992, già trascorso.  
L'incertezza del diritto non depone per la civiltà giuridica dell'ordinamento che l'alimenta.  
E' auspicabile che "de futuro" Parlamento e Governo vogliano tempestivamente stabilire regole certe per non soffocare le autonomie locali.  
Deve anche sottolinearsi l'assoluta necessità di emanazione del testo unico previsto dall'ultimo comma dell'articolo 64 della legge 8 giugno 1990, n.142, sul nuovo ordinamento delle autonomie locali. Decorso inutilmente il termine entro il quale il Governo avrebbe dovuto emanare il testo unico delle disposizioni rimaste in vigore del previgente ordinamento, è indispensabile una nuova legge di delega perché il Governo possa provvedere al fine.  
La riforma delle Autonomie locali, in coerenza con le previsioni della relativa Carta europea, è stata avviata, ma non può dirsi conclusa.  
Profilo di rilevante rilievo è quello dell'autonomia finanziaria, che necessita di ulteriori, decisivi interventi legislativi.
  
3. Al 20 maggio 1994, risultano pervenuti i conti consuntivi di tutte le province (92), di 1.266 comuni di competenza, di 323 comunità montane. Non sono stati acquisiti i conti di 59 comuni e di 15 comunità

### XIII

montane, indicati nella Relazione. Nei confronti degli inadempienti la Sezione promuoverà le azioni coercitive e di responsabilità consentite dall'ordinamento.

4. E' da rilevare inoltre che 5 province, 224 comuni e 48 comunità montane, pur avendo trasmesso il conto finanziario, non hanno inviato il conto generale del patrimonio, nonostante l'inequivocabile precetto dell'articolo 55, comma 6°, della legge n.142 del 1990, secondo il quale il rendiconto è composto dal conto del bilancio e dal conto del patrimonio.

In crescendo, anche se non del tutto appagante, il numero degli enti che ottemperano all'obbligo di aggiornamento degli inventari.

Non può ignorarsi il fenomeno di ricorso a collaborazioni esterne onerose per la redazione degli inventari, sia dei beni mobili (5% province; 20% comuni) , che degli immobili (26% province; 37% comuni).

Allo stato attuale della normativa, la valutazione dei beni patrimoniali non è soggetta a rigide regole predeterminate.

Il problema si pone in termini più acuti per la valutazione dei beni demaniali, dei quali viene fatta solo un'inventariazione descrittiva.

La mancanza di norme cogenti comporta il rischio di una non corretta valutazione dei beni patrimoniali.

E' auspicabile un'adeguata soluzione in sede di determinazione dei criteri cui deve essere ispirata la contabilità economica.

I cennati profili coinvolgono cospicui interessi degli enti (a titolo esemplificativo, patrimonio dell'edilizia residenziale, delle aziende speciali, delle S.p.A. che gestiscono pubblici servizi) e, pertanto, si impone l'adozione di regole generali e univoche non più eludibili dopo la riforma delle autonomie del 1990, che si fonda sulla possibilità della rilevazione dell'efficienza ed economicità della gestione, risultante da una chiara leggibilità dei dati inseriti nelle scritture contabili.

Ancora, giova ricordare che gli enti sopportano notevoli oneri per la costruzione e manutenzione dei beni demaniali (quali, strade, piazze, acquedotti, depuratori, reti fognarie ed altri) inventariati solo descrittivamente.

In considerazione di tali esborsi si impongono "de futuro" come irrinunciabili nuovi modelli di riscontro tra conto del bilancio e "conto delle dotazioni durevoli"; quest'ultimo articolato in conto del patrimonio

e conto delle costruzioni demaniali. Sede idonea potrebbe essere l'attuazione del previsto riordino della finanza e contabilità degli enti.

Infatti, è necessario verificare che, sia sul versante delle acquisizioni patrimoniali, sia su quello delle costruzioni delle dotazioni demaniali, trovino corrispondenza, sotto il profilo dei costi sopportati, le erogazioni finanziarie annuali e pluriennali destinate a realizzarle.

5. Gli enti locali sono da annoverare fra i centri decisionali per l'attuazione della politica economica nazionale impostata dal Governo per il 1992.

Ad essi, e segnatamente ai comuni, era commesso l'obbligo di ottemperare ad alcuni canoni posti a base del piano di contenimento dell'indebitamento pubblico e di controllo dell'inflazione nei limiti del tasso programmato (4,5%), così sintetizzabili:

- invarianza del rapporto fra entrate e spese correnti;
- contenimento dell'aumento della spesa di parte corrente nell'ambito del tasso programmato di inflazione;
- aumento delle entrate in conto capitale (funzionali prevalentemente agli investimenti) ed in particolare derivanti dalla dismissione dei beni patrimoniali

6. Sul versante delle entrate di parte corrente gli accertamenti (per province, comuni e comunità montane) lievitano del 5% rispetto al 1991 (54.835,8 miliardi) al 1992 (57.577,5 miliardi).

Le riscossioni, invece, aumentano solo dell'1,95% (da 53.788,9 miliardi e 54.842,8 miliardi).

Il totale delle riscossioni è inferiore di lire 2.734,7 miliardi rispetto a quello degli accertamenti.

Dalla scomposizione delle entrate può evincersi la rispondenza dei dati alle aspettative.

I trasferimenti dello Stato, in ascesa (1,32%) in sede di accertamenti (da 35.858 miliardi a 36.334 miliardi) diminuiscono del 2,09% sul fronte delle riscossioni di competenza (da 35.880 miliardi a 35.146 miliardi).

Gli accertamenti delle entrate tributarie aumentano del 14,71% (da 10.581 a 12.138 miliardi) ed ancor più le riscossioni, 18,05% (da 9.919 a 11.710 miliardi).

Gli accertamenti delle entrate extra tributarie lievitano dell'8,43% (da 8.394,7 miliardi a 9.102,6 miliardi), mentre le riscossioni subiscono una

impercettibile diminuzione (da 7.987,3 miliardi a 7.984,6 miliardi) dello 0,03%.

In sostanza, il divario fra accertamenti e riscossioni di competenza per il 1992 è imputabile a minori trasferimenti (1.188 miliardi), a minori entrate tributarie (428 miliardi) ed a minori entrate extratributarie (1.118 miliardi).

Nel settore delle entrate extratributarie si riscontra il maggior rallentamento dei flussi di cassa; rallentamento che ha mantenuto bassi i valori di inflazione, ma ha concorso ad avviare il processo di recessione ancora in atto.

Ne deriva che gli enti hanno svolto coerentemente il ruolo loro affidato. Va in conclusione evidenziato il deludente andamento delle entrate extratributarie, che in prospettiva dovrebbero essere adeguatamente incrementate con un'accorta politica di gestione dei servizi e di sfruttamento del patrimonio fruttifero.

Al riguardo va segnalata l'esigenza di stimolare gli enti ad aggiornare convenientemente le scritture inventariali del patrimonio.

7. Sul versante della spesa può constatarsi la stessa rispondenza agli indirizzi del Governo, poiché l'incremento di spesa corrente è stato contenuto nei limiti previsti dalla manovra economica.

Infatti, gli impegni di competenza hanno subito una lievitazione del 3,06% (da 51.827,7 miliardi del 1991 a 53.414,2 miliardi del 1992), mentre i pagamenti hanno presentato un aumento del 3,04% (da 39.967,8 miliardi a 41.185,4 miliardi).

8. Le entrate in conto capitale presentano nel 1991 accertamenti per 18.331 miliardi, che diminuiscono nel 1992 a 16.632 miliardi; altrettanto le riscossioni, che diminuiscono di circa 0,31% (da 14.689,1 e 14.642,8 miliardi).

L'alienazione di beni patrimoniali, nell'ambito delle riscossioni, diminuisce del 23,16% dal 1991 (1.457,1 miliardi a 1.119,6 miliardi).

Analogamente sul fronte della spesa, poiché gli impegni passano da 16.074 miliardi (1991) a 15.122 miliardi (1992), ed i pagamenti diminuiscono da 13.257 miliardi (1991) a 12.233 miliardi (1992).

Nel settore degli investimenti degli enti locali è mancata un'idonea manovra per una riattivazione delle procedure di entrata e di spesa.

Sul fronte entrate dovrebbero lievitare sia i proventi di parte corrente (entrate extratributarie, quali canoni e contributi), sia gli introiti provenienti dall'alienazione di beni patrimoniali infruttiferi o scarsamente fruttiferi, che espongono un decremento delle riscossioni.

Quanto alle spese per investimenti, andrebbero incentivate le procedure attuative per opere già finanziate e ritenute "cantierabili".

La manovra governativa dovrebbe prevedere leggi concernenti nuove e più celeri procedure per l'effettiva utilizzazione delle imponenti poste conservate a residui.

9. Le partite di giro, che dovrebbero essere caratterizzate da bilanciamento delle poste in conto competenza, alto grado di realizzazione delle stesse, velocità di smaltimento dei residui, adeguato dimensionamento rispetto alle altre voci di bilancio, non sempre corrispondono - come emerge da un'analisi svolta sui consuntivi degli anni 1991 e 1992 di province comuni e comunità montane - agli indicati principi.

Sono state riscontrate presso alcuni enti anomalie concernenti: il mancato inserimento delle entrate e spese relative a ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali; l'imputazione ai titoli delle partite di giro dei pagamenti effettuati dal tesoriere in esecuzione di ordini del giudice; l'imputazione degli interventi realizzati dai comuni in base a normative speciali riguardanti talune zone geografiche colpite da eventi sismici, o degli interventi realizzati nell'ambito del programma per la metanizzazione del Mezzogiorno; l'imputazione di anticipazioni erogate a vario titolo; l'imputazione provvisoria di entrate e spese in attesa di successiva regolarizzazione a carico dei capitoli competenti.

In conclusione, nel corso dell'indagine, si è riscontrata, sia nei capitoli relativi ai servizi in conto terzi che in altri delle partite di giro, la presenza di voci delle quali non appariva corretta l'imputazione.

10. Specifica indagine sulle anticipazioni di cassa ha evidenziato presso alcuni enti, individuati nella relazione, una non corretta utilizzazione dell'istituto.

Segnatamente sono emersi scoperti di cassa a chiusura di esercizio e corresponsione di interessi per rilevanti importi al tesoriere in violazione della precipua funzione delle anticipazioni, preordinate e ripianare momentanee carenze di liquidità. Con riserva di informare le compe-



tenti Procure regionali della Corte, si richiama in argomento l'attenzione dei collegi dei revisori e dei comitati regionali di controllo.

11. La messa a punto di alcuni indicatori finanziari, da parte della Sezione, in attesa di quelli prospettabili a seguito dell'introduzione della contabilità economica, ha fatto emergere linee di tendenza favorevoli in ordine all'acquisizione di entrate proprie da parte dei comuni, sia sotto il profilo dei maggiori accertamenti che sotto quello della capacità di realizzazione.

12. I dati globali della gestione 1992 di province, comuni e comunità montane sono stati desunti dalle situazioni economiche di competenza e di cassa, dal risultato della gestione di competenza e dal risultato di amministrazione disponibile.

Dai dati contabili desunti dai conti consuntivi trasmessi dalle 92 amministrazioni provinciali emerge, in ordine alla situazione economica di competenza, che 37 presentano avanzo, 1 pareggio, 54 disavanzo.

Quanto alla situazione economica di cassa, non si riscontra nessun pareggio, 57 sono in avanzo e 35 in disavanzo.

Il risultato della gestione di competenza è positivo per 15 enti, negativo per 76 ed in pareggio per 1.

I risultati finali dei conti di 1.229 comuni esaminati evidenziano: situazione economica di competenza in avanzo per 802, in disavanzo per 419, in pareggio per 8; situazione economica di cassa in avanzo per 747, in disavanzo per 482, nessun pareggio; risultato della gestione di competenza in avanzo per 684, in disavanzo per 536, in pareggio per 9; risultato di amministrazione disponibile in avanzo per 1.119, in disavanzo per 106, in pareggio per 7.

Le 310 comunità montane presentano:

situazione economica di competenza in avanzo per 270, in disavanzo per 39 ed in pareggio 1;

situazione economica di cassa positiva per 176, negativa per 134, nessuna in pareggio;

risultato della gestione di competenza in avanzo per 192, in disavanzo per 116 e in pareggio per 2;

risultato di amministrazione disponibile in attivo per 297, in passivo per 10 ed in pareggio per 3.

## XVIII

I dati globali sopraesposti, desunti dai conti consuntivi, non evidenziano i debiti fuori bilancio, oggetto di separata esposizione (poiché la ricerca è allo stato in itinere e concerne anche i comuni con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti). Dai detti elementi si desume un'evidente antinomia tra i dati riferiti al singolo esercizio 1992 (situazione economica di competenza e di cassa e risultato di competenza) relativamente omogenei e risultato di amministrazione disponibile che prospetta una situazione complessiva meno sfavorevole, poiché influenzata dalla imponente gestione dei residui attivi e passivi degli anni precedenti.

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

Si impone la necessità di un vigilante riscontro sulle operazioni di verifica e conseguente cancellazione dei residui attivi da parte degli organi di controllo interni ed esterni, nonché un'energica azione a livello normativo, poiché l'abrogazione di varie disposizioni in materia dell'ordinamento previgente (regolamento 297 del 1911) e la mancata emanazione delle norme di cui alla legge di delega n.421 del 1992 hanno prodotto una grave lacuna.

Manca nell'ordinamento una disciplina sostanziale e procedurale in materia di eliminazione dei residui attivi inesigibili.

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

L'inserimento del detto globale importo, effettuato dalla Sezione nell'esercizio delle proprie funzioni, ha determinato il ridimensionamento di risultanze positive e, limitatamente a due casi, il rovesciamento dell'avanzo in disavanzo.

La mancanza di certezza di inclusione fra i residui di poste contabili idonee a tradursi in riscossioni e pagamenti effettivi induce a considera-

re con prudenza, allo stato della relativa disciplina giuridica, i risultati sia di avanzo che di disavanzo di amministrazione.

13. Particolare attenzione ha dedicato la Sezione alle relazioni dei collegi dei revisori dei conti, organi interni di controllo.

Dai documenti acquisiti emergono segnalazioni di anomalie riguardanti: mancanza diffusa in tutto o in parte del conto del patrimonio e/o degli inventari; irregolarità su atti e procedure con pregiudizio economico per il bilancio dell'ente; violazioni di legge in materia di debiti fuori bilancio; mancata revisione dei residui; omessa riscossione di fitti, canoni e crediti; irregolarità fiscali; accensioni di mutui poi non utilizzati; inadeguatezze della copertura del costo dei servizi.

I revisori hanno formulato ai consigli degli enti numerose proposte riguardanti soprattutto: l'organizzazione degli uffici; il personale e l'informaticizzazione; i regolamenti in materia di contabilità e sulla disciplina dei contratti; l'organizzazione interna all'ente per la gestione di appalti e forniture; la mancata corrispondenza tra le previsioni ed il consuntivo. Infine, nell'esplicazione della funzione di collaborazione con il consiglio dell'ente, i revisori hanno formulato molteplici osservazioni volte - ex articolo 57 legge n.142 del 1990 - a conseguire una migliore efficienza, produttività, economicità della gestione.

Le tematiche più frequentemente ricorrenti concernevano: carenza della contabilità economica; rilievi sui servizi; osservazioni sui parchi auto-mezzi; discordanze tra conto del tesoriere e consuntivo; incarichi esterni; farmacie comunali.

Da quanto esposto emerge la delicatezza e l'importanza delle funzioni intestate ai qualificati collegi di revisione; funzioni che, se esercitate con la "diligenza" del buon padre di famiglia, possono efficacemente influire sul buon andamento della gestione degli enti.

La Sezione non ha mancato di riservare speciale sollecitudine per valorizzare l'organo. Basti ricordare le deliberazioni interpretative in argomento (1991 e 1992) e lo speciale referto al Parlamento licenziato nel dicembre 1993.

Tanto anticipando la previsione legislativa contenuta nell'articolo 3, commi 4°, 7° e 8° della legge 14 gennaio 1994, n.20, secondo i quali, la Corte nello svolgimento del suo controllo sul bilancio e sul patrimonio delle amministrazioni pubbliche, deve verificare anche "il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione". Inoltre, "le re-

lazioni della Corte contengono anche valutazioni sui controlli interni". Infine, la Corte "può richiedere agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia".

14. La produttività è ritenuta obiettivo di rilevante interesse per gli enti locali, ed in funzione di essa il contratto di comparto per il personale (D.P.R. n.333/1990) ha costituito un patrimonio di destinazione per privilegiarne la remunerazione (fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi).

Ad apposito questionario formulato dalla Sezione, al 30 aprile 1994, hanno fornito risposta 1.089 amministrazioni (comunali e provinciali) su 1.417 obbligate, con un tasso di adempimento del 77% (migliore rispetto a quello dello scorso anno, 68%).

Dall'analisi delle risposte è emerso che nessun ente ha elaborato parametri sperimentali di produttività di base al superamento dei quali subordinare l'erogazione degli incentivi ( ipotesi principale prevista dal contratto). Numerose amministrazioni (753) hanno provveduto alla stregua della fattispecie prevista dal contratto in via gradata, e in mancanza di parametri sperimentali, hanno definito, con negoziazione decentrata, le modalità per correlare la misura dei compensi ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati. Va, quindi, nuovamente stigmatizzato l'operato delle parti del contratto di comparto che da oltre un decennio infliggono agli enti formule vacue, rivelatesi non idonee ad una concreta, effettiva applicazione.

Solo 303 amministrazioni hanno dimostrato di avere elargito i compensi "escludendo possibilità di erogazione generalizzata collegata esclusivamente alla presenza congiunta o meno della qualifica", come richiesto espressamente dal contratto di comparto.

Fatti non corrispondenti ai richiesti documenti descrittivi sono stati attestati da 336 enti sul prospetto trasmesso alla Sezione. Tanto induce a censurare gli estensori dei fogli notizie e degli allegati poiché costoro, o non hanno compreso la portata della richiesta (correttamente percepita dalla maggioranza), o hanno ritenuto di porre in essere un ingenuo ragiro, forse basandosi sull'erroneo convincimento che gli allegati non fossero puntualmente esaminati e confrontati ai fogli cui accedevano, come avvenuto.

Va positivamente apprezzata la rilevazione da parte di 203 enti dei carichi individuali di lavoro per il 1992 (rilevazione oggi obbligatoria ex

articolo 3.5 legge 24 dicembre 1993, n.537). Detta ricerca costituisce occasione per rivalutare criticamente le procedure, per eliminare il troppo e il vano, per riqualificare e reindirizzare la lista delle attività in funzione dei nuovi obiettivi.

15. Nel 1992 il mercato delle opere pubbliche ha registrato situazioni fortemente differenziate nelle diverse regioni del Paese. La caduta della domanda si è concentrata soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia e nelle isole con punte di particolare rilievo in Campania (-88%), in Basilicata (- 47%), nel Lazio (- 35%), in Sardegna (- 36%), nella Toscana (- 35%), nell'Umbria (- 29%) ed in Sicilia (- 8%).

Il difficile andamento della finanza pubblica, la perdurante crisi dell'imprenditoria, l'emergere di fenomeni di corruzione politico-amministrativa, l'accentuarsi delle difficoltà gestionali nelle amministrazioni locali rappresentano la naturale cornice in cui deve essere inquadrata la grave situazione in cui si dibatte il comparto.

L'analisi della distribuzione degli stanziamenti fra i diversi centri di spesa evidenzia una notevole contrazione delle quote spettanti a comuni e province (-6,8%), anche se gli enti locali sono ancora il centro propulsore degli investimenti in opere pubbliche: ad essi è infatti attribuibile il 31,5% del totale nazionale.

La tendenza al contenimento della spesa pubblica locale, nell'ambito della più ampia manovra collettiva dei conti pubblici, ha generato contrazione dei programmi esecutivi delle opere, "tagli" ai trasferimenti di parte corrente ed in conto capitale ed impedimenti procedurali alla concessione dei mutui, specie nel settore della legislazione speciale.

Per altro verso, ogni tipo di emergenza si presenta ancora idoneo a modificare ed accelerare le procedure, ad elidere i controlli, a consentire interventi senza regole sul territorio, a destinare nuovi stanziamenti con provvedimenti "tampone", che di volta in volta suppliscono carenze programmatiche.

Quanto ai modi di scelta del contraente, la prevalenza delle aggiudicazioni al "massimo ribasso" pone, con nuova impellenza, il problema dell'affidabilità delle imprese e delle capacità tecniche, imprenditoriali e finanziarie delle stesse.

Il fenomeno dei ribassi, evidenziatosi nelle aggiudicazioni, che toccano, nell'ultimo trimestre del 1992, anche il 30% dei prezzi a base di asta e raggiungono il 50% nel 1993, non si palesa compatibile con le esigenze

di una imprenditoria sana e si presta, invece, a possibili infiltrazioni delle organizzazioni malavitose; ipotesi avvalorata anche dal fatto che le offerte particolarmente basse provengono spesso da imprese provenienti dalle regioni a "rischio" (Puglia, Sicilia, Calabria e Campania) in cui il settore edilizio e quello della commercializzazione di materiali inerti da tempo sono sottoposte alla infiltrazione mafiosa.

Risulta, nella maggior parte dei casi, inevasa la richiesta di notizie in ordine alla ripartizione degli incarichi di progettazione all'interno o all'esterno dell'ente, indizio di possibili collegamenti non limpidi tra committenti e progettisti liberi professionisti.

Il settore delle opere pubbliche locali necessita quindi di interventi diretti alla razionalizzazione e riqualificazione della spesa: le modalità di gestione del pubblico danaro si palesano inadeguate sia rispetto ai procedimenti espletati che alle politiche perseguite. La carenza di programmazione organica e l'insufficienza della valutazione dei costi indotti sono alla base dei ritardi nell'esecuzione delle opere, ritardi che riducono la tempestività e l'efficacia degli interventi con accumulo di residui passivi e scarso utilizzo dei finanziamenti stanziati in sede nazionale e comunitaria.

Ben più gravi si presentano le ipotesi di opere incompiute ed abbandonate dopo i primi stati di avanzamento dei lavori o di opere mai "cantierate" nonostante la concessione del mutuo cui non è seguita alcuna erogazione: sulle ultime patologie sono in corso accertamenti da parte della Sezione.

L'esigenza di "riallocazione" delle risorse inutilizzate e di "riprogrammazione" degli interventi ha indotto il legislatore a sanzionare l'incuria e l'inerzia degli amministratori locali con "revoca" dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti con ammortamento a carico dello Stato, qualora gli enti interessati non avessero iniziato le opere nel triennio o avessero dichiarato l'inattuabilità delle stesse. Tale orientamento sembra funzionale ad una effettiva responsabilizzazione nella gestione delle risorse locali.

Il deficit della finanza pubblica, cui peraltro gli enti locali hanno contribuito in misura limitata, pur assolvendo un ruolo trainante nell'economia, necessita di immediato risanamento che si presenta connesso alla modernizzazione delle strutture: le amministrazioni locali debbono, pertanto, modificare tempi e modi del proprio agire e passare da una

amministrazione "per atti" ad una amministrazione "per programmi" secondo i principi indicati dalle leggi n.142 e n.241 del 1990.

Nell'attuale contesto di deterioramento dell'economia è urgente una risposta tempestiva alle esigenze di legalità e non appare più accettabile la logica del "rinvio" cui il legislatore, da tempo, ci ha assuefatto: gli interventi parziali e settoriali, circoscritti a singoli aspetti della materia contrattuale sono destinati a naufragare. Solo una più adeguata responsabilizzazione dell'ente pubblico appaltante ed una effettiva concorrenza tra le imprese appaltatrici "sane" possono garantire la lotta alla corruzione ed all'infiltrazione mafiosa; si impone, quindi, la qualificazione della "committenza" locale con idonee strutture di supporto al fine di omogeneizzare e "specializzare" la domanda pubblica: qualificazione connessa a nuove certezze nelle risorse stanziare.

16. La Sezione, a richiesta della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, ha effettuato un'indagine speciale sulle amministrazioni comunali disciolte ex lege n.221 del 1991 soggette al proprio riscontro (comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti).

L'indagine è stata espletata con riferimenti a dati e notizie (riguardanti il triennio 1989 - 1991) concernenti: la capacità di produzione normativa e amministrativa dell'ente; la capacità di riscossione delle entrate proprie; la sufficienza, i criteri selettivi del personale burocratico; la politica seguita dall'ente nel settore degli investimenti, con particolare riferimento alle opere pubbliche; la produzione di servizi pubblici adeguati.

Dagli elementi acquisiti è emerso un quadro desolante di disordine amministrativo e di colpevoli omissioni.

Detti enti, infatti, in elevata percentuale sono privi di statuti, di essenziali regolamenti e di scritture inventariali. Molto diffusa è la carenza organizzativa delle strutture e degli organici per la gestione dell'attività di riscossione dei tributi e proventi di pertinenza delle amministrazioni.

Il personale, spesso insufficiente, non reclutato prevalentemente per pubblico concorso, non sempre è in possesso del titolo di studio postulato per la qualifica ricoperta. Numerosi sono i fatti di rilevanza penale e disciplinare posti in essere dai dipendenti in violazione di obblighi specifici nei confronti dell'amministrazione.

Elevata l'incidenza della spesa di personale rispetto a quella corrente presso la maggioranza degli enti in esame.

Nel settore delle opere pubbliche, gli investimenti appaiono avviati senza una esatta valutazione in termini di concretezza e senza la pre-determinazione di risultati controllabili: obiettivo primario appare l'utilizzazione del finanziamento.

L'assenza di una politica di programmazione nell'assetto del territorio ha contribuito al diffondersi di interventi caratterizzati da episodicità e clientelismo.

Il generale disordine riscontrato nelle gestioni, frequentemente gravate da rilevanti debiti fuori bilancio e disavanzi di amministrazione, evidenzia diffusa incapacità di spesa.

L'abusivismo edilizio e la carenza delle infrastrutture contribuiscono al degrado del territorio ed al blocco dei cantieri aperti inutilmente per anni.

In conclusione, emergono limitatissime realizzazioni di nuove opere.

La gestione dei servizi pubblici locali, espletati in economia o in appalto o in concessione a privati, è raramente in equilibrio finanziario.

Si è riscontrata diffusa tendenza a mantenere basse le tariffe, fenomeno aggravato dalla mancata riscossione delle entrate, a volte solo contabilmente accertate.

Del tutto carenti, o solo auspiccate, iniziative di controllo sull'efficienza, efficacia ed economicità di gestione dei servizi.

Infine, va sottolineato che l'allontanamento degli organi elettivi inquinati non è sufficiente a risolvere il problema, soprattutto nel rilievo della permanenza in alcuni casi delle strutture burocratiche di vertice.

Occorrerebbe richiamare l'attenzione del Ministero dell'interno per procedere - previa istruttoria - alla rimozione dei segretari comunali collusi. Ai nuovi sindaci potrebbe essere rivolto l'invito a destinare (secondo il decreto legislativo n.29 del 1993 e successive modifiche) ad altro incarico funzionari già preposti a settori che hanno mal funzionato.

17. Inoltre, la Sezione ha proseguito, in esecuzione del piano delle rilevazioni, una puntuale indagine sui contenuti di più rilevante importanza degli statuti e sull'adeguamento alla normativa successiva alla legge n.142 del 1990.

E' stata intrapresa, poi, una ricerca che ha interessato 453 enti, sugli incarichi di consulenza conferiti per la elaborazione di statuti e dei regolamenti. Detti incarichi hanno comportato per ogni iniziativa esborsi



compresi fra i 10 ed i 595 milioni, come analiticamente precisato nella relazione.

Nello svolgimento ulteriore dell'attività di competenza, il Collegio riferisce, a completamento di ricerche iniziate lo scorso anno, in ordine a specifiche aree del pubblico intervento demandato all'azione amministrativa degli enti locali: ambiente e protezione civile.

18. Conclusivamente, può rilevarsi che gli enti locali hanno validamente contribuito a realizzare la manovra di politica economica proposta dal Governo per il 1992; altrettanto non può dirsi sotto il profilo del buon andamento dell'attività amministrativa, in base alle considerazioni critiche summenzionate.

#### P.Q.M.

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

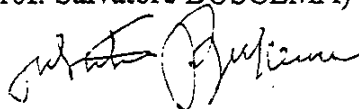
**L'ESTENSORE**

(Cons. Dott. ~~Antonio~~ SANCETTA)



**IL PRESIDENTE**

(Prof. Salvatore BUSCEMA)





# ***RELAZIONE***



## **PARTE I**

### **1. Quadro normativo nazionale**

#### **1.1 Premessa**

E' prassi ormai consolidata fin dall'istituzione di questa Sezione che il Referto sulla finanza locale, annualmente inviato al Parlamento, inizi con un riepilogo delle principali norme riguardanti le gestioni dell'anno preso in considerazione e che siano indicate, per sommi capi, anche le tendenze desumibili dalla legislazione relativa ai periodi successivi.

Quest'anno - e in aggiunta - si rende indispensabile ribadire - come già fatto con l'ultimo Referto licenziato dalla Sezione con la deliberazione n.12 del luglio 1993 - l'assoluta necessità che venga emanato, in materia di enti locali, il testo unico previsto dall'ultimo comma dell'art.64 della legge 8 giugno 1990, n.142. Ovviamente, essendo trascorso inutilmente il termine entro il quale il Governo avrebbe dovuto legiferare ai sensi del suddetto art.64, è indispensabile che il Parlamento emani altra legge di delega (o autorizzativa) affinché il Governo medesimo possa legittimamente provvedere alla bisogna.

E' un'incombenza, questa, che il Governo - una volta ricevuta la delega - dovrebbe attuare, dato che risulta oltremodo difficoltoso per gli operatori del settore avere piena intelligenza di tutte le disposizioni normative disciplinanti le gestioni di tali enti e sceverare, quindi, quelle che sono state abrogate dalle altre tuttora in vigore.

Le difficoltà maggiori nascono dal fatto che da molti anni la produzione normativa riguardante il settore di specie si è andata stratificando in maniera confusa e poco coordinata. Né possono ritenersi sufficienti al riguardo gli interventi di questa Sezione, volti a chiarire in punto di ermeneutica - mediante deliberazioni di natura accertativa - la portata delle diverse norme.

Tanto premesso, e passando ad esaminare la normativa concernente le gestioni degli enti locali per il 1992, occorre evidenziare che in coerenza con la legge 31 dicembre 1991, n.415 (finanziaria 1992), le disposizioni di dettaglio sono contenute in massima parte nel decreto legge 18 gennaio 1993, n.8 - come fissato dalla legge di conversione n.68 del marzo dello stesso anno - e intervenuto dopo ben altri cinque decreti legge mai convertiti. Comunque, le disposizioni oggi in vigore, che in linea generale sono appresso indicate, trovano più puntuale esame nelle diverse parti in cui si articola il presente Referato.

#### **1.1.1 I trasferimenti erariali per il 1992**

Come già avvenuto per gli anni precedenti, anche per il 1992 lo Stato ha provveduto al trasferimento di risorse dal proprio bilancio a quelli degli enti locali.

Tali risorse hanno riguardato:

- a) il fondo ordinario per la finanza locale, determinato in lire 2.589 miliardi per le province, in lire 14.730 miliardi per i comuni e in lire 151 miliardi per le comunità montane;
- b) il fondo perequativo, fissato in lire 1.066 miliardi e 400 milioni per le province e in lire 6.444 miliardi e 600 milioni per i comuni;
- c) il fondo per lo sviluppo degli investimenti delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane, pari ai contributi dello Stato, concessi per l'ammortamento dei mutui contratti a tutto il 1991, e valutati in lire 11.522 miliardi e 414 milioni.

Devesi tener presente che al fondo perequativo di cui al punto b) andavano aggiunte le addizionali relative alle forniture elettriche nelle misure pre-

viste dall'art.6, comma 7°, del decreto legge n.511 del 1988, come modificato dall'art.15, comma 5°, del decreto legge n.66 del marzo 1989, convertito, con modificazioni, nella legge n.144 dell'aprile dello stesso anno.

Tali somme aggiuntive dovevano essere liquidate e riscosse con le stesse modalità dell'imposta erariale di consumo sull'energia elettrica e versate su apposito conto corrente aperto presso la tesoreria centrale dello Stato, intestato al Ministero del tesoro, il quale con proprio decreto doveva provvedere a prelevare dette somme e ad iscriverle nello stato di previsione del Ministero dell'interno per la successiva loro ripartizione tra comuni e province, secondo criteri predeterminati.

Inoltre, lo stesso decreto legge n.8 del 1993 ha previsto altre forme di intervento statale in favore dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dei comuni montani del centro-nord non compresi nelle aree dove operava la legislazione speciale per il Mezzogiorno (commi 2° e 3° dell'art.1).

Tali forme d'intervento dovevano avvenire attraverso la Cassa depositi e prestiti, la quale era autorizzata a concedere mutui ventennali, con specifica destinazione ed a carico del bilancio dello Stato.

#### **1.1.1.1 Il fondo ordinario**

Con somme da corrispondersi in quattro rate uguali entro il primo mese di ciascun trimestre, il Ministero dell'interno doveva provvedere al trasferimento a province e comuni di un contributo, a valere sul fondo ordinario avanti citato, pari a quello omologo del 1991, incrementato dell'importo corrispondente al 4,5%.

Con esclusione dei comuni dissestati, detto contributo doveva però essere ridotto di un'aliquota del 5% da far totalmente gravare sulla quarta rata trimestrale.

Sempre a valere sul fondo ordinario, il Ministero dell'interno era autorizzato a trasferire alle comunità montane due quote di contributi: una di 270 milioni per il finanziamento dei servizi indispensabili; un'altra, ad esaurimento del fondo, in proporzione alla popolazione montana.

Comunque, parte dei trasferimenti dallo Stato agli enti locali venivano condizionati all'ottemperanza di specifici adempimenti da parte di questi ultimi. Infatti, l'erogazione della quarta rata del fondo ordinario, per le amministrazioni provinciali e per i comuni, e della quota residuale, per le comunità montane, era subordinata alla presentazione delle certificazioni del bilancio di previsione 1992 e del conto consuntivo 1990. Non solo, ma per i comuni e le province l'erogazione della stessa quarta rata era altresì subordinata alla presentazione della dichiarazione del legale rappresentante dell'ente dell'avvenuta approvazione del regolamento di contabilità e di quello per la disciplina dei contratti.

#### **1.1.1.2 Il fondo perequativo**

Per quanto concerne il fondo perequativo, il medesimo decreto legge n.8 del 1993 autorizzava il Ministero dell'interno a corrispondere, per il 1992, a province e comuni contributi pari a quelli trasferiti per il 1991 incrementati del 4,5%. Il tutto da versarsi entro il 31 maggio 1992.

La corresponsione a province e comuni della quota del fondo perequativo, pari - come avanti precisato - all'incremento del 4,5% attribuito sulla base del contributo perequativo riconosciuto nel 1991, era da effettuarsi, nel 1992, a



titolo provvisorio, nel senso che gli enti dovevano dimostrare di aver ottemperato alle disposizioni riguardanti la copertura minima obbligatoria dei costi dei servizi prescritta dalla legge. Altrimenti, il contributo stesso doveva essere restituito dagli enti interessati, ovvero sarebbe stato trattenuto dal Ministero dell'interno, a concorrenza del suo importo, sui fondi perequativi degli anni successivi.

#### **1.1.1.3 Il fondo per lo sviluppo degli investimenti**

Per quanto concerne il fondo per lo sviluppo degli investimenti, il più volte citato decreto legge n.8 del 1993 ha dettato numerose norme (art.4) che hanno avuto per destinatari sia gli enti locali che trovavansi in una situazione gestionale - per così dire - di tipo fisiologico, sia quelli che, viceversa, erano stati dichiarati "dissestati" ai sensi dell'art.25 della legge n.144 del 1989.

I singoli casi sono esaminati nella parte della Relazione specificamente dedicata all'argomento relativo agli investimenti.

#### **1.1.2 Altre norme rilevanti per la finanza locale 1992**

Lo stesso decreto legge n.8, come fissato dalla legge di conversione n.68 del 1993, ha dettato nuove disposizioni normative e per la ripartizione delle quote I.C.I.A.P versate all'erario (art.5) e per il finanziamento degli espropri (art.6).

Per tale ultimo settore sono state previste concessioni di mutui con ammortamento a totale carico dello Stato per numerose fattispecie, vuoi prorogando i termini per l'accesso a tali mutui, vuoi ampliando l'ambito di operatività degli stessi.

Di particolare rilievo sono anche le norme contenute negli artt.9 e 10, che hanno ad oggetto, rispettivamente, la copertura tariffaria del costo di taluni servizi e disposizioni fiscali e tariffarie. Alcune importanti norme di salvaguardia delle gestioni delle regioni, degli enti locali e dei loro consorzi sono state introdotte dall'art.11 del decreto legge di cui ci si occupa.

Trattasi di un complesso di norme che pongono gravi limitazioni ai creditori dei suddetti enti nell'ipotesi di esecuzione forzata a danno di questi ultimi. Infatti, è disposto che non sono soggette a tale esecuzione le somme destinate al pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi, al pagamento delle rate dei mutui scadenti nel semestre in corso, nonché le somme specificamente destinate all'espletamento dei servizi locali indispensabili.

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

In ogni caso, non sono ammesse esecuzioni forzate presso soggetti diversi dal tesoriere.

Non solo, ma non sono neppure ammessi atti di sequestro o di pignoramento, né presso le sezioni di tesoreria dello Stato, né presso le sezioni decentrate del bancomato. E ciò a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio.

Non meno importanti sono le disposizioni contenute negli artt.15, 16, 16 bis, 16 ter, 16 quater, concernenti il personale degli enti locali, quelle di cui agli artt.21 e 21 bis, che hanno riguardo al risanamento finanziario degli enti

dissestati e, infine, quelle di cui all'art.22, che si riferiscono alla Cassa depositi e prestiti.

Comunque, prima che intervenisse il decreto legge n.8 ora all'esame, altre norme di grande rilievo erano già state promulgate nel corso del 1992. Come la legge 8 agosto 1992, n.359, che ha convertito il decreto legge n.333 dell'11 luglio dello stesso anno, recante "misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica" ed ha istituito un'imposta straordinaria immobiliare (I.S.I.) sul valore dei fabbricati e delle aree fabbricabili, il cui gettito è stato incamerato dall'erario.

### **1.1.3 Normativa rilevante dopo il 1992**

Una svolta decisiva in materia di finanza locale è stata segnata dalla legge 23 ottobre 1992, n.421, con la quale è stata concessa delega al Governo "per la realizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e finanza territoriale", i cui effetti hanno cominciato a verificarsi dopo il 1992.

In particolare, l'art.4 di tale legge ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi al fine di consentire alle regioni, alle province ed ai comuni di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie.

Sulla base di tale delega, è stato emanato, tra l'altro, il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, recante norme per il "riordino della finanza degli enti territoriali". Sulla portata delle sue norme - come anche di quelle degli altri decreti delegati sulla stessa materia - si riferirà partitamente con la Relazione riguardante il 1993. Qui, intanto, giova sottolineare che il predetto decreto legislativo, oltre a contenere la disciplina per i trasferimenti erariali

agli enti locali, valevole per il 1993, ha istituito quattro importanti tributi: uno comunale, due provinciali e uno regionale.

Per i comuni è stata istituita un'imposta sugli immobili (I.C.I.), che tiene luogo, in sostanza, di quella straordinaria (I.S.I.), che per il 1992 è stata incamerata dallo Stato; per le province, i due tributi riguardano, uno, l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente, l'altro, l'iscrizione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico; infine, per le regioni a statuto ordinario, sono state istituite tasse automobilistiche regionali.

I plessi legislativi fin qui citati non esauriscono l'intero ambito delle norme riguardanti gli enti locali; queste, però, costituiscono il suo nucleo fondamentale, a cui, peraltro, si accompagnano - nel periodo preso in considerazione - i due provvedimenti legislativi (legge Regione Sicilia 13 agosto 1992, n.7 e legge 25 marzo 1993, n.81) recanti la nuova riforma elettorale delle province e dei comuni.

I suddetti plessi normativi, riguardando temporalmente il 1993, troveranno più compiuta analisi nella Relazione che sarà presentata al Parlamento entro il mese di luglio del prossimo anno. L'attenzione maggiore, però, sarà posta, ovviamente, al decreto legislativo n.504 del 1992, il quale, concernendo il riordino della finanza degli enti territoriali, assume particolare interesse ai fini dello svolgimento delle funzioni intestate a questa Sezione.

Nel 1994 hanno visto la luce altre due leggi, la n.19 e la n.20 (entrambe del 14 gennaio), le quali, nel recare disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, ne hanno innovato profondamente l'ordinamento.

Esse, comunque, formeranno oggetto di particolare esame nelle Relazioni degli anni a venire. Intanto - e a completamento del presente paragrafo -

si ritiene opportuno accennare ad un'altra novità che, "*de iure condendo*", potrebbe determinare una ulteriore riforma delle funzioni della Corte dei conti, che verrebbero estese fino a comprendere altri importanti comparti pubblici.

Trattasi di un progetto di legge costituzionale prodotto dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali istituita nell'XI legislatura.

Se tale progetto di legge sarà fatto proprio ed approvato dall'attuale Parlamento, il sistema dei controlli relativo alle regioni ed agli enti locali risulterà completamente trasformato. Infatti, esso prevede che il controllo esterno di legittimità sugli atti amministrativi dei predetti enti venga esercitato da Sezioni decentrate della Corte dei conti.

Si determinerebbe, pertanto, la cancellazione dall'ordinamento giuridico sia delle commissioni regionali di controllo, sia dei Co.Re.Co.. Al loro posto subentrerebbe la Corte.

Ovviamente, in coerenza con lo spirito che ormai da lungo tempo pervade il sistema dei controlli esterni adottato da numerosi stati europei, anche quello presente nella riforma costituzionale in fieri riguarderebbe la sola legittimità (e non anche il merito) dell'attività amministrativa degli enti controllati; e ciò in ossequio alla tendenza che vuole garantito ed ampliato il regime delle autonomie.

## **1.2 I principi della Carta Europea dell'autonomia locale nell'ordinamento italiano**

### **1.2.1 Attuazione**

Al fine di poter accertare se ed in quali limiti sia stata data attuazione a livello italiano alla Convenzione in parola, firmata a Strasburgo il 15 ottobre

1985 e ratificata con la legge n.439 del 30 dicembre 1989 occorre accennare - in limine - ai principi di base in essa contenuti.

Volta alla difesa e al rafforzamento dell'autonomia locale, quale uno dei cardini fondamentali di ogni sistema democratico, la Carta riconosce il diritto dei cittadini a partecipare più direttamente alla gestione della cosa pubblica e, nel contempo, attribuisce agli organi decisionali liberamente eletti responsabilità effettive.

E' interessante notare che la Convenzione lascia agli stati membri del Consiglio d'Europa la facoltà di recepire anche parzialmente i principi ivi affermati.

Peraltro, ai sensi dell'art.12, l'adesione non può essere valida se da parte dei singoli stati non vengono accettati almeno venti punti, alias paragrafi, della stessa, di cui almeno dieci scelti tra i seguenti:

- articolo 2 (fondamento costituzionale e legale dell'autonomia locale);
- articolo 3 (concetto di autonomia locale) paragrafi 1 e 2;
- articolo 4 (portata dell'autonomia locale) paragrafi 1, 2 e 4;
- articolo 5 (tutela dei limiti territoriali delle collettività locali);
- articolo 7 (condizioni dell'esercizio delle responsabilità a livello locale) paragrafo 1;
- articolo 8 (controllo amministrativo degli atti delle collettività locali) paragrafo 2;
- articolo 9 (risorse finanziarie delle collettività locali) paragrafi 1, 2 e 3;
- articolo 10 (diritto di associazione delle collettività locali) paragrafo 1;
- articolo 11 (tutela legale dell'autonomia locale).

Oltre a tale disposizione, per quanto attiene all'applicazione della Carta su scala nazionale, ogni stato può, ex art.16, comma 1°, limitare la stessa a determinate parti del suo territorio.

I pilastri sui quali è basata l'autonomia sono quello del potere statutario e regolamentare, da un lato, e quello della potestà impōsitiva, dall'altro, con disponibilità di risorse finanziarie proprie secondo le necessità dei vari enti. Va soggiunto che, come previsto dall'art.9, comma 5°, della Carta, la protezione delle collettività locali più deboli implica l'adozione di misure di perequazione finanziaria volte a correggere gli squilibri.

La Carta, nell'art.3, comma 1°, definisce l'autonomia locale "il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità e a favore delle loro popolazioni, una parte importante degli affari pubblici". Si ha la configurazione di *enti locali a competenza generale*.

Come dice l'art.4, comma 2°, le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia attribuita ad un'altra autorità.

Oltre al principio di competenza generale degli enti nella cura degli interessi locali, l'art.4, comma 5°, prevede la delegazione di funzioni agli stessi da parte di autorità statali o regionali.

In tal caso gli enti possono adattarne l'esercizio alle esigenze locali.

Il legislatore statale e/o regionale deve quindi limitarsi a una normazione di principio., mentre la disciplina e la tutela degli interessi generali delle singole comunità appartiene agli enti locali.

Si ha in altri termini la configurazione di un modello politico-istituzionale che non procede dall'alto verso la base sociale formata da unità locali, ma ascendente con punti definiti di aggregazione a livello nazionale e, per determinati settori, all'Unione Europea.

Per quanto attiene ai controlli, la Carta prevede, art.8, che gli stessi possano essere svolti nei casi e nelle forme previsti dalla Costituzione o dalla legge.

Il controllo sugli atti è, in linea generale, limitato al rispetto della legalità e dei principi costituzionali, mentre, per quanto concerne l'esercizio di funzioni delegate può essere esteso al merito.

La Convenzione ha segnato un importante punto di passaggio da una visione accentrata e accentratrice dello Stato a un più equilibrato riparto di poteri tra lo Stato e le realtà territoriali che ne costituiscono la linfa vivificante con una più democratica organizzazione politica e sociale.

L'autonomia riconosciuta agli enti locali costituisce la chiave di volta del nuovo sistema sotto il duplice quadro normativo e organizzatorio.

E' stata in tal modo posta una pietra miliare per iniziare una fase costituente dell'Europa basata sulle autonomie.

Tale Carta è da collegare, quale ultima nata, ad altre Convenzioni quali quella dei diritti del lavoro e alla Carta sociale elaborate in seno al Consiglio d'Europa e che costituiscono un quadro di riferimento per l'evoluzione coordinata delle normative dei singoli stati membri.

Lo sviluppo delle autonomie locali trova spazio nel contesto comunitario nel principio di sussidiarietà affermato nel Trattato di Maastricht (art.3 B del Trattato C.E.E.) entrato in vigore il 1 novembre 1993 e ratificato dall'Italia con legge n.454 del 3 novembre 1992, secondo il quale la Comunità, nei set-



tori che non rientrano nella sua esclusiva competenza, interviene soltanto se (e nella misura in cui) gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario.

Si rinviene in tale principio una inversione di rotta rispetto al passato che, foriera di importanti sviluppi, pone in primo piano, sotto il profilo che qui interessa, le strutture di base della Comunità rappresentate, all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, dagli enti locali.

Peraltro, già la Carta sostiene tale principio (art.4, comma 3°), disponendo che "l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere, di preferenza, alle autorità più vicine ai cittadini".

Quale fase preparatoria del nuovo trend sono da ricordare le iniziative del Parlamento europeo volte ad affermare e sostenere la presenza delle collettività locali nel dialogo diretto con la Comunità Europea.

Indicendo due conferenze nel gennaio 1984 e nel novembre 1991 tale istituzione ha contribuito al riconoscimento del principio di sussidiarietà anche se con una specifica angolazione volta appunto a sviluppare la partecipazione delle collettività locali nei rapporti comunitari.

Sono stati così poste le premesse per la creazione di un nuovo organo nel contesto istituzionale denominato "Comitato delle regioni" (art.4.2 e art.198 A, B, C Trattato C.E.E.).

E' da precisare che il termine "regioni" è utilizzato in modo non tecnico, comprendente anche, secondo gli schemi propri dell'ordinamento italiano, gli enti locali. Il Comitato è composto dai rappresentanti delle collettività regionali e locali.

Esso è investito di funzioni consultive; è, cioè, un organo di consulenza del Consiglio o della Commissione, così come il Comitato economico e sociale.

Un protocollo ad *hoc* annesso al trattato di Maastricht prevede che i due comitati abbiano una struttura organizzativa comune. L'intervento del Comitato delle regioni attiene ai seguenti settori: istruzione, formazione professionale, cultura, sanità pubblica, infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, coesione economica e sociale con specifico riferimento ai fondi strutturali.

E' inoltre previsto che qualora il Comitato delle regioni lo ritenga utile, può formulare pareri "di propria iniziativa".

Pur non dotato di poteri decisori è tuttavia da non sottovalutare la presenza nel contesto comunitario di tale nuovo organo insediatosi nel marzo 1994, la cui incidenza sulla dinamica creatrice di un'Europa basata sulle autonomie locali dipenderà dallo sviluppo dei rapporti che si realizzeranno al riguardo.

Per quanto concerne l'ordinamento italiano, è da chiarire, in limine, che la spinta ad una più chiara ripartizione di funzioni tra Governo centrale e locale trova la sua forza in un processo di democraticizzazione che, lentamente, si è andato realizzando.

Una allargata visione culturale anche sotto il profilo del significato di *res publica* ha permesso di giungere ad un risultato di tutto rilievo.

Si ha in ciò un recupero della vitalità che il comune, centro di libertà e azione, aveva all'epoca medievale quale rappresentante delle collettività locali.

Si può far riferimento al principio del self-government della tradizione inglese, che consiste nella partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale quale entità giuridica e sociale con scopi e funzioni definite.

Un'immagine significativa è quella secondo cui le funzioni degli enti locali differiscono da quelle dello Stato in quanto volte alla tutela e allo sviluppo degli interessi delle rispettive popolazioni, mentre le altre hanno riguardo a interessi generali di tutti i cittadini con reciproca complementarietà.

L'autonomia locale costituisce uno dei principi cardini dell'Italia democratica.

L'art.5 della Costituzione precisa che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali e adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia.

Dal canto suo la Corte Costituzionale, con sentenza n.829 del 21 luglio 1988, ha precisato che con tale articolo è affermato il principio generale secondo il quale le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano e, per altro verso, viene attribuito a siffatto articolato complesso di istituzioni democratiche l'adempimento di una serie di compiti fondamentali: compiti che vanno svolti, oltretutto attraverso le proprie competenze, nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace e che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica, della democrazia politica, della cultura, del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli.

L'art.128 della Costituzione stabilisce, per altro verso, importanti criteri legislativi, nel senso che i principi e le funzioni degli enti locali sono fissati con leggi generali della Repubblica.

E' chiaro che tali principi non hanno soltanto valenza politica, ma costituiscono una fonte vincolante per il legislatore.

L'applicazione di tali principi da parte del legislatore ha avuto un lungo periodo di gestazione maturato nella legge n.142 dell'8 giugno 1990 e nella legge n.81 del 23 marzo 1993, modificata e integrata con la legge n.415 del 15 ottobre 1993.

L'indagine che viene svolta in questa sede non attiene ad un'analisi specifica di dette leggi se non per quanto attiene alle relazioni tra le stesse e la Carta europea dell'autonomia locale.

Si soggiunge che un esame dell'applicazione della legge n.142 del 1990, già contenuto nella relazione di questa Sezione per l'esercizio 1991, è sviluppato in altra parte della presente relazione con riguardo anche alla legge n.81 del 1993.

Dagli atti parlamentari della X legislatura (atto Senato 1730/A), relativi al disegno di legge concernente la ratifica della Convenzione, è messa in risalto l'importanza dell'autonomia locale. "Le autonomie locali" - è ivi detto - "sono indiscutibilmente una istituzione base della democrazia e l'impegno a garantirne, sotto il profilo politico ed istituzionale, la vitalità, nell'area europea, acquista, alla luce degli eventi in corso in paesi che aspirano a far parte del Consiglio d'Europa e vogliono contribuire alla realizzazione di una casa comune europea, una importanza che non può essere sottovalutata".

E' da notare che l'Italia, nell'aderire alla Convenzione, non ha formulato nessuna deroga o limitazione in riguardo all'applicazione della stessa; deroghe o limitazioni peraltro previste negli artt.12 e 16 di detta Carta.

Dai cennati atti parlamentari è invero evidenziato che "la nostra ratifica può e deve essere piena e convinta confermando così la volontà dell'Italia a

concorrere in modo concreto e deciso a favorire il disegno di una grande democrazia europea".

L'applicazione effettiva della Carta nel tessuto ordinamentale italiano dà luogo alle seguenti considerazioni.

Il quadro delineato dalla legge n.142 del 1990 trova in ordine all'estensione dei poteri degli enti locali di base corrispondenza con quanto indicato all'art.4 della Carta.

L'intermediazione della normativa regionale nel regolare le funzioni del comune e della provincia è volta a precisare gli interessi di tali enti in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio (art.3.2).

Le funzioni non attribuite a altri soggetti sono riservate ai comuni (artt.9 e 19). Si ricorda che la Corte costituzionale è intervenuta più volte al fine di contenere nei giusti limiti talune leggi regionali (v. tra le altre, sentenza n.157 del 4 aprile 1990).

Per altro verso è affermata l'esigenza di cooperare dei comuni e delle province tra loro e con la regione al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile (art 3.3). Inoltre, qualora si profili l'esigenza di un'azione integrata e coordinata tra enti locali, regioni, amministrazioni statali e altri soggetti pubblici, è prevista la conclusione di un accordo di programma sulla cui esecuzione vigila un collegio ad *hoc* (art.27).

In linea di principio è disposto che comuni e province concorrano alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedono, nelle loro rispettive competenze, alla specificazione e attuazione degli stessi (art.3.5). Per quanto attiene al principio di democrazia nella costituzione e nel funzionamento degli organi deliberanti degli enti

locali, così come previsto negli artt.3 e 4 della Carta, la legge n.142 del 1990, in uno con le successive innovazioni apportate con la legge n.81 del 1993, hanno segnato una tappa fondamentale, anche se l'applicazione concreta sotto i vari profili è ancora incompleta.

Si può affermare che tali normative rispecchiano fedelmente i principi contenuti nella Carta.

E' da sottolineare l'importanza di dette leggi che hanno innovato radicalmente il sistema precedente che si basava sostanzialmente nei Testi Unici del 1915 e del 1934.

La riforma pone in risalto i seguenti punti:

a) i comuni e le province sono titolari di autonomia statutaria consistente nel fissare nell'ambito dei principi posti dalla legge (art.4.2 legge n.142 del 1990) le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente determinando "le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi".

Spetta altresì a tali enti l'adozione dei regolamenti volti all'organizzazione e al funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, al funzionamento degli organi e degli uffici e all'esercizio delle funzioni (art.5).

b) Un'importante evoluzione in ordine alla costituzione degli organi deliberanti degli enti locali e connesse rispettive competenze è di recente intervenuta con la legge n.81 del 23 marzo 1993 per quanto attiene all'elezione del sindaco e del presidente della provincia.

Non più filtrata, come per il passato, dai rispettivi consigli comunali e provinciali, l'elezione dei cennati organi avviene in via diretta. Ciò determina un rapporto di *checks and balances* tra tali organi monocratici e i rispettivi consigli che, in qualità di organi di indirizzo e di controllo politico, sono chiamati ad approvare o meno i rispettivi documenti contenenti gli indirizzi generali di governo ad essi presentati, (art.16) svolgono un controllo sull'operato dell'esecutivo sia attraverso interrogazioni e istanze sia con la costituzione di commissioni di indagine (art.19) mentre, quale *extrema ratio*, possono, con l'adozione di una mozione di sfiducia, far cessare dalla carica il sindaco o il presidente e la giunta.

Per altro verso la cessazione dalla carica del sindaco o presidente con una mozione di sfiducia determina lo scioglimento del consiglio (art.18.2) e così pure in caso di dimissioni o per ogni altra causa di impedimento permanente, di rimozione, di decadenza o di decesso del sindaco o del presidente (art.20.1).

In via di sintesi viene riconosciuta agli organi monocratici la responsabilità della direzione dell'ente.

Il consiglio poi, oltre a quanto esposto, ha competenze definite (art.32 legge n.142 del 1990) mentre la giunta è organo di competenza generale per tutti gli atti di amministrazione non riservati dalla legge al consiglio o al sindaco, al presidente o alle strutture amministrative dei singoli enti.

La giunta ha altresì la facoltà di svolgere attività propositiva e di impulso nei riguardi del consiglio (art.17.2 legge n.81 del 1993).

- c) Nella struttura organizzativa dell'ente locale una distinzione netta è da fare tra organi di indirizzo politico e amministrazione.

Nel quadro amministrativo, in correlazione a quanto previsto dall'art.6 della Carta, è da notare che spetta ai singoli enti la definizione di una struttura adeguata alle necessità locali. Si ha in tal modo l'affermazione di una flessibilità di scelte in una pluralità di modelli organizzativi.

Il principio di imparzialità, ex art.97, comma 1°, della Costituzione deve trovare costante applicazione (v. Corte costituzionale sentenza n.453 del 15 ottobre 1990). L'amministrazione poi deve basarsi su due pilastri fondamentali: l'organizzazione e il merito. E' quanto sta avvenendo con le importanti novità che poste in primis per l'amministrazione statale si allargano nella loro operatività anche agli enti locali.

Si fa riferimento in particolare al Decreto legislativo n.29 del 3 febbraio 1993, art.13, comma 1°, così come sostituito con art.3 decreto legislativo n.470 del 10 novembre 1993 (v. anche legge n.537 del 24 dicembre 1993). Sotto il profilo dell'efficienza è utile far menzione delle conferenze di servizi; figura che, pur se in via ermetica, è contenuta nell'art.6, comma 1°, della Carta. Occorre al riguardo rilevare l'importanza di tale nuova forma organizzativa volta ad accelerare l'*iter* burocratico con vantaggi di tempo e di riduzione di costi.

L'utilità di tale nuova visione di gestione amministrativa è stata evidenziata dalla Corte costituzionale che, con sentenza n.37 del 1991, ha affermato: "la previsione di un organo misto in cui nell'esercizio di funzioni amministrative siano rappresentati tutti i soggetti portatori di interessi coinvolti nel procedimento in modo che tali soggetti possano confrontarsi direttamente ed esprimere le loro posizioni trovando in un quadro di valutazione globale, soluzioni di corretto ed idoneo contemperamento delle diverse esigenze si



configura quale mezzo di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa".

E' da precisare che, come prevede l'art.27 della legge n.142 del 1990, in funzione della definizione e attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento, la partecipazione contestuale dei vari uffici interessati, ciascuno portatore di competenze proprie, in un unico consesso è volta, appunto, a trovare un'armonica composizione coordinata di interessi e di attività.

A prescindere da normative di specie, tali conferenze sono previste in linea generale all'art.14 della legge n.241 del 7 agosto 1990.

E' ivi fissato un principio di ordine generale teso a dare concretezza all'art.97.1 della Costituzione e realizzabile tutte le volte che occorra procedere ad una valutazione contestuale di interessi pubblici facenti capo a più organi non legati tra loro da vincoli di gerarchia.

E' utile richiamare al riguardo la circolare n.57342/7.463 del 13 novembre 1990, con la quale il Ministro per la funzione pubblica ha svolto talune osservazioni illustrative: la conferenza di servizi può essere uno strumento utile per favorire la contestualità delle decisioni mediante l'apporto contemporaneo delle singole amministrazioni a distinti titoli competenti. Essa peraltro non equivale a superamento delle attribuzioni delle competenze. E' inoltre detto che la conferenza postula il criterio dell'unanimità e non quello della collegialità.

- d) Altro aspetto, conformemente alle previsioni di cui all'art.10, comma 1°, della Carta, è quello delle aggregazioni tra enti locali che, volte alla realizzazione in comune di servizi pubblici o di funzioni, determinano una spinta

contro l'isolamento e i localismi, negativi anche sotto il profilo economico (capo VIII, legge n.142 del 1990).

In tale contesto è da menzionare quanto dispone l'art.17, comma 2°, della legge n.109 dell'11 febbraio 1994, secondo il quale "i comuni, i rispettivi consorzi e unioni, le comunità montane e le unità sanitarie locali possono costituire uffici consortili di progettazione e direzione dei lavori con le modalità di cui agli artt.24, 25 e 26 della legge 8 giugno 1990, n.142".

e) La Carta all'art.9 afferma il principio dell'autonomia finanziaria quale elemento di primaria importanza.

E' da precisare che tale principio non deve essere inteso nel senso di una semplice utilizzazione di risorse trasferite agli enti locali da autorità superiori, ma di un potere impositivo proprio pur entro limiti fissati da leggi dello Stato e in un quadro coordinato con la finanza statale e regionale.

In altri termini l'autonomia finanziaria deve comprendere non solo il potere di erogazione, ma anche quello impositivo, pur se entro i limiti stabiliti dalla legge.

Con la legge n.142 del 1990, artt.2, 4 e 54, sono stati affermati i principi volti a sviluppare tale autonomia finanziaria nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica senza peraltro dar vita ad una effettiva, concreta riforma.

Invero l'art.59.5 così recita: "sino all'approvazione della disciplina organica dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge".

Con il decreto legislativo n.504 del 1992 sono stati fatti taluni passi in tale direzione, mentre spetterà al nuovo legislatore dare piena attuazione ai cen-

nati principi. Con una effettiva autonomia finanziaria a gli enti locali, che per loro natura sono preposti alla cura delle rispettive popolazioni, dovrà essere comunque assicurato il principio di equilibrio tra le esigenze effettive dei primi e la capacità contributiva delle seconde.

Con l'art.54 viene "riconosciuta" autonomia finanziaria basata su certezza di risorse proprie e trasferite e viene assicurata potestà impositiva autonoma con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente.

Per quanto attiene ai trasferimenti erariali, essi devono garantire i servizi locali indispensabili e sono ripartiti sulla base di criteri obiettivi in riguardo alla popolazione, al territorio e alle condizioni socio-economiche, nonché tenuto conto degli squilibri di fiscalità sociale. In ordine poi all'esercizio di funzioni trasferite o delegate agli enti locali dalle regioni devono le stesse assumere la copertura finanziaria dei relativi oneri. E' da soggiungere che è fondamentale in uno stato di diritto disporre di norme chiare e precise.

L'affastellamento in tutto o in parte di norme "di epoca" con norme più recenti non contribuisce alla certezza del diritto.

A parte la difficoltà di una interpretazione coerente e conseguente tra le varie fonti, non può essere trascurato il fatto che, soprattutto in materia finanziaria, è una necessità assoluta pervenire ad una nuova e organica sistemazione della materia sviluppando coerentemente il duplice aspetto politico e tecnico-giuridico.

Ciò per dare concreta attuazione ai principi di base dell'autonomia degli enti locali.

f) Ulteriore importante punto è quello della partecipazione popolare.

La legge n.142 del 1990 (art.6) fissa al riguardo talune forme di partecipazione che gli statuti dei singoli enti locali devono fare proprie con possibili-

tà peraltro di ulteriori precisazioni applicative. Esse riguardano la valorizzazione e la promozione di associazioni, di organismi locali, l'intervento dei titolari di situazioni giuridiche soggettive nei procedimenti relativi all'adozione di atti che incidono sulle stesse, forme di consultazione popolare, procedure sull'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati, referendum consultivi. Particolare attenzione va posta al profilo del diritto di accesso di cui all'art.7 commi 4° e 5°.

Come è facile intuire, tale diritto non è una primula nel contesto degli stati democratici.

Negli Stati Uniti esiste, ad esempio, da decenni (dal 1967) il Freedom of Information Act (F.O.I.A.) sulla base del quale ogni persona può accedere a tutti i documenti delle agenzie federali salvo in limitati casi.

Tale diritto svolge la funzione di "watchdog", alias di conoscenza dell'attività amministrativa e di valutazione dell'efficienza della stessa.

g) Sin dall'epoca medievale è affermato il principio dell'obbligo di *reddito rationum*. In corrispondenza vige il principio della *inquisitio rationis*.

Un segno del nuovo assetto ordinamentale dello Stato italiano è da rinvenire, per quanto attiene ai controlli sugli enti locali, nell'art.130 della Costituzione. E' così precisato che il controllo di legittimità sugli atti è esercitato anche in forma decentrata da un organo della regione costituito nei modi stabiliti dalla legge della Repubblica. Il controllo di merito può essere esercitato in casi determinati dalla legge nella forma di richiesta motivata di riesame agli enti deliberanti.

Con la legge n.142 del 1990, art.45, il controllo di merito è stato soppresso affermando così la maggiore autonomia di tali enti, non disgiunta, per altro verso, da una maggiore, conseguente responsabilità.

Invero, oltre ad un controllo amministrativo sugli atti, congiunto con quello sugli organi di cui agli artt.39 e 40 della legge n.142 del 1990 e all'art.21 della legge n.81 del 1993, sono da tenerè presenti le novità concernenti, appunto, il controllo giurisdizionale (capo XV - responsabilità art.58, legge n.142 del 1990).

Non è questa la sede per approfondire il tema in correlazione alla normativa precedente.

La novità più significativa è quella della concentrazione nella competenza della Corte dei conti dei giudizi a carico di amministrazioni e dipendenti degli enti con superamento del sistema c.d. binario, laddove, a seconda delle ipotesi, vi era competenza ripartita tra la Corte dei conti e l'autorità giudiziaria ordinaria. Elemento di novità di discutibile utilità è quello relativo al termine di prescrizione dell'azione di responsabilità ridotto a cinque anni dalla commissione del fatto, mentre la responsabilità stessa non si estende agli eredi.

Sono note le vicende che hanno visto la Corte dei conti formulare eccezioni di legittimità costituzionale su tali due importanti aspetti senza peraltro avere successo.

In ordine poi alla tutela giurisdizionale dell'ente leso nella sua posizione istituzionale o nei suoi interessi patrimoniali, essa è riconosciuta dall'ordinamento italiano. Si può sinteticamente concludere che pur se la riforma delle autonomie locali, in coerenza con le previsioni della Carta, è stata avviata, non può peraltro dirsi conclusa. Un profilo di tutto rilievo, come dianzi evidenziato, è quello dell'autonomia finanziaria che necessita di ulteriori, decisivi interventi legislativi.

## **2. Statuti**

### **2.1 Premessa**

Ampia attenzione è stata riservata dalla Sezione, nella relazione precedente, alle competenze degli enti locali in materia di adozione degli statuti.

L'obbligo discende dalla disposizione del comma 1° dell'art.4 della legge n.142 "I comuni e le province adottano il proprio statuto".

L'esame della natura giuridica e dei contenuti normativi degli statuti comunali e provinciali ha formato l'oggetto di una approfondita indagine della Sezione. E ciò nella consapevolezza che dal diverso modo di proporsi e di attuarsi dell'autonomia dell'ente locale - possano svilupparsi effetti che attengono sia alla loro interpretazione, sia alla loro efficacia, sia ancora alle posizioni giuridiche soggettive e ai rapporti con altri atti giuridici.

La Sezione ha ritenuto necessario, ai fini di una compiuta Relazione al Parlamento, approfondire il quadro di riferimento dell'attività normativa degli enti locali per quanto attiene all'importante ed essenziale strumento degli statuti.

L'indagine ha interessato 454 enti: tutti i comuni compresi nelle classi dalla 7<sup>a</sup> alla 11<sup>a</sup>. L'approfondimento dell'indagine ha avuto per oggetto alcune linee innovative di fondo della legge n.142. In particolare l'attenzione è stata riservata alla attribuzione di funzioni aggiuntive al consiglio comunale, alla giunta e al sindaco oltre quelle previste dagli artt.32, 35 e 36 della legge n.142 e alla previsione statutaria di istituti di decentramento.

Con referto speciale, la Sezione ha relazionato al Parlamento sull'attività del collegio dei revisori, istituito ex art.57 della legge n.142. Al riguardo, con l'indagine espletata la Sezione ha inteso acquisire ulteriori elementi di va-

lutazione ed ha chiesto agli enti di fornire le indicazioni su eventuali previsioni statutarie in ordine: alla disciplina della collaborazione dei collegi dei revisori con il consiglio nelle funzioni di controllo ed indirizzo; alla disciplina dell'attestazione della corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione; al controllo economico interno di gestione, ex art.57, comma 9°, della legge n.142.

Sull'ordinamento degli uffici, la Sezione ha interpellato gli enti per conoscere se siano stati previsti criteri e principi per la loro organizzazione ed i criteri per l'assegnazione dei dirigenti. Particolare attenzione è stata riservata agli istituti della partecipazione popolare e alla disciplina del diritto di accesso e di informazione dei cittadini, ex art.22, comma 3°, della legge n.241 del 1990. L'obiettivo dell'indagine, già individuato nella prima fase dell'attività degli enti locali e definito nella Relazione al Parlamento dello scorso anno, consiste in una riflessione più matura e documentata.

### **2.1.1 Contenuti dell'indagine**

Degli enti interessati all'indagine (454) hanno risposto 270 comuni, non sono pervenute risposte da parte di 169 comuni, mentre 11 comuni hanno risposto in modo incompleto. Solo 3 comuni (Bolzano, Gela e Piazza Armerina) non risulta abbiano ancora adottato lo statuto.

#### **Attribuzioni degli organi**

a) Passando all'esame specifico delle previsioni della normativa statutaria per quanto attiene alle scelte in ordine all'attribuzione di competenze degli organi del comune, l'indagine è stata in grado di accertare che 42 comuni

hanno attribuito al consiglio funzioni aggiuntive oltre quelle previste dall'art.12, comma 2° della legge n.142.

- b) Solo 138 comuni hanno previsto istituti di decentramento delle funzioni e dei servizi territoriali di competenza del consiglio, mentre 142 comuni non hanno previsto alcuna forma di decentramento.
- c) In larga prevalenza, il decentramento delle funzioni e dei servizi di competenza del consiglio è stato concentrato nelle circoscrizioni.

Al sindaco sono state attribuite funzioni aggiuntive, oltre quelle previste dalla legge (art.36 della 142) da soli 57 comuni, mentre ben 213 comuni hanno escluso questa possibilità.

In particolare tra le più significative innovazioni, rispetto alla norma di legge, si segnalano di estremo interesse alcune specifiche funzioni aggiuntive: provvedimenti conservativi e azioni possessorie; sospensioni d'urgenza di personale dipendente, salvo l'azione disciplinare; patrocini; indizione dei referendum e delle elezioni degli organi di decentramento; iscrizione di associazioni di cittadini in apposito albo; adozione atti di straordinaria amministrazione per fronteggiare calamità; nomina legali di fiducia; sottoscrizione di convenzioni-contratto fra enti pubblici; potere di decisione nei conflitti interorganici; sospensione esecuzione atti emessi da singoli assessori in contrasto con indirizzi già stabiliti; occupazione urgente di immobili; coordinamento delle funzioni di controllo esercitate dal collegio dei revisori nei confronti delle istituzioni; approvazione dei ruoli dei tributi e dei canoni e le relative variazioni.

Gli statuti di soli 25 comuni prevedono l'attribuzione alla giunta comunale di funzioni aggiuntive, oltre quelle indicate dall'art.35 della legge n.142, mentre ben 184 statuti comunali escludono tale previsione.



Tra le funzioni aggiuntive si segnala che la giunta: approva gli accordi di contrattazione decentrata; adozione degli atti conclusivi dei procedimenti disciplinari; assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; controllo della gestione della spesa; adotta provvedimenti in materia di espropri; assegna il personale d'ufficio del difensore civico; individua l'ufficio relazioni con il pubblico.

Una innovazione di particolare e significativo rilievo, sotto il profilo della partecipazione, ha assunto la norma che prevede la possibilità della presenza in giunta comunale di assessori esterni al consiglio comunale. E' stato possibile accertare che in 122 comuni sono stati nominati assessori cittadini non eletti nel consiglio. L'indagine si è soffermata ad analizzare i requisiti professionali posti a base della nomina degli assessori esterni. Emerge, pertanto, un quadro di riferimento che individua alcuni requisiti di fondo, tra i quali la professionalità, il possesso dei titoli accademici (in prevalenza, la laurea in giurisprudenza), l'età superiore ai 50 anni.

#### Revisori dei conti

La legge n.142 del 1990 ha profondamente trasformato il ruolo e la funzione dell'organo interno di controllo delle amministrazioni comunali. In particolare, l'art.57 nel disciplinare la "revisione economico-finanziaria" ha radicalmente innovato la normativa previgente, sia per quanto riguarda la composizione del collegio, sia, più incisivamente, per quanto attiene alle funzioni dell'organo.

In particolare, la norma dell'art.57 ha inteso definire una più vasta ed incisiva azione di controllo del collegio dei revisori. Trattasi - è opportuno sottolinearlo - di organo esterno all'amministrazione comunale, che collabora

con il consiglio, esercita la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'ente, attesta la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione.

Nello svolgimento della sua peculiare e innovativa funzione di collaborazione con il consiglio, il collegio dei revisori deve essere messo nelle condizioni di esercitare a livello di efficienza, di continuità e di incidenza le funzioni attribuite dalla legge.

In questo contesto è di grande rilievo la previsione statutaria in ordine alla regolamentazione dell'attività di collaborazione ed indirizzo e, perciò stesso, del livello di indipendenza del collegio dei revisori.

L'indagine ha accertato che ben 223 statuti hanno previsto la disciplina dei rapporti del collegio dei revisori con il consiglio dell'ente nelle specifiche funzioni di controllo ed indirizzo.

Anche l'importante funzione di attestazione della corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione è stata disciplinata da 206 statuti.

Il controllo economico interno di gestione - funzione di forte rilievo ai fini del conseguimento dell'obiettivo della migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione - è stato disciplinato da 132 comuni.

### Ordinamento degli Uffici

L'art.51 della legge n.142 aveva individuato nella organizzazione degli uffici e dei servizi un elemento qualificante dell'autonomia locale, reso più rilevante dalla potestà di disciplinare, con appositi regolamenti, la dotazione organica del personale. Al regolamento era demandata la individuazione dei criteri di autonomia, funzionalità, economicità di gestione, professionalità e responsabilità.

L'indagine ha inteso acquisire tutti gli elementi di valutazione che l'ente ha posto come base della regolamentazione dell'ordinamento degli uffici e dei servizi, della disciplina relativa all'attribuzione ai dirigenti di responsabilità gestionali, del conferimento degli incarichi di direzione e di tutte le altre funzioni previste dall'art.51.

In particolare, l'indagine ha accertato:

- a) Per l'organizzazione degli uffici e dei servizi, i comuni hanno previsto i seguenti criteri e principi: autonomia (219); funzionalità (242); economicità di gestione (230); professionalità (230); responsabilità (239).
- b) Al quesito sul livello di competenza dell'organo di governo dell'ente che determina l'assegnazione dei dirigenti ai vari uffici, le risposte dei comuni indicano: consiglio (60); giunta (132); sindaco (67).
- c) E' stato opportuno accertare i criteri in base ai quali è prevista l'assegnazione dei dirigenti: per titoli professionali (163); per titoli di carriera (114); per prove attitudinali (67).
- d) E' stato accertato che l'assegnazione dei dirigenti è temporanea (59) e senza termine prefissato (183).
- e) E' stato chiesto ai comuni se sono state previste per le dotazioni organiche criteri di flessibilità e di mobilità del personale. Le risposte pervenute indicano che tali criteri sono previsti in 196 statuti, mentre 55 li escludono.
- f) Il livello di autonomia previsto per l'azione dei dirigenti degli uffici è: organizzativa (177); ristretta alla competenza esecutiva delle direttive degli organi di governo dell'ente (136); discrezionale (12).
- g) Sono state previste le seguenti forme specifiche di responsabilità per i dirigenti: per il buon andamento degli uffici (178); per i risultati finali della gestione (149); per i danni arrecati all'ente o a terzi (101).

- h) Le eventuali collaborazioni esterne nella organizzazione e direzione degli uffici sono previste da 168 enti e non previste da 93.
- i) Il trattamento economico aggiuntivo, di cui all'art.51, comma 6°, della legge n.142 riconosciuto ai responsabili di incarichi di direzione, è stato previsto da 108 enti, mentre 142 non l'hanno previsto.
- l) Sulla attività dei dirigenti è stata prevista dagli statuti la seguente forma di controllo: per il perseguimento degli obiettivi dell'ente (168); per la rapidità della conclusione dei procedimenti (47); per l'efficienza globale della gestione (134).

#### Norme sulla gestione dei servizi

Una nuova concezione dei servizi pubblici locali è stata affermata dalla legge n.142 (in particolare nella normativa degli artt.22 e 23) che ha introdotto i criteri della economicità e produttività della gestione ai fini di promuovere lo "sviluppo economico e civile delle comunità locali".

L'accento posto dal legislatore sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali segna il passaggio dalla concezione delle municipalizzate a forme gestionali di tipo imprenditoriale con l'obbligo del pareggio dei bilanci ed il perseguimento degli obiettivi istituzionali indicati dal comma 1° dell'art.22 della legge n.142.

L'indagine ha avuto per obiettivo l'accertamento delle cinque forme di gestione che la legge (art.22 della legge n.142) indica in via prioritaria:

- a) La gestione di servizi in economica (le modeste dimensioni del servizio non consentono di costituire un'azienda) è largamente prevista dagli statuti (232).

- b)* La forma di concessione ai terzi, prevista quando sussistano ragioni tecniche o di opportunità, è anch'essa largamente individuata da ben 247 statuti.
- c)* La gestione dei servizi nella forma delle aziende speciali è prevista in 192 statuti (75 la escludono).

E' stato possibile accertare che le aziende speciali sono previste per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale. In particolare: trasporti pubblici; distribuzione acque e gas; raccolta e smaltimento rifiuti; depurazione acque; impianto ed esercizio delle reti di pubblica illuminazione; servizi pubblici di interesse turistico; illuminazione estiva cimiteri. In larga misura le aziende speciali sono previste per i servizi farmaceutici.

- d)* La gestione dei servizi sociali e culturali, senza rilevanza imprenditoriale nella forma della istituzione, è prevista da 156 statuti, mentre in 110 è esclusa. Tra le ipotesi positive, l'istituzione è prevista in larga misura nei comuni della Lombardia (16), Veneto (12), Emilia Romagna (14), Toscana (13), Campania (9) e Puglia (12).
- e)* La gestione dei servizi a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico è prevista da 157 statuti e preclusa da 107 enti.

In particolare, la gestione a mezzo società per azioni, che si rende opportuna per la specifica natura del servizio da erogare, promuovendo a tal fine la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, è stata individuata per la gestione dei servizi pubblici locali, in prevalenza dai comuni del Piemonte (17), Lombardia (26), Veneto (13), Emilia Romagna (18), Toscana (21), Campania (8), Puglia (16). Dall'indagine emerge, altresì, che nel gran numero dei comuni che hanno previsto il ricorso alla società per azioni, tale istituto non sia stato ancora attivato e che sia tuttora in corso l'individuazione dei servizi da gestire.

Aziende speciali, Istituzione, S.p.A.

La legge n.142 del 1990 ha determinato una radicale e sostanziale inversione di tendenza nel campo dell'azionariato negli enti locali, aprendo spazi normativi e operativi nei confronti delle società di capitali. Sul punto, l'art.22, comma 3°, lett. e) della legge n.142 ha stabilito che i comuni e le province possono gestire i servizi pubblici anche "a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico".

L'indagine si è soffermata in maniera diffusa e dettagliata sui poteri di nomina e revoca degli amministratori, sulla individuazione dei requisiti per la nomina degli stessi, sulla adozione della contabilità economica ed ha fatto riferimento alla complessiva disciplina delle aziende speciali, delle istituzioni e delle S.p.A.

- a) E' stato accertato che il potere di nomina degli amministratori spetta: al consiglio dell'ente (157); alla giunta (6); al consiglio e alla giunta (5); al sindaco (22); al sindaco con la partecipazione del consiglio e della giunta (15); al consiglio di amministrazione - limitatamente al presidente e al direttore - (39); al presidente dell'azienda o dell'istituzione, per il consiglio e il direttore (7); all'assemblea dei soci delle S.p.A. (35).
- b) I requisiti previsti per la nomina degli amministratori indicano nella professionalità (145) il criterio adottato in larga misura dagli statuti; i criteri di carriera (43) ed attitudinali (64) sono minoritari nella scelta degli amministratori.
- c) In 162 statuti è prevista l'approvazione degli atti fondamentali organizzativi e/o gestionali degli organi amministrativi da parte degli organi di governo dell'ente. In 33 statuti l'approvazione non è prevista. Questi dati confermano la diffusa volontà politica dell'ente locale di garantire, attraverso un sistema

di partecipazione alla vita organizzativa e alle scelte decisionali delle società, che la spinta al profitto non possa prevalere sulla tutela degli interessi pubblici.

- d) E' stato chiesto agli enti se avessero o meno previsto negli statuti la revoca o la sfiducia costruttiva degli amministratori di aziende speciali o istituzioni. Le risposte (134 si, 56 no) indicano con chiarezza che l'ente locale prevede negli statuti l'istituto della revoca e della sfiducia costruttiva per gli amministratori di aziende speciali o istituzioni che non abbiano adempiuto al corretto svolgimento del loro ruolo.
- e) Gli organi di controllo e/o di revisione per gli atti di amministrazione dell'ente sono previsti in 134 statuti, mentre 56 non li prevedono.
- f) L'evidenza del rapporto costi-ricavi, elemento essenziale dell'equilibrio di bilancio, postula l'esigenza che per le aziende speciali e per i servizi gestiti in economia debba essere adottata una contabilità economica. Solo 95 statuti prevedono l'adozione della contabilità economica, mentre in 86 statuti nulla è previsto. Ciò conferma una grave e diffusa inadempienza degli enti a dotarsi della contabilità economica, strumentazione non solo tecnica ma essenzialmente politico-istituzionale atta a garantire il rapporto costi-ricavi e, pertanto, il necessario equilibrio di bilancio.

### Partecipazione popolare

La riforma dell'ordinamento delle autonomie locali ha affermato il valore politico della partecipazione popolare, come elemento fondamentale dei diritti di cittadinanza, in passato compressa da una logica di accentramento.

La legge n.142, in particolare l'art.6, individua soggetti ed istituti della partecipazione.

Nell'indagine è stato compiuto un approccio alle varie forme di partecipazione e di consultazione della popolazione ed i risultati acquisiti consentono di esprimere una valutazione positiva sulla volontà delle autonomie locali di potenziare gli istituti della partecipazione. Dall'esame degli statuti emerge la linea di tendenza degli enti locali ad individuare nella partecipazione e nel decentramento gli obiettivi centrali di un nuovo metodo di intendere e vivere la vita amministrativa.

*a)* Nella grande maggioranza degli statuti esaminati (251) sono previste forme di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, ai sensi dell'art. 6, comma 1° della legge n.142. Solo 7 statuti non fanno cenno a forme di partecipazione.

*b)* L'indagine ha inteso accertare le varie forme di consultazione della popolazione previste dagli statuti comunali.

Le risposte pervenute indicano che sono previste le seguenti forme di consultazione: consultazione organica e periodica (54); consultazione eventuale (171); ammissione di istanze, petizioni e proposte (235); referendum consultivi (249). Da ciò si deduce che la partecipazione alle scelte della vita amministrativa, sotto forma di petizioni e proposte e di ricorso all'istituto del referendum consultivo è quella alla quale le normative statutarie hanno prestato la massima sensibilità ed attenzione.

E' di tutta evidenza che la larghissima previsione statutaria di istituti di partecipazione diretta dei cittadini (petizione, proposte, referendum) è finalizzata all'obiettivo di rendere più stretto e corretto il rapporto tra istituzione locale e cittadini.



### Difensore civico

Istituto di notevole rilievo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali è il difensore civico, previsto dall'art.8 della legge n.142 del 1990.

L'indagine sottolinea come la normativa statutaria intesa a disciplinare la figura e la funzione del difensore civico sia omogenea nel delineare una funzione di verifica e di garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione comunale.

L'istituto del difensore civico è previsto in 245 statuti (solo 14 non lo prevedono); solo in 28 comuni è stato già nominato, mentre in 206 non è stato ancora nominato.

### Accesso dei cittadini e diritto di informazione

La trasparenza amministrativa è momento essenziale della vita pubblica e, come tale, deve trovare nell'ordinamento una precisa tutela a vantaggio dei cittadini, per garantire partecipazione e accesso all'informazione.

Il diritto di accesso all'informazione e la pubblicità degli atti amministrativi sono stati riconosciuti "a chiunque vi abbia interesse" dall'art.22 della legge 7 agosto 1990, n.241, che rappresenta il necessario completamento del disegno riformatore delle autonomie locali, già avviato dalla legge n.142 del 1990.

L'indagine effettuata dalla Sezione non poteva non fare riferimento alla disciplina statutaria del diritto di accesso e di informazione dei cittadini e, pertanto, ha interessato gli enti locali a fornire documentate risposte.

a) In primo luogo, è stato chiesto agli enti se, ai sensi dell'art.4, comma 1°, della legge n.241 del 1990 siano state o meno determinate le unità organiz-

zative responsabili delle istruttorie, dei procedimenti e degli atti finali di competenza dell'ente.

Le risposte pervenute indicano che solo 87 statuti hanno determinato le unità responsabili e 172 non le hanno previste.

*b)* Al quesito se l'ente, nella sua attività, si avvalga di conferenze di servizi in funzione della semplificazione dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art.14 della legge n.241 del 1990, 111 comuni hanno risposto positivamente e ben 148 hanno dato una risposta negativa.

*c)* Il diritto all'accesso alla conoscenza di atti amministrativi deve essere garantito concretamente attraverso l'adozione da parte degli enti di specifiche misure.

L'indagine ha accertato che, ai sensi del comma 3° dell'art.22, sono state previste misure organizzative idonee a garantire l'accesso ai documenti amministrativi dell'ente da 143 statuti, mentre 120 non le hanno previste.

*d)* E' stato chiesto agli enti se siano state previste opportune forme di pubblicità, di facile accesso per la popolazione, per i più importanti atti che riguardano l'amministrazione dell'ente (documenti programmatici, bilanci, strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica). Le risposte positive sono 158, le negative 110.

Da ciò emerge una larga fascia di inadempienza ed insensibilità degli enti a disciplinare, attraverso l'attuazione di adeguate forme di pubblicità, l'attività amministrativa.

Il diritto all'informazione dei cittadini viene vanificato se l'ente non assicura una opportuna ed idonea conoscenza degli atti essenziali della vita amministrativa.

## **2.2 Adeguamento alla normativa post.142**

L'indagine conoscitiva disposta dalla Sezione, di cui al piano delle rilevazioni per l'anno 1992, è stata centrata su alcune direttrici di fondo. I risultati conseguiti dall'indagine hanno consentito l'acquisizione di un quadro organico dell'attività degli enti locali in materia di autonomia statutaria e di potestà regolamentare.

Facendo seguito alla prima fase iniziata e conclusa nell'anno 1993, i cui risultati sono stati esposti nella Relazione annuale per l'esercizio finanziario 1991, è stato chiesto agli enti, già interessati precedentemente, di fornire ogni utile elemento sull'avvenuto adeguamento dei rispettivi statuti alla luce della normativa succedutasi dopo la legge n.142 del 1990. Cambiando i principi della legislazione primaria statale, gli enti locali devono provvedere ad adeguare il loro ordinamento.

Così l'art.33, comma 1° della legge n.81 del 1993, modificata ed integrata dalla legge n.415 del 15 ottobre 1993 sulla elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, ha disposto l'adeguamento degli statuti entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, e cioè entro il 28 marzo 1994. Dopo tale termine le norme in contrasto sono da considerarsi prive di ogni effetto.

E' da sottolineare che tale adeguamento deve essere valutato sotto il profilo di una disciplina organica dell'ente locale alla luce della normativa nazionale sopraggiunta. In carenza di precisi, tempestivi interventi da parte dei singoli enti locali, la legge dispone la perdita di efficacia delle norme statutarie contrastanti.

Le principali novità apportate, e ulteriormente precisate con il regolamento di attuazione di cui al D.P.R. n.132 del 28 aprile 1993, si riferiscono alle disposizioni di cui agli artt.34 e 36 della legge n.142 del 1990.

Invero, ai sensi dell'art.16 della legge n.81 del 1993, l'elezione del sindaco e del presidente della provincia avviene a suffragio universale diretto, mentre spetta a tali organi monocratici la nomina dei componenti la giunta, dandone comunicazione al consiglio nella prima seduta successiva all'avvenuta elezione, in uno con la proposta degli indirizzi generali di governo dell'ente locale, che debbono essere discussi e approvati dallo stesso consiglio.

Spetta, inoltre, al sindaco la facoltà di revocare uno o più assessori informandone poi il consiglio.

Ai sensi dell'art.13 della legge n.81 del 1993 spetta al sindaco e al presidente della provincia, sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio, di provvedere entro 40 giorni dall'insediamento, alla nomina, alla designazione, nonché alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni.

Rientrano inoltre nella competenza dei cennati organi, in quanto responsabili dell'amministrazione dell'ente che rappresentano, la nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi attribuendo e definendo gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna (art.13 legge n.81 del 1993 comma 5°- ter) .

Qualora il consiglio adotti una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei suoi componenti nei riguardi del sindaco, del presidente della provincia, gli stessi in uno con le rispettive giunte, cessano dalla carica.

Nel contempo il consiglio viene sciolto e, in attesa di nuove elezioni, si procede alla nomina di un commissario (art.18 legge n.81 del 1993).

In ordine alle giunte comunali, ex art.23 legge n.81 del 1993, è stato ridimensionato il numero dei componenti in relazione al numero degli abitanti degli enti. Per quanto attiene poi alla nomina di assessori "esterni" non facenti parte del consiglio, la normativa richiamata ne prevede la possibilità nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province, mentre tale ipotesi, nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, è rimessa ai singoli statuti:

Viene ribadita la necessaria presenza dei requisiti di compatibilità e di eleggibilità alla carica di consigliere.

Gli assessori interni non possono cumulare tale carica con quella di consigliere (art.25 legge n.81 del 1993).

Particolare e dettagliata attenzione è riservata dalla legge n.81 del 1993, - diffusamente nel capo III, - alle norme sulla campagna elettorale, demandando agli statuti e ai regolamenti dei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti e alle province le disposizioni sulla pubblicità delle spese elettorali. Con ulteriore norma (art.27) è stato demandato agli statuti comunali e provinciali di assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna, ai sensi della legge n.125 del 10 aprile 1991, e di promuovere la presenza di entrambi i sessi nella giunta e negli organi collegiali del comune e della provincia nonché, degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

In particolare, tale previsione è contenuta nello Statuto della provincia di Roma (art.8).

Altri aspetti cui può attenersi l'adeguamento degli statuti e/o regolamenti riguardano nuove normative nazionali succedutesi dopo l'approvazione dei

singoli statuti, quali in particolare il decreto legislativo n.29 del 3 febbraio 1993 ed il decreto legislativo n.470 del 10 ottobre 1993 ai fini di specificazione e di adattamento alle esigenze dei singoli enti locali.

### **2.2.1 Contenuti e limiti dell'indagine**

Nell'avviare l'indagine sull'adeguamento degli statuti alla normativa della legge n.81 del 1993, la Sezione ha ritenuto di interessare tutte le province ed i comuni compresi nelle classi dalla 7<sup>a</sup> alla 11<sup>a</sup>, per un totale di 546 enti.

Al termine della prima fase dell'indagine si è potuto accertare, dalle risposte pervenute, che solo 25 enti, alla data del 28 marzo 1994, hanno provveduto all'adeguamento del proprio statuto alle nuove disposizioni.

Si tratta di 5 province (Benevento, Brescia, Grosseto, Isernia, Vercelli, ) e di 21 comuni (Aosta, Assisi, Belluno, Bergamo, Bologna, Cerignola, Cesenatico, Chiavari, Chivasso, Enna, Legnano, Mirano, Novate Milanese, Parabiago, Rivoli, San Giovanni Persiceto, Savona, Schio, Seregno, Siracusa, Sulmona).

In particolare, si segnala che alcuni comuni (Chiavari, Ginosa, Gubbio) hanno provveduto ad una parziale modifica dello statuto solo per quanto attiene alla convocazione e presidenza delle sedute consiliari, riservandosi il completamento dell'adeguamento.

Un gruppo consistente di enti (le province di: Arezzo, Asti, Bologna, Cagliari, Cuneo Ferrara, Firenze, Frosinone, Genova, Gorizia, Latina, Novara, Parma, Perugia, Pistoia, Pesaro-Urbino, Rieti, Siena, Sondrio, Torino, Treviso; ed i comuni di: Arzignano, Bassano del Grappa, Bra, Bollate, Cesano Bascone, Cremona, Cuneo, Faenza, Ferrara, Foggia, Fondi, Forlì, Ginosa, Imperia, Legnago, Lissone, Livorno, Lugo, Magenta, Massa, Modena, Mondovì,

Montecatini Terme, Novi Ligure, Orbassano, Osimo, Pinerolo, San Donà di Piave, San Remo, Tortona, Termoli, Trieste, Udine, Velletri, Verbania), ha in corso di elaborazione, da parte di apposite commissioni consiliari, la revisione e l'adeguamento dello statuto alla nuova normativa.

### **2.2.2 Considerazioni conclusive**

I risultati dell'indagine attestano l'ampia e quasi generalizzata inadempienza di province e comuni al recepimento della normativa sull'adeguamento degli statuti ed indicano, altresì, la diffusa tendenza a rinviare l'attuazione delle modifiche previste dall'art.33 della legge n.81.

La norma in questione pone un obbligo giuridico a carico degli enti in quanto dispone che i comuni e le province "devono" adeguare il proprio statuto.

La norma richiamata si collega al comma 1° dell'art.4 della legge n.142 del 1990 che prevedeva l'analogo obbligo per comuni e province di "adottare" il proprio statuto entro un termine stabilito (art.59).

L'adeguamento dello statuto alle nuove norme della legge n.81 deve muoversi nella coerenza della ratio della sopravvenuta normativa. E, perciò, non è di poco significato approfondire le modificazioni intervenute e valutare i contenuti integrativi o aggiuntivi posti in essere da province e comuni.

Si ravvisa, pertanto, l'opportunità di proseguire l'indagine per accertare il complessivo processo di adattamento delle norme statutarie alle nuove disposizioni di legge.

### 2.3 Incarichi di consulenza per l'elaborazione degli Statuti e dei regolamenti

Nel quadro delle rilevazioni disposte dalla Sezione con deliberazione n.7 del 1993 al fine di riferirne al Parlamento, una importante tematica attiene ai criteri, alle modalità e agli oneri finanziari relativi all'utilizzo di consulenti esterni per l'elaborazione:

- a) degli statuti comunali e provinciali;
- b) dell'adeguamento degli stessi alla normativa succeduta dopo la legge n.142 dell'8 giugno 1990;
- c) dei regolamenti.

Su tale argomento è stato preparato un apposito questionario inviato a tutte le province nonché ai comuni capoluogo di provincia e a quelli compresi nelle classi dalla 7<sup>a</sup> alla 11<sup>a</sup>.

I quesiti posti riguardano in particolare:

- le motivazioni poste a giustificazione delle singole consulenze;
- le qualifiche dei consulenti;
- i compensi lordi corrisposti;
- le osservazioni eventualmente formulate al riguardo dal Collegio dei revisori dei conti e/o dal Co.Re.Co. e dal segretario dell'ente.

Attese le novità introdotte con la legge n.142 dell'8 giugno 1990 e con la legge n.81 del 25 marzo 1993, modificata e integrata con la legge n.415 del 15 ottobre 1993 in ordine alla rinnovata concezione, strutturale e funzionale, degli enti i cui assi fondamentali sono da trovare negli statuti e relativi regolamenti, è stato richiesto un impegno particolare da parte degli enti interessati.

E' da riconoscere, in principio, all'ente legittimazione nel conferimento a soggetti esterni di incarichi di consulenza per attività per le quali la specifi-



cità delle competenze professionali richieste non consente l'utilizzo di unità impiegatizie.

Il ricorso a consulenze esterne è peraltro subordinato a determinate condizioni quali l'urgenza che implica la temporaneità degli incarichi e l'impossibilità di fronteggiare necessità eccezionali con gli strumenti a disposizione per inadeguatezza o insufficienza degli stessi.

In presenza di uno sbilanciamento nel rapporto tra fini da raggiungere entro tempi stabiliti e organizzazione interna è possibile che l'ente si avvalga di apporti esterni al fine di evitare, tra l'altro, perturbamenti nello svolgimento normale dei suoi compiti.

Atteso quindi che i fini da perseguire hanno importanza primaria così come stabilito dalle leggi dinanzi citate è da considerare legittimo il ricorso a consulenze esterne.

L'attività di consulenza è definita dal contenuto della deliberazione di conferimento dell'incarico "mirato" nel *quando* e nel *quomodo*. Tale ipotesi è da tenere distinta sia dalla delegazione amministrativa sia da ripartizioni di competenze nell'ambito dell'ente.

Non si ha invero alcun trasferimento di competenze proprie dell'ente né riparto di compiti. La consulenza consiste quindi in un ausilio tendente a facilitare l'esercizio di poteri-doveri istituzionalmente spettanti a soggetti/organi dell'ente.

E' un intervento non previsto dalla normativa (l'ipotesi di cui all'art.51, comma 7° della legge n.142 del 1990 è da situare in altro contesto e richiede specifica disciplina regolamentare) e peraltro neanche escluso, come si è detto, nel ricorrere di determinate condizioni.

Mentre nei rapporti con l'ente il consulente risponde secondo i canoni privatistici della *locatio operis* il prodotto della sua attività nel processo statutario ha valore di meno fatto. E' altresì da distinguere dall'attività consultiva in senso proprio volta alla formulazione di un parere più che di una proposta e costituente una fase del procedimento con rilevanza giuridica sull'atto emanando.

E' utile esaminare più da vicino quanto emerso dalle risposte, peraltro non sempre esaustive, fornite dagli enti interpellati.

- Totali enti interpellati: n.546;
- province interpellate: n.92;
- comuni interpellati: n.454;
- province che rispondono: n.90 (circa il 96%);
- province che non rispondono: n.2 (circa il 4%);
- comuni che rispondono: n.282 (circa il 62%);
- comuni che non rispondono: n.172 (38%).

Le province ed i comuni che non rispondono al questionario sono, in prevalenza, quelli del centro-sud ed isole.

Delle 90 province che hanno risposto, il ricorso a consulenti esterni è stato effettuato:

- 1) per l'elaborazione del solo statuto da 25 di esse (pari al 32%);
- 2) per l'elaborazione dei solli regolamenti dalle sole Province di Lucca e di Bari;
- 3) per statuto e regolamenti da n.14 province;
- 4) dalle risposte pervenute si rileva che solo le Province di Milano, Aosta, Arezzo, Macerata, Campobasso e Benevento hanno provveduto, tramite

consulenza esterna, ad adeguare, alla normativa sopraggiunta dopo la legge n.142 del 1990, sia lo statuto che i regolamenti.

Le rimanenti province hanno risposto comunicando di non aver avuto bisogno di ricorrere a consulenti esterni.

Per quanto attiene ai comuni, di essi n.154 (sui 282 che hanno risposto al questionario) non hanno fatto ricorso a consulenti esterni. Tali comuni rientrano, in massima parte, nella classe demografica 7<sup>a</sup>.

Analizzando, in base alle classi demografiche, i comuni che si sono serviti di consulenti esterni (128), si rileva che tra quelli compresi nella classe demografica 11<sup>a</sup> il comune di Milano ha speso lire 203 milioni per l'elaborazione dello statuto e dei regolamenti, affidando tale incarico a professori universitari; che il Comune di Torino ha speso lire 249 milioni per lo stesso incarico, svolto da avvocati e da professori universitari; il Comune di Napoli lire 194 milioni per statuto e regolamenti; il Comune di Genova lire 200 milioni per il solo statuto; il Comune di Roma lire 595 milioni per statuto e regolamento (professori e avvocati); il Comune di Palermo non si è rivolto a consulenti esterni.

Tra i comuni di classe 10<sup>a</sup>, Verona e Catania dichiarano di non aver fatto ricorso a consulenti esterni; il Comune di Bologna comunica il ricorso a tali esperti per statuto, regolamenti e relativi adeguamenti, ma non allega documenti giustificativi, né il costo di tali lavori; così come il Comune di Bari che dichiara di aver fatto ricorso a consulenti esterni per il solo statuto, ma non completa la documentazione con le relative delibere, né tanto meno comunica l'importo di tali prestazioni professionali. Il Comune di Venezia spende 25 milioni per il solo statuto, mentre quello di Firenze, sempre per il solo statuto, sopporta un costo di lire 123 milioni.

Passando ad analizzare la classe demografica 9<sup>a</sup>, dei 34 comuni interpellati, n.22 rispondono e, di questi, 13 comuni dichiarano di aver avuto bisogno di consulenti esterni, prevalentemente professori universitari, per la stesura dello statuto e dei regolamenti: 4 per il solo statuto - 8 comuni per statuto e regolamenti; 1 comune per il solo regolamento.

Di tali comuni, n.4 non comunicano i costi sostenuti, mentre per gli altri si oscilla dai 4 milioni del Comune di Ancona (per il solo adeguamento dello statuto alla normativa sopraggiunta), ai 188 milioni del Comune di Ferrara (per statuto e regolamenti).

Dei 50 comuni rientranti nella classe demografica 8<sup>a</sup>, n.35 comuni hanno risposto al questionario e, tra questi ultimi, n.20 dichiarano di aver avuto la necessità di consulenza esterna per la stesura, nella quasi totalità dei casi, del solo statuto. Dai documenti trasmessi, si può rilevare che i costi relativi a tale prestazione professionale oscillano da un minimo di lire un milione per Sesto S. Giovanni e di lire 2 milioni per Udine, fino ai 30 milioni di Asti, e di Savona (per il solo statuto), ai 30 milioni di Benevento (per statuto e regolamenti), fino ai 55 milioni di Cremona (per statuto e regolamenti) e 56 milioni di Imola (per statuto e relativo adeguamento).

Per l'elaborazione del solo statuto: il Comune di Pavia si è rivolto a professori universitari, con un costo di lire 94 milioni, mentre quello di Molfetta supera i 100 milioni.

Per statuto e regolamenti: il Comune di Lamezia Terme spende 100 milioni per professori universitari, mentre quello di Barletta raggiunge i 95 milioni. Relativamente ai 358 comuni interpellati della classe demografica 7<sup>a</sup>, n.145 non rispondono, mentre, dei rimanenti n.213, solo n.81 comuni dichiarano di essersi rivolti a consulenti esterni.

Le motivazioni addotte sono sempre le stesse, vale a dire la necessità di particolare competenza tecnico-giuridica, con conseguente ricorso ad avvocati e professori universitari.

Per questi ultimi 81 comuni va evidenziato, sulla base dei dati trasmessi, che i compensi per i professionisti variano notevolmente. In particolare si può rilevare quanto segue:

a) n.42 comuni dichiarano di aver dato un incarico di consulenza esterna solo per la stesura dello statuto, e per questi i compensi variano, da un milione per Venaria Reale e S. Remo, fino a lire 66 milioni di Bitonto e a 73 milioni di Valenza.

I Comuni di Gorizia, San Benedetto del Tronto, Terracina e Rieti non documentano il costo sopportato per tale prestazione.

b) n.23 comuni hanno fatto appello a professionalità esterne all'ente, per la elaborazione dello statuto e dei regolamenti.

Anche in questo caso i costi oscillano notevolmente, e si va dagli 8 milioni di Acerra, dai 10 milioni di Magliano Veneto, ai 40 milioni di Comacchio, ai 61 milioni di Cento, fino agli 87 milioni di Bacoli, ai 100 milioni del Comune di Imperia ed ai 148 milioni di Quarto.

I Comuni di Monterotondo e di Cava dei Tirreni dichiarano di aver proceduto, con consulenza esterna, alla stesura sia dello statuto che dei regolamenti, ma non documentano i costi relativi.

c) n.7 comuni dichiarano di aver fatto ricorso a consulenza esterna solo per i regolamenti, con costi non superiori a lire 10 milioni, tranne Pontedera con lire 12,5 milioni, il Comune di Rovigo con lire 18 milioni e Abbiategrasso con lire 60 milioni.

*d)* n.5 comuni presentano una situazione particolare.

I Comuni di Legnano, S. Lazzaro di Savena, Montecatini Terme ed Avezzano, nel rispondere al questionario, fanno sapere di essersi rivolti a consulenti esterni per la stesura dello statuto e dei regolamenti, nonché per gli adeguamenti degli stessi alla normativa sopraggiunta dopo la legge n.142 del 1990.

A fronte dei 54 milioni spesi dal Comune di S. Lazzaro di Savena, quello di Avezzano spende lire 132 milioni. Il Comune di Legnano, a sua volta, non manda, a corredo dei questionari, documentazione che permetta di conoscere le motivazioni che hanno indotto il comune a far ricorso a professionisti esterni all'ente, né a quali consulenti si sia fatto ricorso e con quale costo. Anche il Comune di Montecatini Terme non completa la documentazione, per cui non è dato sapere a quanto ammonti l'onorario dei professionisti esterni.

Aosta, a sua volta, dichiara di aver provveduto sia alla stesura dello statuto che dei regolamenti, ed ai loro adeguamenti alla normativa sopraggiunta, tramite consulenti esterni, ma dalla delibera allegata sembrerebbe che il costo di lire 118 milioni sia ascrivibile esclusivamente alla voce regolamenti.

*e)* Il Comune di Isernia e quello di Portici hanno fatto ricorso a consulenti esterni solo per gli adeguamenti (dello statuto e dei regolamenti) alla normativa sopraggiunta dopo la legge n.142 del 1990, con una spesa di circa lire 60 milioni.

*f)* n.2 Comuni - quello di Trani e di S. Giovanni Rotondo -, a loro volta, hanno incaricato professionisti esterni per lo statuto, l'adeguamento di questo, e per i regolamenti; il primo non comunica l'ammontare del compenso, mentre il secondo dichiara lire 13 milioni.

Indipendentemente dalla classe demografica, una comparazione dei vari enti basata sull'entità dei costi sostenuti per le attività dei professionisti esterni, metta in luce che, per la stesura del solo statuto, alcuni comuni e/o province hanno speso cifre ben più elevate di quelle sopportate da altri enti locali per ottenere anche l'elaborazione dei regolamenti con relativi adeguamenti.

*- Vediamo in dettaglio -*

- 1) Con costi che non superano i 10 milioni i consulenti esterni, interpellati dagli enti che seguono, hanno stilato lo statuto:

Provincia di Asti, Chivasso, Magenta, Rho, Sesto S. Giovanni, Bassano del Grappa, Udine, S. Remo, Albenga, Montevarchi, Provincia Ascoli Piceno, Empoli, Pietrasanta, S. Giuliano Terme, S. Miniato, Poggibonsi, Formia, Velletri, Maddaloni, Pozzuoli, Conversano, Galatina, Provincia di Potenza;

*con la stessa cifra*, poi, i Comuni di Mogliano Veneto, Chiavari ed Acerra hanno ottenuto lo statuto ed i regolamenti,

*con la stessa spesa*, il Comune di Muggiò ha realizzato i regolamenti con l'adeguamento dello statuto alla normativa sopraggiunta; il Comune di Mantova e quello di Rapallo hanno realizzato i regolamenti con relativi adeguamenti.

- 2) Con costi che oscillano tra i 10 ed i 20 milioni:

- *lo statuto*: Provincia di Cuneo, Ivrea, Prov. Vercelli, Prov. Reggio Emilia, Assisi, Narni, Chieti, Torre Annunziata, Giovinazzo;
- *statuto e regolamenti*: Schio, Guidonia, Montecelio, Montesilvano, Putignano, Vibo Valentia, Oristano;
- *regolamenti ed adeguamento di regolamenti*: Rovigo, Pontedera;
- *statuto ed adeguamenti statuto*: Lecco ed Enna;

- *adeguamenti statuto e regolamenti*: Portici;
  - *statuto ed adeguamento statuto, regolamenti ed adeguamento regolamenti*: Prov. di Macerata.
- 3) Con costi che oscillano tra i 20 ed i 30 milioni, i comuni e le province che seguono:
- *lo statuto*: Asti, Collegno, Prov. Vercelli, Prov. Como, Corsico, Voghera, Busto Arsizio, Prov. Treviso, Jesolo, Venezia, Valdagno, Savona, Modena, Vignola, Piacenza, Prov. Firenze, Prov. Pisa, Prov. Perugia, Gubbio, Sulmona, Prov. Chieti, Prov. Brindisi;
  - *statuto e regolamenti*: Vercelli, Belluno, Prov. Pordenone, Perugia, Benevento, Prov. Caserta, Triggiano, Selargius;
  - *regolamenti*: Prov. Bari.
- 4) Costi che oscillano tra i 30 ed i 40 milioni:
- *statuto*: Novara, Prov. Varese, Prov. Padova, Treviso, Cesena, Sassuolo, Prov. Terni, Prov. Latina, Bisceglie;
  - *statuto e regolamenti*: Trieste, Comacchio, Casarano, Crotone.
- 5) Costi tra i 40 ed i 50 milioni:
- *statuto e regolamenti*: Prov. Ancona ed Ostuni;
  - *statuto, adeguamenti statuto, regolamenti adeguamento regolamenti*: Prov. Arezzo.
- 6) Costi che oscillano tra i 50 ed i 60 milioni:
- *statuto*: Prov. Alessandria, Cagliari, Prov. Oristano;
  - *regolamenti*: Abbiategrasso;
  - *statuto e regolamenti*: Bergamo, Cremona, Prov. Vicenza, Vicenza, Prov. Verona;
  - *statuto ed adeguamenti statuto*: Prov. Pavia, Imola;



- *statuto, regolamenti ed adeguamenti statuto*: S. Giovanni Rotondo;
  - *statuto, adeguamenti statuto, regolamenti, adeguamenti regolamenti*:  
Prov. Milano, S. Lazzaro di Savena;
  - *adeguamenti statuto e regolamenti*: Isernia.
- 7) Costi tra i 60 ed i 70 milioni:
- *statuto*: Bitonto;
  - *statuto e regolamenti*: Cento;
  - *adeguamenti statuto e regolamenti*: Prov. Isernia.
- 8) Costi tra i 70 e gli 80 milioni:
- *statuto*: Valenza, Prov. Genova;
  - *regolamenti*: Lecce;
  - *statuto e regolamenti*: Prov. Siena.
- 9) Tra gli 80 e i 90 milioni:
- *statuto e regolamenti*: Bacoli. Prov. Reggio di Calabria
- 10) Tra i 90 e i 100 milioni:
- *statuto*: Pavia, Molfetta, Prov. Messina;
  - *statuto e regolamenti*: Prov. Campobasso, Barletta e Lamezia Terme.
- 11) Tra i 100 e i 110 milioni:
- *statuto e regolamenti*: Imperia.
- 12) Inoltre:
- 118 milioni : Aosta (statuto, regolamenti e relativi adeguamenti);
  - 119 " : Prov. Venezia (statuto e regolamenti);
  - 123 " : Firenze e Prov. Frosinone, solo statuto;
  - 130 " : Prov. Torino, solo statuto;
  - 132 " : Avezzano (statuto, regolamenti e relativi adeguamenti);
  - 148 " : Quarto, statuto e regolamenti;

- 188 " : Ferrara, statuto e regolamenti;
- 194 " : Napoli, statuto e regolamenti;
- 200 " : Genova, statuto;
- 203 " : Milano, statuto e regolamenti;
- 249 " : Torino, statuto e regolamenti;
- 595 " : Roma, statuto, regolamenti e relativi adeguamenti.

*Gli elementi dianzi forniti sono sintetizzati nella seguente tabella*

I dati riportati  
nella colonna  
(a) sono  
espressi in  
milioni di lire

(a) costo	(b) numero enti	(c) statuto	(d) regolamenti	(e) adeguamento statuto	(f) adeguamento regolamenti
	23	X			
	3	X	X		
	1		X	X	
da 1 a 10	2		X		X
	9	X			
	7	X	X		
	2		X		X
	2	X		X	
	1			X	X
da 11 a 20	1	X	X	X	X
	22	X			
	8	X	X		
da 21 a 30	1		X		
	9	X			
da 31 a 40	4	X	X		
	2	X	X		
da 41 a 50	1	X	X	X	X
	3	X			
	1		X		
	5	X	X		
	2	X		X	
	1	X	X	X	
	2	X	X	X	X
da 51 a 60	1		X	X	
	1	X			
	1	X	X		
da 61 a 70	1		X	X	
	2	X			
	1		X		
da 71 a 80	1	X	X		
da 81 a 90	2	X	X		
	3	X			
da 91 a 100	3	X	X		
da 101 a 110	1	X	X		
	1	X	X		
da 111 a 120	1	X	X	X	X
da 121 a 130	3	X			
da 131 a 140	1	X	X	X	X
da 141 a 150	1	X	X		
da 181 a 180	1	X	X		
	1	X			
da 191 a 200	1	X	X		
da 201 a 210	1	X	X		
da 241 a 250	1	X	X		
da 590 a 600	1	X	X	X	X

Per quanto riguarda il tempo assegnato per la stesura dell'elaborato, questo oscilla dai 2 mesi (nella maggior parte dei casi) ai 4 mesi, fino ad un massimo di 1 anno.

Pochi comuni relazionano sul fattore tempo (in tutto: 20 comuni e n.6 province).

In dettaglio:

- Comune di Mantova: solo elaborazione regolamenti e relativo adeguamento; incarico conferito ad avvocati; costo lire 6 milioni, tempo 10 mesi;
- Comune di Milano: elaborazione statuto e regolamenti; professori universitari; lire 203 milioni; 3 mesi;
- Nova Milanese: elaborazione regolamenti; consulente "Lega servizi e consulenza di Rimini"; costo lire 9 milioni; tempo 3 mesi;
- Comune di Cremona: statuto e regolamenti; 2 avvocati; lire 55 milioni; 2 mesi;
- Comune di Torino: statuto e regolamenti; professori universitari e avvocati; costo lire 249 milioni; tempo 7 mesi;
- Comune di Collegno: statuto; avvocati e professori; lire 30 milioni; 4 mesi;
- Comune di Vercelli: statuto e regolamento; avvocati ed esperti; lire 22 milioni; 4 mesi;
- Comune di Valenza: statuto; 2 professori universitari e 1 consulente enti locali; lire 73 milioni; 2 mesi;
- S. Lazzaro di Savena: statuto ed adeguamento; regolamenti ed adeguamento; professori; lire 54 milioni; 3 mesi;
- Imola: statuto ed adeguamento; professori lire 56 milioni; 2 mesi;
- Cesena: statuto; professori; lire 36 milioni; 3 mesi e mezzo;

- Comune di Ferrara: statuto e regolamenti; professori e avvocati; lire 188 milioni; 2 mesi;
- Bassano del Grappa: statuto; esperto Pubblica Amministrazione; lire 9 milioni; 2 mesi;
- Comune di Pontedera: regolamenti ed adeguamenti; professori universitari; lire 12 milioni; 1 anno;
- Avezzano: statuto ed adeguamenti; regolamenti ed adeguamenti; professori ed esperti; lire 133 milioni; 3 mesi;
- Bitonto: statuto; avvocati; professori ed esperti; lire 66 milioni; 2 mesi;
- Trani: statuto ed adeguamenti; regolamenti; professori; compenso non dichiarato; 1 mese;
- Bisceglie: statuto; professori; lire 36 milioni; 2 mesi;
- Galatina: statuto; esperti; lire 4 milioni; 2 mesi;
- Lamezia Terme: statuto e regolamenti; professori; lire 100 milioni; 7 mesi;

Province

- Aosta: statuto; regolamenti e relativi adeguamenti; esperto esterno; lire 118 milioni (per soli regolamenti); 1 anno;
- Prov. Milano: statuto; regolamenti e relativi adeguamenti; avvocati; lire 57 milioni; 6 mesi;
- Prov. Pavia: statuto ed adeguamenti; avvocati; professori; esperti; lire 60 milioni; 1 mese;
- Prov. Pordenone: statuto; regolamenti; professori; esperti; lire 25 milioni; 2 mesi;
- Prov. Asti: statuto; avvocati; lire 10 milioni; 1 mese;
- Prov. Pisa: statuto; avvocati; professori; lire 29 milioni; 4 mesi e mezzo.

Infine, una analisi comparativa, su base geografica, è illustrata nelle tabelle allegate, a livello regionale e nel relativo riepilogo nazionale.

Piemonte

Comuni e province

interpellati	36	%
rispondono	32	88,9%
ricorso a consulenza esterna	17	53,1%
costo totale lire	752 milioni	44,2 milioni

Aosta

interpellati	1	%
rispondono	1	100%
ricorso a consulenza esterna	1	100%
costo totale lire	118 milioni	118 milioni

Lombardia

interpellati	67	%
rispondono	52	77,6%
ricorso a consulenza esterna	22	42 %
costo totale lire	786 milioni	35,7 milioni

Trentino Alto Adige

interpellati	4	%
rispondono	2	50%
ricorso a consulenza esterna	1	50%
costo totale lire	Non pervenuto	

Veneto

interpellati	34	%
rispondono	29	85%
ricorso a consulenza esterna	15	51%
costo totale lire	541 milioni	36 milioni

Friuli Venezia Giulia

interpellati	9	%
rispondono	9	100 %
ricorso a consulenza esterna	4	44,4%
costo totale lire	65 milioni	16,2 milioni

Liguria

interpellati	14	%
rispondono	13	93%
ricorso a consulenza esterna	8	61%
costo totale lire	432 milioni	54 milioni

Emilia Romagna

interpellati	39	%
rispondono	35	89,7%
ricorso a consulenza esterna	13	37,1%
costo totale lire	552 milioni	42,5 milioni



Toscana

interpellati	44	%
rispondono	33	75%
ricorso a consulenza esterna	15	45%
costo totale lire	369 milioni	24,6 milioni

Umbria

interpellati	11	%
rispondono	8	72,7%
ricorso a consulenza esterna	6	75 %
costo totale lire	142 milioni	23,7 milioni

Marche

interpellati	18	%
rispondono	3	72%
ricorso a consulenza esterna	5	38%
costo totale lire	75 milioni	15 milioni

Lazio

interpellati	37	%
rispondono	18	48,6%
ricorso a consulenza esterna	10	55,5%
costo totale lire	825 milioni	82,5 milioni

Abruzzo

interpellati	17	%
rispondono	9	53%
ricorso a consulenza esterna	6	67%
costo totale lire	248 milioni	41,3 milioni

Molise

interpellati	5	%
rispondono	4	80%
ricorso a consulenza esterna	3	75%
costo totale lire	220 milioni	73 milioni

Campania

interpellati	62	%
rispondono	27	43%
ricorso a consulenza esterna	12	46%
costo totale lire	544 milioni	45,3 milioni

Puglia

interpellati	54	%
rispondono	38	70%
ricorso a consulenza esterna	18	48%
costo totale lire	697 milioni	38,7 milioni

Basilicata

interpellati	4	%
rispondono	3	75 %
ricorso a consulenza esterna	1	33,3%
costo totale lire	5 milioni	5 milioni

Calabria

interpellati	14	%
rispondono	10	71%
ricorso a consulenza esterna	6	60%
costo totale lire	238 milioni	39,6 milioni

Sicilia

interpellati	60	%
rispondono	26	43%
ricorso a consulenza esterna	2	8 %
costo totale lire	111 milioni	55,5 milioni

Sardegna

interpellati	16	%
rispondono	10	62 %
ricorso a consulenza esterna	5	55,6%
costo totale lire	186 milioni	37,2 milioni

Italia - quadro generale

interpellati	546	%
rispondono	372	68%
ricorso a consulenza esterna	170	46%
costo totale lire	6. 906 milioni	
costo medio		40,63 milioni

Pur rilevando l'utilità derivata, in linea generale, da tale forma di collaborazione che ha permesso di fronteggiare gli importanti e fondamentali adempimenti di cui alle dianzi menzionate leggi di riforma delle autonomie locali, vanno segnalati taluni aspetti sotto il profilo della sana gestione, che gli enti in parola devono sempre e comunque perseguire.

E' da precisare che la redditività del lavoro svolto dai consulenti non è quantificabile in termini economici. E' l'interesse generale della collettività che deve essere peraltro raggiunto in modo che i costi sostenuti siano compensati dalla massimizzazione del vantaggio sociale.

I soggetti chiamati a rendere attività di consulenza sono dotati in genere di conoscenze ed esperienze tecniche appropriate per l'elaborazione di articolati progetti statutarî e regolamentari indubbiamente complessi.

Dalle risposte avute non emerge con chiarezza se, nel caso di incarichi affidati a professori universitari, sia stata previamente acquisita la necessaria

autorizzazione dei rispettivi consigli di facoltà sulla compatibilità dell'incarico con gli obblighi accademici.

Non risultano in genere indicati con precisione i tempi di produzione delle consulenze richieste. In ordine poi ai compensi deliberati non sono indicati i parametri di riferimento.

Come dinanzi esposto emergono valori differenziati senza che sia possibile ricondurli ad una omogeneizzazione di base né in relazione alla qualifica dei consulenti né al tipo di consulenza agli stessi affidata da rapportare a precise unità di tempo. Per i comuni di una stessa classe esistono invero valori sovente molto diversificati.

Casi macroscopici degni di essere rilevati sono quello del Comune di Roma laddove la consulenza volta alla preparazione dello statuto e dei regolamenti affidata a due professori universitari e ad un avvocato è costata lire 595 milioni, e quello del Comune di Quarto con un costo di lire 148 milioni per analoga consulenza affidata ad un unico professore universitario.

E' inoltre da segnalare che, secondo quanto emerso dalle risposte fornite al questionario, l'utilizzazione di consulenti è avvenuta in modo prevalente da parte dei comuni, oltre le province, di dimensioni medio-grandi mentre così non è stato per i piccoli comuni (classe 7<sup>a</sup>).

Non risulta inoltre che, sotto il profilo dell'affidamento delle consulenze o dei criteri al riguardo utilizzati, siano state formulate osservazioni né da parte dei segretari provinciali e comunali né da parte dei rispettivi Collegi dei revisori dei conti e/o dei Co.Re.Co., salvo il caso della Prov. di Avellino sulla cui deliberazione è intervenuto criticamente il competente organo di controllo.

**3. Indirizzi di politica economica e finanziaria relativi all'esercizio finanziario 1992**

La finanza locale, nonostante la conclamata autonomia riconosciuta agli enti locali dalla legge 8 giugno 1990, n.142, assume tuttora la preminente caratteristica di finanza derivata da quella dello Stato e ancora di più nell'anno di riferimento 1992 quando i comuni non beneficiavano neppure degli effetti dell'imposta comunale sugli immobili (I.C.I) successivamente istituita; talché sulla finanza degli enti locali si ripercuote e incide fortemente la politica economica e finanziaria adottata in sede nazionale. Per una migliore comprensione dei dati consuntivi dell'entrata e della spesa degli enti, appare pertanto opportuno tracciare in sintesi il quadro generale degli indirizzi nazionali di politica economico-finanziaria nel cui ambito si è svolta la gestione finanziaria 1992 delle autonomie locali.

Nel 1991 la fase di rallentamento dell'economia mondiale, iniziata nel 1989, si manifestava accentuata in Italia che scontava l'eccessiva espansione della spesa pubblica, la bassa qualità di alcuni servizi, la non perfetta efficienza del sistema tributario oltre che problemi di stabilità nel governo del Paese e di funzionalità dell'apparato istituzionale.

In presenza di una tale situazione congiunturale contrassegnata da andamenti produttivi negativi nel settore industriale, ristagno delle esportazioni, debolezza della domanda interna e tasso di inflazione ancora alto (sebbene in via di ridimensionamento) nei confronti degli altri paesi industrializzati, la Relazione previsionale e programmatica per il 1992, illustrata al Parlamento il 1° ottobre 1991 dal Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, proponeva un'azione di politica economica volta a:

- a) perseguire con fermezza l'obiettivo di risanamento della finanza pubblica attraverso il contenimento del fabbisogno del settore statale per il 1992 entro l'importo di lire 127.800 miliardi (come indicato nel Documento di programmazione finanziaria) che implicava una correzione del fabbisogno tendenziale di circa lire 55.000 miliardi attraverso la legge finanziaria e le altre leggi di accompagnamento;
- b) adottare linee di politica dei redditi dirette a moderare l'evoluzione delle retribuzioni e indirizzi di politica fiscale e tariffaria in grado di rallentare la dinamica dei prezzi.

In tema di risanamento della finanza pubblica, l'azione correttiva del Governo prevedeva modalità di intervento sulle due componenti del bilancio e cioè l'entrata e la spesa.

Rinviando al paragrafo 1 della Parte II della presente Relazione l'analisi degli strumenti normativi adottati per l'attuazione concreta della manovra di finanza pubblica per il 1992, qui basta rilevare che sul versante dell'entrata il piano di programmazione evidenziava la necessità di un recupero del prelievo complessivo attraverso:

- un ulteriore innalzamento della pressione fiscale che non compromettesse tuttavia il potere d'acquisto dei soggetti economici e la domanda interna di beni e servizi e che contemperasse in altri termini le opposte esigenze di sviluppo dell'economia e di riequilibrio della finanza pubblica;
- l'adozione di più efficaci strumenti per la lotta all'evasione fiscale;
- l'emanazione di provvedimenti di sanatoria delle pendenze con il fisco dei contribuenti per gli ultimi cinque anni;



- un recupero della base imponibile mediante l'aggiornamento degli estimi catastali in sede di compravendite e successioni immobiliari nonché l'adeguamento dei coefficienti presuntivi di reddito;
- un ridimensionamento del peso del settore pubblico nell'economia mediante un processo di dismissione di una parte del patrimonio dello Stato.

Dal lato della spesa l'azione correttiva si proponeva:

- la riconsiderazione delle decisioni di spesa assunti nei precedenti esercizi, operando con un criterio selettivo di estremo vigore per eliminare le spese non più suffragate da attuali giustificazioni;
- la riduzione degli accantonamenti sui fondi speciali;
- la modifica dei meccanismi di crescita strutturale della spesa corrente insiti in alcuni fondamentali settori, quali quello previdenziale, quello sanitario e quello del pubblico impiego nei quali si reputavano indilazionabili i provvedimenti di riforma strutturale;
- la selezione degli interventi nell'ambito delle spese in conto capitale e la rideterminazione delle cadenze dei programmi di spesa pubblica per il conseguimento dell'obiettivo di contenimento delle erogazioni pur assicurando nei settori prioritari le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione degli investimenti pubblici e per il sostegno di quelli privati.

In tema di politica dei redditi la Relazione previsionale e programmatica prevedeva una crescita moderata di tutti i redditi entro il tasso d'inflazione del 4,5%, programmato per il 1992, al fine di migliorare la redditività delle imprese e la competitività del sistema economico.

La correzione della dinamica dei redditi, cresciuti negli anni precedenti oltre il tasso d'inflazione, si riteneva altresì indispensabile per abbassare il differenziale di inflazione esistente rispetto agli altri Paesi industrializzati, consi-

derato che aumenti salariali troppo elevati avrebbero determinato una più elevata inflazione che fra l'altro avrebbe ridotto il reale potere d'acquisto delle retribuzioni.

Contemporaneamente si riteneva indispensabile una politica di adeguamenti delle tariffe e dei prezzi amministrati o sorvegliati, la cui crescita doveva essere inferiore al tasso di inflazione programmato per perseguire l'obiettivo di contenere l'espansione dei prezzi.

In tale prospettiva si delineavano linee di azione tendenti ad approfondire l'area di intervento del C.I.P. e dei C.P.P. per individuare le opportune variazioni, rendere più stringente il ruolo del C.I.P. in ordine alle decisioni tariffarie di altri organi della pubblica amministrazione, rafforzare i poteri di indirizzo e di controllo del C.I.P. in ordine alla gestione delle tariffe e dei prezzi amministrati condotta a livello locale (C.P.P., amministrazioni regionali, provinciali e comunali).

Per quanto riguarda i prezzi liberi (che incidono per circa l'82% sull'indice ISTAT) si reputava necessario impostare un'azione di monitoraggio dei prezzi utilizzando allo scopo l'Osservatorio dei prezzi, istituito presso l'Unione Nazionale delle Camere di Commercio, opportunamente raccordato con le strutture del C.I.P. per fornire a quest'ultimo gli elementi conoscitivi necessari per richiedere, nei casi di aumenti anomali, in primo tempo ragguagli alle categorie interessate e successivamente, se si fossero intraviste manovre speculative, per inoltrare proposte al C.I.P.E. al fine dell'eventuale passaggio del bene o servizio dal regime libero a quello di sorveglianza.

Per quanto riguarda il 1992 si prevedeva che la media annua di aumento dei prezzi amministrati, sorvegliati e controllati non dovesse superare il 3,5%

al fine di fornire il necessario contributo per il conseguimento dell'obiettivo di contenere nel 4,5% il tasso medio d'inflazione programmato.

In conseguenza degli indicati obiettivi di programmazione venne emanata la legge finanziaria 1992 (legge 31 dicembre 1991, n.415) e i relativi provvedimenti di accompagnamento contenenti una serie di limitazioni alla spesa oltre che nuove o maggiori entrate che in dettaglio saranno esaminati nella Parte II di questa Relazione.

Si deve constatare tuttavia che al termine dell'esercizio 1992, i risultati conseguiti non risultarono soddisfacenti rispetto alle attese.

Infatti alla fine del 1992 l'economia italiana vide acuirsi la fase di debolezza produttiva. Il prodotto interno lordo ebbe un incremento di appena lo 0,9% contro una pur deludente media di crescita dei paesi industrializzati dell'1,5% (v. tavole 1.1.1 e 2.1.1 della Relazione previsionale e programmatica del 1994).

Come già le Sezioni Unite di questa Corte hanno avuto modo di affermare nella Relazione sullo rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1992 (trasmessa al Parlamento il 26 giugno 1993), "gli effetti della bassa crescita dell'economia determinarono risultati tali da rendere più arduo il percorso del riequilibrio" dei conti pubblici e "il peso dei disavanzi sul prodotto interno rimase distante dagli obiettivi fissati dai documenti programmatici" (v. vol. I, pag.29 della citata Relazione).

Al ridimensionamento dello sviluppo economico conseguì una stagnazione dell'occupazione; il tasso di disoccupazione, scontando il rallentamento dell'offerta di lavoro, risultò attestarsi intorno all'11% assumendo caratteristiche preoccupanti nel Mezzogiorno e per i giovani in cerca di prima occupazione.

La domanda interna per consumi delle famiglie registrò nel 1992 un tasso di crescita sensibilmente ridotto (1,8% contro il 2,8% del 1991) a causa di un atteggiamento prudentiale nella spesa originato dal clima di incertezza in ordine alle prospettive economiche. Tutto ciò contribuì al processo di rallentamento dell'inflazione che dal 6,3% del 1991, scese al 5,4% alla fine del 1992 mantenendo tuttavia un negativo differenziale inflazionistico rispetto agli altri paesi industrializzati.

Nel 1992 un risultato apparentemente positivo ebbe a registrare il complesso delle tariffe pubbliche e dei prezzi amministrati e sorvegliati (TAR.P.A.S.) che conseguirono un incremento medio del 2,7% facendo da calmieri alla crescita dei prezzi al consumo delle famiglie di operai e impiegati attestatesi al 5,3% (v. tavola 4.5.2 della Relazione previsionale e programmatica del 1994).

E' da considerare tuttavia che il suddetto risultato positivo venne raggiunto anche attraverso una crescita dei trasferimenti statali in favore dell'ENEL, della SIP, della RAI, delle Ferrovie, delle Poste e dei Trasporti locali che raggiunsero complessivamente nel 1992 i 25.557 miliardi contro i 22.023 miliardi del 1991 (v. tabella 4.5.3 della Relazione previsionale e programmatica del 1993).

Sui risultati non soddisfacenti rispetto alle previsioni non mancò di influire sicuramente lo stato congiunturale dell'economia mondiale che purtroppo nell'economia italiana risultava aggravato dai problemi specifici costituiti dalla dimensione del disavanzo e del debito pubblico che costituiva ostacolo notevolissimo alla ripresa dello sviluppo.

Non può sottacersi inoltre che la debolezza dell'economia nazionale subì, nell'autunno del 1992, il forte trauma di una pesante svalutazione della li-

ra che fece sfiorare l'instabilità finanziaria. Infatti la convinzione dei mercati finanziari che i provvedimenti deflazionistici adottati dai paesi della Comunità europea, necessari per il rispetto degli obiettivi di convergenza previsti dagli accordi di Maastricht unitamente agli alti tassi di interesse mantenuti dalla Germania, sarebbero stati insostenibili dalle monete più deboli, innescò una crisi valutaria che costrinse la lira e la sterlina ad uscire temporaneamente dal meccanismo dei tassi di cambio dello SME, dopo ripetuti interventi della Banca d'Italia con conseguente perdita di notevoli riserve.

La presenza di un tale stato congiunturale e l'aggravarsi degli squilibri di bilancio indotti dalla crisi finanziaria e valutaria conseguente alle forti tensioni sui mercati internazionali, spinse il Governo ad impostare per il 1993 una manovra di finanza pubblica tendente ad un più forte rafforzamento dell'azione di riequilibrio dei conti pubblici.

Ritenuto di mantenere invariato per il 1993 l'obiettivo del fabbisogno di cassa del Settore Statale intorno ai 150.000 miliardi, come indicato nel Documento di programmazione economico-finanziaria, si fu costretti a predisporre una conseguente correzione degli andamenti tendenziali per circa lire 93.000 miliardi costituiti da lire 46.000 miliardi di maggiori entrate, da lire 40 miliardi di minori spese e da un programma di privatizzazioni stimato intorno ai 7.000 miliardi (Relazione previsionale e programmatica 1993).

Caratteristica della manovra per il 1993 fu l'assenza di provvedimenti "una tantum" (di cui si era fatto largo uso negli anni precedenti) sostituiti da provvedimenti di natura strutturale e permanente su alcuni importanti settori quali la sanità, il pubblico impiego, la previdenza e la finanza territoriale.

In particolare per quanto riguarda la finanza degli enti locali già nel corso del 1992, a seguito di specifica delega legislativa, venne emanato il de-

creto legislativo 30 dicembre 1992, n.504 che istituiva l'imposta comunale sugli immobili (I.C.I) che i comuni potevano commisurare al valore degli immobili con aliquote oscillanti fra il 4 ed il 6 per mille e con possibilità di aumento fino al 7 per mille per straordinarie esigenze del bilancio. Il provvedimento legislativo, a carattere permanente, risulta basato sul principio dell'ampliamento dell'autonomia impositiva degli enti locali, motivato dalla esigenza di accentuare la responsabilità di gestione degli amministratori e consentire un riequilibrio del rapporto tra entrate proprie ed entrate per trasferimenti del bilancio statale in modo da permettere una notevole riduzione di questi ultimi.

In un tale quadro congiunturale e di ristrettezze finanziarie si è svolta la gestione 1992 delle autonomie locali i cui dati consuntivi non possono estrapolarci come entità a se stante ma acquistano valore e significatività se verificati alla luce della più ampia realtà economico-finanziaria nazionale dentro la quale devono considerarsi contenuti.

**4. Adempimenti degli enti all'obbligo di trasmettere alla Sezione i conti consuntivi**

E' indispensabile, ai fini della predisposizione del Referto al Parlamento da parte di questa Sezione, che gli enti locali trasmettano tempestivamente i conti consuntivi poiché è principalmente da questi che vengono tratti ed elaborati i dati sulla base dei quali va svolta l'analisi delle gestioni e del buon andamento delle autonomie locali.

Per l'adempimento dell'obbligo, previsto dall'art.13 della legge 26 febbraio 1982, n.51, di conversione del decreto legge n.786 del 1981, di trasmettere i conti consuntivi, questa Sezione - tenuto conto che, ai sensi della legge n.142 dell'8 giugno 1990, i conti consuntivi dell'esercizio 1992 dovevano essere deliberati dal consiglio dell'ente entro il 30 giugno 1993 e che l'esame del Co.Re.Co doveva avvenire entro 40 giorni dalla delibera consiliare di approvazione - con apposita deliberazione n.8 del 26 luglio 1993 ha fissato al 15 ottobre 1993 il termine entro il quale le amministrazioni provinciali ed i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti dovevano far pervenire il conto consuntivo relativo all'anno 1992, costituito dal conto di bilancio e dal conto generale del patrimonio, provvisto della deliberazione di approvazione esaminata favorevolmente dall'organo regionale di controllo e corredato di altra documentazione ritenuta indispensabile per l'esercizio della funzione di Referto della Sezione.

Con analoga deliberazione n.11 del 26 luglio 1993, la Sezione ha fissato lo stesso termine del 15 ottobre 1993 per la trasmissione dei conti consuntivi 1992 da parte delle comunità montane, alle quali, ai sensi dell'art.49 della legge n.142 dell'8 giugno 1990, sono state estese le norme sul controllo dettate

per i comuni e le province e che quindi, al pari di questi, sono attratte alla competenza specifica della Sezione al fine del Referto al Parlamento.

In questa sede appare opportuno premettere che, perché possa configurarsi l'adempimento di legge, è necessario che gli enti locali trasmettano a questa Sezione il conto consuntivo con i relativi allegati, stante il chiaro disposto del citato art.13 che impone agli enti di far pervenire alla Corte dei conti "in apposita Sezione", e quindi alla segreteria di questa Sezione, il conto consuntivo per lo svolgimento delle sue funzioni.

Nei confronti degli inadempienti, la Sezione non mancherà di esercitare le azioni coercitive e di responsabilità consentite dall'ordinamento.

Ciò premesso, passando alla situazione concreta dell'adempimento alla trasmissione dei conti consuntivi 1992, si deve rilevare che, alla data prefissata del 15 ottobre 1993 la percentuale degli enti che avevano trasmesso il conto non è risultata soddisfacente (38,04% delle province, 18,04% dei comuni, 23,96% delle comunità montane). Alla citata data del 15 ottobre 1993 avevano trasmesso il conto consuntivo i sottoelencati enti (35 province, 239 comuni e 65 comunità montane):

#### PROVINCE

REGIONE	ENTE
Piemonte	Provincia di Cuneo
Piemonte	Provincia di Novara
Piemonte	Provincia di Torino
Piemonte	Provincia di Vercelli
Lombardia	Provincia di Bergamo
Lombardia	Provincia di Brescia
Lombardia	Provincia di Como
Lombardia	Provincia di Cremona



Lombardia	Provincia di Sondrio
Veneto	Provincia di Belluno
Veneto	Provincia di Verona
Veneto	Provincia di Vicenza
Liguria	Provincia di La Spezia
Liguria	Provincia di Savona
Emilia Romagna	Provincia di Bologna
Emilia Romagna	Provincia di Ferrara
Emilia Romagna	Provincia di Forli'
Emilia Romagna	Provincia di Modena
Emilia Romagna	Provincia di Reggio Emilia
Toscana	Provincia di Arezzo
Toscana	Provincia di Livorno
Toscana	Provincia di Pistoia
Umbria	Provincia di Perugia
Umbria	Provincia di Terni
Marche	Provincia di Ancona
Marche	Provincia di Pesaro Urbino
Lazio	Provincia di Frosinone
Lazio	Provincia di Rieti
Lazio	Provincia di Roma
Abruzzo	Provincia dell'aquila
Molise	Provincia di Isernia
Campania	Provincia di Napoli
Campania	Provincia di Salerno
Puglia	Provincia di Bari
Basilicata	Provincia di Potenza

## COMUNI

REGIONE	ENTE	PR
Piemonte	Casale Monferrato	AL
Piemonte	Boves	CN
Piemonte	Bra	CN
Piemonte	Busca	CN
Piemonte	Arona	NO
Piemonte	Borgomanero	NO
Piemonte	Domodossola	NO

Piemonte	Borgaro Torinese	TO
Piemonte	Orbassano	TO
Piemonte	San Mauro Torinese	TO
Piemonte	Trofarello	TO
Piemonte	Venaria	TO
Piemonte	Gattinara	VC
Piemonte	Trino	VC
Piemonte	Vercelli	VC
Lombardia	Calolziocorte	BG
Lombardia	Caravaggio	BG
Lombardia	Ponte San Pietro	BG
Lombardia	Sorisole	BG
Lombardia	Brescia	BS
Lombardia	Chiari	BS
Lombardia	Gussago	BS
Lombardia	Iseo	BS
Lombardia	Lumezzane	BS
Lombardia	Manerbio	BS
Lombardia	Montichiari	BS
Lombardia	Nave	BS
Lombardia	Orzinuovi	BS
Lombardia	Palazzolo Sull'Oglio	BS
Lombardia	Rezzato	BS
Lombardia	Cantu'	CO
Lombardia	Galbiate	CO
Lombardia	Mandello del Lario	CO
Lombardia	Olgiate Comasco	CO
Lombardia	Casalmaggiore	CR
Lombardia	Cremona	CR
Lombardia	Castiglione delle Stiviere	MN
Lombardia	Porto Mantovano	MN
Lombardia	Bresso	MI
Lombardia	Canegrate	MI
Lombardia	Carate Brianza	MI
Lombardia	Cernusco sul Naviglio	MI
Lombardia	Cerro Maggiore	MI
Lombardia	Cesano Boscone	MI
Lombardia	Corbetta	MI
Lombardia	Lentate sul Seveso	MI
Lombardia	Lissone	MI
Lombardia	Meda	MI

Lombardia	Mediglia	MI
Lombardia	Melzo	MI
Lombardia	Parabiago	MI
Lombardia	Peschiera Borromeo	MI
Lombardia	Rescaldina	MI
Lombardia	Rozzano	MI
Lombardia	San Donato Milanese	MI
Lombardia	Segrate	MI
Lombardia	Solaro	MI
Lombardia	Villasanta	MI
Lombardia	Vimercate	MI
Lombardia	Pavia	PV
Lombardia	Sondrio	SO
Lombardia	Arcisate	VA
Lombardia	Busto Arsizio	VA
Lombardia	Saronno	VA
Lombardia	Somma Lombardo	VA
Lombardia	Varese	VA
Trentino A. Adige	Rovereto	TN
Veneto	San Martino di Lupari	PD
Veneto	Vigodarzere	PD
Veneto	Vigonza	PD
Veneto	Contarina	RO
Veneto	Conegliano	TV
Veneto	Padova	TV
Veneto	Roncade	TV
Veneto	Susegana	TV
Veneto	Cavarzere	VE
Veneto	Iesolo	VE
Veneto	Marcon	VE
Veneto	Martellago	VE
Veneto	San Dona' di Piave	VE
Veneto	Santo Stino di Livenza	VE
Veneto	Scorze'	VE
Veneto	Venezia	VE
Veneto	Cerea	VR
Veneto	Isola della Scala	VR
Veneto	Pescantina	VR
Veneto	Peschiera del Garda	VR
Veneto	San Bonifacio	VR
Veneto	San Martino Buonalbergo	VR

Veneto	Sommacampagna	VR
Veneto	Villafranca di Verona	VR
Veneto	Arzignano	VI
Veneto	Dueville	VI
Veneto	Malo	VI
Veneto	Marostica	VI
Veneto	Montecchio Maggiore	VI
Veneto	Romano d'Ezzellino	VI
Veneto	Rosa'	VI
Veneto	Schio	VI
Veneto	Torri di Quartesolo	VI
Veneto	Vicenza	VI
Friuli V. Giulia	Pordenone	PN
Friuli V. Giulia	Cervignano del Friuli	UD
Friuli V. Giulia	Tolmezzo	UD
Liguria	Rapallo	GE
Liguria	La Spezia	SP
Emilia Romagna	Bologna	BO
Emilia Romagna	Castel Maggiore	BO
Emilia Romagna	Imola	BO
Emilia Romagna	Medicina	BO
Emilia Romagna	Ozzano dell'Emilia	BO
Emilia Romagna	San Lazzaro di Savena	BO
Emilia Romagna	Zola Predosa	BO
Emilia Romagna	Bondeno	FE
Emilia Romagna	Comacchio	FE
Emilia Romagna	Bellaria-Igea Marina	FO
Emilia Romagna	Cesena	FO
Emilia Romagna	Forli'	FO
Emilia Romagna	Gambettola	FO
Emilia Romagna	Savignano sul Rubicone	FO
Emilia Romagna	Castelfranco Emilia	MO
Emilia Romagna	Castelvetro di Modena	MO
Emilia Romagna	Concordia sulla Secchia	MO
Emilia Romagna	Fiorano Modenese	MO
Emilia Romagna	Mirandola	MO
Emilia Romagna	Modena	MO
Emilia Romagna	Nonantola	MO
Emilia Romagna	San Felice sul Panaro	MO
Emilia Romagna	Sassuolo	MO
Emilia Romagna	Spilamberto	MO

Emilia Romagna	Montechiarugolo	PR
Emilia Romagna	Parma	PR
Emilia Romagna	Faenza	RA
Emilia Romagna	Lugo	RA
Emilia Romagna	Massa Lombarda	RA
Emilia Romagna	Russi	RA
Emilia Romagna	Cavriago	RE
Emilia Romagna	Montecchio Emilia	RE
Emilia Romagna	Novellara	RE
Emilia Romagna	Quattro Castella	RE
Emilia Romagna	Sant'Ilario D'enza	RE
Emilia Romagna	Scandiano	RE
Toscana	Bucine	AR
Toscana	Barberino di Mugello	FI
Toscana	Carmignano	FI
Toscana	Castelfiorentino	FI
Toscana	Cerreto Guidi	FI
Toscana	Certaldo	FI
Toscana	Fiesole	FI
Toscana	Impruneta	FI
Toscana	Montespertoli	FI
Toscana	Prato	FI
Toscana	Sesto Fiorentino	FI
Toscana	Vaiano	FI
Toscana	Orbetello	GR
Toscana	Livorno	LI
Toscana	Forte dei Marmi	LU
Toscana	Lucca	LU
Toscana	Massarosa	LU
Toscana	Pisa	PI
Toscana	Santa Croce sull'Arno	PI
Toscana	Santa Maria a Monte	PI
Toscana	Volterra	PI
Toscana	Pescia	PT
Toscana	Chiusi	SI
Umbria	Gualdo Tadino	PG
Umbria	Perugia	PG
Umbria	San Giustino	PG
Umbria	Todi	PG
Umbria	Umbertide	PG
Umbria	Narni	TR

Umbria	Orvieto	TR
Umbria	Terni	TR
Marche	Chiaravalle	AN
Marche	Fabriano	AN
Marche	Falconara Marittima	AN
Marche	Grottammare	AP
Marche	Porto S. Elpidio	AP
Marche	S. Benedetto del Tronto	AP
Marche	Sant'Elpidio a Mare	AP
Marche	Pesaro	PS
Lazio	Alatri	FR
Lazio	Ferentino	FR
Lazio	Isola del Liri	FR
Lazio	Monte S. Giovanni Campano	FR
Lazio	Aprilia	LT
Lazio	Formia	LT
Lazio	Sezze	LT
Lazio	Albano Laziale	RM
Lazio	Colleferro	RM
Lazio	Subiaco	RM
Lazio	Tarquinia	VT
Lazio	Viterbo	VT
Abruzzo	Pescara	PE
Campania	Casagiove	CE
Campania	Frattamaggiore	NA
Campania	Massa Lubrense	NA
Campania	Melito di Napoli	NA
Campania	Mugnano di Napoli	NA
Campania	Qualiano	NA
Campania	San Giorgio a Cremano	NA
Campania	Sant'Anastasia	NA
Campania	Mercato San Severino	SA
Campania	Sala Consilina	SA
Puglia	Altamura	BA
Puglia	Bisceglie	BA
Puglia	Capurso	BA
Puglia	Corato	BA
Puglia	Giovinazzo	BA
Puglia	Molfetta	BA
Puglia	Monopoli	BA
Puglia	Rutigliano	BA

Puglia	Ruvo di Puglia	BA
Puglia	Santeramo in Colle	BA
Puglia	Valenzano	BA
Puglia	San Giovanni Rotondo	FG
Puglia	San Marco in Lamis	FG
Puglia	Copertino	LE
Puglia	Maglie	LE
Puglia	Tricase	LE
Puglia	Martina Franca	TA
Basilicata	Matera	MT
Basilicata	Montalbano Jonico	MT
Basilicata	Montescaglioso	MT
Basilicata	Policoro	MT
Basilicata	Lavello	PZ
Basilicata	Melfi	PZ
Basilicata	Venosa	PZ
Calabria	Crotone	CZ
Calabria	Filadelfia	CZ
Calabria	Bisignano	CS
Calabria	San Giovanni in Fiore	CS
Sicilia	Riesi	CL
Sicilia	Agira	EN
Sicilia	Termini Imerese	PA
Sicilia	Alcamo	TP
Sicilia	Mazara del Vallo	TP
Sardegna	Oristano	OR
Sardegna	Ozieri	SS

## COMUNITÀ MONTANE

REGIONE	DENOMINAZIONE	
Piemonte	Alta Valle Orba -Valle Erro	AL
Piemonte	Valli Po - Bronda -Infernotto	CN
Piemonte	Valle Varaita	CN
Piemonte	Valle Grana	CN
Piemonte	Valli Gesso - Vermenagna -Pesio	CN
Piemonte	Valli Monregalesi	CN

Piemonte	Alta Valle Tanaro Valle Mongia e Cevetta	CN
Piemonte	Cusio - Mottarone	NO
Piemonte	Alto Verbano	NO
Piemonte	Val Pellice	TO
Piemonte	Valli Chisone e Germanasca	TO
Piemonte	Val Sangone	TO
Piemonte	Valle Orco e Soana	TO
Piemonte	Valsesia	VC
Piemonte	Valle Sessera	VC
Piemonte	Comunita' Montana di Valle di Mosso	VC
Piemonte	Prealpi Biellesi	VC
Piemonte	Bassa Valle Elvo	VC
Liguria	Zona 4 - Del Giovo	SV
Liguria	Zona 1 - Argentea	GE
Liguria	Zona 4 -Dell'Alta Valle Scrivia	GE
Liguria	Zona 8 -Val Petronio	GE
Lombardia	Zona 3 -Valle Sabbia	BS
Lombardia	Zona 6 -Sebino Bresciano	BS
Lombardia	Valle San Martino - Zona 15/BIS	BG
Lombardia	Zona 7 -Monte Branzone e Basso Sebino	BG
Lombardia	Zona 10 -Valle Seriana Superiore	BG
Lombardia	Zona 11 -Di Scalve	BG
Lombardia	Zona 16 - Valsassina -Valvarrone-Val D'Esino e Riviera	CO
Lombardia	Zona 21 -Alta Valtellina	SO
Lombardia	Zona 22 -Valtellina di Tirano	SO
Lombardia	Zona 23 -Valtellina di Sondrio	SO
Lombardia	Zona 24 -Valtellina di Morbegno	SO
Lombardia	Zona 25 -Della Valchiavenna	SO
Lombardia	Zona 28 - Della Valganna e della Val Marchirolo	VA
Lombardia	Zona 29 -Valli del Luinese	VA
Trentino A. Adige	Comprensorio Valli di Primiero	TN
Trentino A. Adige	Comunita' Comprensoriale Oltradige - Bassa Atesina	BZ
Veneto	Feltrina	BL
Veneto	Del Grappa	TV
Veneto	Della Lessinia	VR
Veneto	Alto Astico e Posina	VI
Veneto	Del Brenta	VI
Veneto	Leogra - Timonchio	VI
Emilia Romagna	Dell'Appennino Piacentino	PC
Emilia Romagna	Appennino Parma Est	PR
Emilia Romagna	Dell'Appennino Modena Est	MO



Emilia Romagna	Zona 8 Dell'Appennino Bolognese N.1	BO
Emilia Romagna	Zona 9 Dell'Appennino Bolognese N.2	BO
Emilia Romagna	Dell'Appennino Imolese	BO
Emilia Romagna	Dell'Appennino Faentino	RA
Emilia Romagna	Zona 12 Appennino Forlivese	FO
Emilia Romagna	Dell'appennino Cesenate	FO
Toscana	Della Lunigiana -Zona A	MS
Toscana	Delle Apuane-Zona B	MS
Toscana	Della Garfagnana -Zona C	LU
Toscana	Media Valle del Serchio -Zona D	LU
Toscana	Val di Cecina -Zona F	PI
Toscana	Colline Metallifere -Zona R	GR
Toscana	Dell'Elba e Capraia -Zona L	LI
Umbria	Monte Subasio	PG
Umbria	Dell'amerino Croce di Serra	TR
Marche	Alta Valmarecchia -Zona A	PS
Marche	Alto e Medio Metauro -Zona C	PS
Lazio	Zona I -Alta Tuscia Laziale	VT
Lazio	Zona VI -Del Velino	RI
Lazio	Zona XII -Monti Ernici	FR
Lazio	Zona XIV -Valle di Comino	FR
Abruzzo	Zona F -Peligna	AQ
Abruzzo	Zona I -Vestina	PE
Abruzzo	Zona L -Della Maiella e del Morrone	PE
Abruzzo	Zona R -Medio Sangro	CH
Molise	6A Zona - Molise Centrale	CB
Campania	Monte Santa Croce	CE
Campania	Del Matese	CE
Campania	Del Titerno	BN
Campania	Del Bussento	SA
Puglia	Del Gargano	FG
Basilicata	Alto Bradano	PZ
Basilicata	Alto Basento	PZ
Basilicata	Medio Basento	MT
Basilicata	Basso Sinni	MT
Calabria	Sila Greca	CS
Sardegna	Zona VI -Monte Acuto	SS
Sardegna	Zona XXV "Sa Giara"	CA

Alla successiva data del 20 maggio 1994 (data ultima stabilita dalla Sezione quale termine utile per la lavorazione ed elaborazione dei dati dei conti) la percentuale degli enti che hanno trasmesso i consuntivi è risultata del 100% per la province, del 95,47% per i comuni e del 95,56% per le comunità montane.

Come risulta dai prospetti riepilogativi per regioni che seguono, alcuni enti, nell'impossibilità di trasmettere il conto consuntivo reso esecutivo dall'esame del Co.Re.Co., hanno trasmesso, a fini meramente conoscitivi (come esplicitamente richiesto dalla Sezione con le deliberazioni prima citate), gli schemi di conto predisposti dagli uffici, ovvero gli schemi di conto predisposti dalle giunte ma non deliberati dai consigli ovvero ancora i conti delibe-

rati dai consigli ma non resi esecutivi dai Co.Re.Co.

*Province che hanno trasmesso il conto consuntivo alla data del 20 maggio 1994*

Enti per regione	Schemi di conti predisposti dagli uffici	Schemi di conti predisposti dalle Giunte	Conti delib. dai Consigli	Conti resi esecutivi dai Co.Re.Co.	Non pervenuti	Totale
Piemonte				6		6
Lombardia				9		9
Veneto				7		7
Friuli V. Giulia				4		4
Liguria				4		4
Emilia Romagna				8		8
<b>Totale Nord</b>				<b>38</b>		<b>38</b>
Toscana				9		9
Umbria				2		2
Marche				4		4
Lazio				5		5
Abruzzo			1	3		4
<b>Totale centro</b>			<b>1</b>	<b>23</b>		<b>24</b>
Molise				2		2
Campania				5		5
Puglia				5		5
Basilicata				2		2
Calabria			1	2		3
<b>Totale Sud</b>			<b>1</b>	<b>16</b>		<b>17</b>
Sicilia	1	2	2	4		9
Sardegna				4		4
<b>Totale Isole</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>8</b>		<b>13</b>
<b>Totale Generale</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>85</b>		<b>92</b>

*Comuni che hanno trasmesso il conto consuntivo alla data del 20 maggio 1994*

Enti per regione	Schemi di conti predisposti dagli uffici	Schemi di conti predisposti dalle Giunte	Conti delib. dai Consigli	Conti resi esecutivi dai Co.Re.Co.	Non pervenuti	Totale
Piemonte			2	77		79
Val D'Aosta			1	0		1
Lombardia	1		16	186		203
Trentino A. Adige			1	12		13
Veneto	1		1	122		124
Friuli V. Giulia			1	27		28
Liguria			1	29		30
Emilia Romagna			2	90		92
<b>Totale Nord</b>	<b>2</b>		<b>25</b>	<b>543</b>		<b>570</b>
Toscana				96		96
Umbria			3	16		19
Marche	3		5	30		38
Lazio	18	2	13	35	4	72
Abruzzo			4	24		28
<b>Totale centro</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>201</b>	<b>4</b>	<b>253</b>
Molise				6		6
Campania	4	6	27	84	19	140
Puglia	3		27	84	12	126
Basilicata			1	12	1	14
Calabria	2		4	38	4	48
<b>Totale Sud</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>59</b>	<b>224</b>	<b>36</b>	<b>334</b>
Sicilia	9	8	55	46	15	133
Sardegna			2	29	4	35
<b>Totale Isole</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>57</b>	<b>75</b>	<b>19</b>	<b>168</b>
<b>Totale Generale</b>	<b>41</b>	<b>16</b>	<b>166</b>	<b>1043</b>	<b>59</b>	<b>1325</b>

*Comunità montane che hanno trasmesso il conto consuntivo alla data del 20 maggio 1994*

Enti per regione	Conti delib. dai Consigli	Conti approvati resi esecutivi dai Co.Re.Co.	Non per- venuti	Totale
Piemonte		45		45
Val d'Aosta	7	1		8
Lombardia		30		30
Trentino A. Adige	4	14		18
Veneto		18		18
Friuli V. Giulia	1	9		10
Liguria		19		19
Emilia Romagna	1	12		13
<b>Totale Nord</b>	<b>13</b>	<b>148</b>		<b>161</b>
Toscana		18		18
Umbria	1	8		9
Marche		12		12
Lazio		13	4	17
Abruzzo	2	15	2	19
<b>Totale centro</b>	<b>3</b>	<b>66</b>	<b>6</b>	<b>75</b>
Molise		6	4	10
Campania	3	16	5	24
Puglia		5		5
Basilicata		13		13
Calabria	1	24		25
<b>Totale Sud</b>	<b>4</b>	<b>64</b>	<b>9</b>	<b>77</b>
Sardegna	3	22		25
<b>Totale Isole</b>	<b>3</b>	<b>22</b>		<b>25</b>
<b>Totale Generale</b>	<b>23</b>	<b>300</b>	<b>15</b>	<b>338</b>

Come si evince dai precedenti prospetti, al 20 maggio 1994, dopo ripetuti solleciti, risulta aver trasmesso il conto, anche se con ritardo, il seguente numero di enti: province n.92 su 92; comuni n.1.266 su 1.325; comunità montane n.323 su 338.

Non risultano invece pervenuti i conti consuntivi dei seguenti 59 comuni e delle seguenti 15 comunità montane (alcuni di tali enti, appositamente individuati nell'elencazione, non hanno inviato i conti consuntivi in quanto hanno dichiarato lo stato di dissesto ai sensi dell'art.25 della legge n.144 del 24 aprile 1989):

### Comuni

#### *Regione Lazio*

Fondi	(LT)	
Minturno	(LT)	(dissesto)
Palombara Sabina	(RM)	
Rocca di Papa	(RM)	

#### *Regione Campania*

Mercogliano	(AV)	
Sant'Agata dé Goti	(BN)	
Casal di Principe	(CE)	(dissesto)
Macerata Campania	(CE)	
Maddaloni	(CE)	
Parete	(CE)	(dissesto)
S. Cipriano d'Aversa	(CE)	(dissesto)
S. Marcellino	(CE)	(dissesto)

Teverola	(CE)	
Casavatore	(NA)	
Crispano	(NA)	(dissesto)
Frattaminore	(NA)	
Marano di Napoli	(NA)	(dissesto)
Monte di Procida	(NA)	(dissesto)
Procida	(NA)	(dissesto)
Sant'Antonio Abate	(NA)	(dissesto)
Pontecagnano Faiano	(SA)	(dissesto)
Sarno	(SA)	(dissesto)
Siano	(SA)	(dissesto)
<i>Regione Puglia</i>		
Modugno	(BA)	
Sannicandro di Bari	(BA)	
Latiano	(BR)	
Villa Castelli	(BR)	
Sannicandro Garganico	(FG)	
Vico del Gargano	(FG)	
Galatina	(LE)	
Gallipoli	(LE)	(dissesto)
Surbo	(LE)	
Castellaneta	(TA)	
Ginosa	(TA)	
Palagiano	(TA)	

*Regione Basilicata*

Bernalda (MT) (dissesto)

*Regione Calabria*

Pizzo (CZ)  
Crosia (CS) (dissesto)  
Trebisacce (CS)  
Bovalino (RC)

*Regione Sicilia*

Sciacca (AG)  
Adrano (CT)  
Belpasso (CT)  
Bronte (CT)  
Palagonia (CT)  
Riposto (CT) (dissesto)  
Casteldaccia (PA)  
Monreale (PA)  
S. Flavia (PA)  
Chiaramonte Gulfi (RG) (dissesto)  
Scicli (RG)  
Vittoria (RG)  
Augusta (SR)  
Campobello di Mazara (TP)  
Marsala (TP)



*Regione Sardegna*

Assemini	(CA)
Carbonia	(CA)
Quartucciu	(CA)
Arzachena	(SS)

*Comunità montane**Regione Lazio*

Zona IX	Monti Sabini	(RM)
Zona IV	Della Sabina	(RI)
Zona VIII	Del Turano	(RI)
Zona XVI	Gronde Monti Ausoni	(LT)

*Regione Abruzzo*

Zona "D"	Valle del Giovenco	(AQ)
Zona "O"	Del Gran Sasso	(TE)

*Regione Molise*

Zona Omogenea	Centro Pentria	(IS)
Zona Omogenea	Alto Molise	(IS)
Zona Omogenea	Sannio	(IS)
Zona Omogenea	Trigno - Medio Biferno	(CB)

*Regione Campania*

Zona	Del Matese	(CE)
Zona	alta Irpinia	(AV)
Zona	Vallo di Lauro e Baianese	(AV)
Zona	Alto e Medio Sele	(SA)
Zona	degli Alburni	(SA)

Si fa presente inoltre che non tutti i conti consuntivi pervenuti si sono potuti utilizzare per l'elaborazione dei dati o per la incompletezza documentale di alcuni conti o per altre cause tecniche (il sistema informatico della Sezione è programmato per procedere all'elaborazione comparata dei dati di due esercizi finanziari consecutivi, e la mancanza per lo stesso ente del conto relativo ad uno dei due esercizi non consente l'elaborazione dei dati). In particolare i dati risultanti dalla presente Relazione riguardano 92 province, 1.229 comuni e 310 comunità montane.

E' da rilevare infine che i sottoindicati enti (5 province, 224 comuni e 48 comunità montane), pur avendo trasmesso il conto finanziario, non hanno trasmesso il conto generale del patrimonio, nonostante il chiaro disposto dell'art.55, comma 6°, della legge n.142 del 1990, che espressamente dispone che il rendiconto è composto dal conto del bilancio e dal conto del patrimonio:

## PROVINCE

## REGIONE

## ENTE

Toscana	Provincia di Grosseto
Marche	Provincia di Macerata
Abruzzo	Provincia di Pescara
Molise	Provincia di Isernia
Campania	Provincia di Avellino

## COMUNI

## REGIONE

## ENTE

## PR

Piemonte	Chieri	TO
Piemonte	Vercelli	VC
Lombardia	Dalmine	BG
Lombardia	Bedizzole	BS
Lombardia	Desenzano del Garda	BS
Lombardia	Leno	BS
Lombardia	Locate di Triulzi	MI
Trentino A. Adige	Appiano sulla Strada del Vino	BZ
Trentino A. Adige	Bressanone	BZ
Trentino A. Adige	Brunico	BZ
Trentino A. Adige	Laives	BZ
Trentino A. Adige	Lana	BZ
Trentino A. Adige	Arco	TN
Trentino A. Adige	Riva del Garda	TN
Veneto	Sedico	BL
Veneto	Motta di Livenza	TV
Veneto	Pieve di Soligo	TV
Veneto	Riese Pio X	TV
Veneto	San Vendemiano	TV
Veneto	Susegana	TV

Veneto	Valdobbiadene	TV
Veneto	San Michele al Tagliamento	VE
Friuli V. Giulia	Ronchi dei Legionari	GO
Friuli V. Giulia	Fiume Veneto	PN
Friuli V. Giulia	Maniago	PN
Friuli V. Giulia	Porcia	PN
Friuli V. Giulia	Sacile	PN
Friuli V. Giulia	San Vito al Tagliamento	PN
Friuli V. Giulia	Spilimbergo	PN
Friuli V. Giulia	Duino Aurisina	TS
Liguria	Recco	GE
Liguria	Santa Margherita Ligure	GE
Liguria	Ventimiglia	IM
Liguria	Ortonovo	SP
Liguria	Sarzana	SP
Emilia Romagna	Alassio	SV
Emilia Romagna	Pavullo nel Frignano	MO
Toscana	Castel San Giovanni	PC
Toscana	Fiesole	FI
Toscana	San Casciano in Val di Pesa	FI
Toscana	Grosseto	GR
Toscana	Massa Marittima	GR
Toscana	Roccastrada	GR
Toscana	Lucca	LU
Toscana	Montepulciano	SI
Umbria	Gualdo Tadino	PG
Umbria	Marsciano	PG
Umbria	Spoletto	AN
Marche	Castelfidardo	AN
Marche	Falconara Marittima	AN
Marche	Jesi	AN
Marche	Loreto	AP
Marche	Folignano	AP
Marche	Montegranaro	AP
Marche	Sant'Elpidio a Mare	AP
Marche	Cingoli	MC
Marche	Civitanova Marche	MC

Marche	Morrovalle	MC
Marche	Potenza Picena	MC
Marche	Tolentino	MC
Marche	Treia	MC
Lazio	Alatri	FR
Lazio	Pontecorvo	FR
Lazio	Sora	FR
Lazio	Cori	LT
Lazio	Fondi	LT
Lazio	Formia	LT
Lazio	Gaeta	LT
Lazio	Pontinia	LT
Lazio	Priverno	LT
Lazio	Sezze	LT
Lazio	Terracina	LT
Lazio	Anguillara Sabazia	RM
Lazio	Anzio	RM
Lazio	Ardea	RM
Lazio	Ariccia	RM
Lazio	Bracciano	RM
Lazio	Cave	RM
Lazio	Cerveteri	RM
Lazio	Civitavecchia	RM
Lazio	Genzano di Roma	RM
Lazio	Guidonia Montecelio	RM
Lazio	Lanuvio	RM
Lazio	Lariano	RM
Lazio	Marino	RM
Lazio	Mentana	RM
Lazio	Nettuno	RM
Lazio	Palestrina	RM
Lazio	Rocca Priora	RM
Lazio	San Cesareo	RM
Lazio	Santa Marinella	RM
Lazio	Subiaco	RM
Lazio	Tivoli	RM
Lazio	Valmontone	RM

Abruzzo	Francavilla a Mare	CH
Abruzzo	Guardiagrele	CH
Abruzzo	San Salvo	CH
Abruzzo	Vasto	CH
Abruzzo	Pescara	PE
Abruzzo	Spoltore	PE
Abruzzo	Giulianova	TE
Abruzzo	Pineto	TE
Abruzzo	Roseto degli Abruzzi	TE
Abruzzo	Teramo	TE
Molise	Campobasso	CB
Molise	Larino	CB
Molise	Isernia	IS
Molise	Venafro	IS
Campania	Cervinara	AV
Campania	Grottaminarda	AV
Campania	Benevento	BN
Campania	Casagiove	CE
Campania	Castel Volturno	CE
Campania	Frignano	CE
Campania	Gricignano di Aversa	CE
Campania	Lusciano	CE
Campania	Orta di Atella	CE
Campania	Sant'Arpino	CE
Campania	Villa Literno	CE
Campania	Afragola	NA
Campania	Boscotrecase	NA
Campania	Forio	NA
Campania	Pompei	NA
Campania	Portici	NA
Campania	San Giorgio a Cremano	NA
Campania	San Giuseppe Vesuviano	NA
Campania	Terzigno	NA
Campania	Torre Annunziata	NA
Campania	Trecase	NA
Campania	Angri	SA
Campania	Battipaglia	SA

Campania	Bellizzi	SA
Campania	Castel San Giorgio	SA
Campania	Eboli	SA
Campania	Fisciano	SA
Campania	Montecorvino Rovella	SA
Campania	Nocera Inferiore	SA
Campania	Nocera Superiore	SA
Campania	Pellezzano	SA
Campania	San Marzano sul Sarno	SA
Campania	San Valentino Torio	SA
Campania	Sant'Egidio del Monte Albino	SA
Campania	Vallo della Lucania	SA
Puglia	Adelfia	BA
Puglia	Altamura	BA
Puglia	Andria	BA
Puglia	Giovinazzo	BA
Puglia	Noicattaro	BA
Puglia	Palo del Colle	BA
Puglia	Terlizzi	BA
Puglia	Erchie	BR
Puglia	Ostuni	BR
Puglia	San Pietro Vernotico	BR
Puglia	San Ferdinando di Puglia	FG
Puglia	San Giovanni Rotondo	FG
Puglia	Torremaggiore	FG
Puglia	Campi Salentina	LE
Puglia	Casarano	LE
Puglia	Cavallino	LE
Puglia	Copertino	LE
Puglia	Cutrofiano	LE
Puglia	Racale	LE
Puglia	Ruffano	LE
Puglia	Squinzano	LE
Puglia	Veglie	LE
Puglia	Avetrana	TA
Puglia	Grottaglie	TA
Puglia	Lizzano	TA

Puglia	Manduria	TA
Puglia	Mottola	TA
Basilicata	Avigliano	PZ
Calabria	Acri	CS
Calabria	Belvedere Marittimo	CS
Calabria	Cariati	CS
Calabria	Cassano allo Ionio	CS
Calabria	Castrolibero	CS
Calabria	Cetraro	CS
Calabria	Corigliano Calabro	CS
Calabria	Fuscaldo	CS
Calabria	Luzzi	CS
Calabria	Roggiano Gravina	CS
Calabria	San Giovanni in Fiore	CS
Calabria	San Marco Argentato	CS
Calabria	Isola di Capo Rizzuto	CZ
Calabria	Lamezia Terme	CZ
Calabria	Cittanova	RC
Calabria	Locri	RC
Calabria	Melito di Porto Salvo	RC
Calabria	Siderno	RC
Sicilia	Menfi	AG
Sicilia	Raffadali	AG
Sicilia	San Giovanni Gemeni	AG
Sicilia	Sommatino	CL
Sicilia	Aci Sant'Antonio	CT
Sicilia	Fiumefreddo di Sicilia	CT
Sicilia	Mascali	CT
Sicilia	Militello In Val di Catania	CT
Sicilia	Mirabella Imbaccari	CT
Sicilia	Paterno'	CT
Sicilia	San Gregorio di Catania	CT
Sicilia	Leonforte	EN
Sicilia	Piazza Armerina	EN
Sicilia	Valguarnera Caropepe	EN
Sicilia	Taormina	ME
Sicilia	Cefalu'	PA



Sicilia	Partinico	PA
Sicilia	San Giuseppe Jato	PA
Sicilia	Modica	RG
Sicilia	Ragusa	RG
Sicilia	Avola	SR
Sicilia	Pachino	SR
Sicilia	Priolo Gargallo	SR
Sicilia	Siracusa	SR
Sicilia	Paceco	TP
Sardegna	Cagliari	CA
Sardegna	Guspini	CA
Sardegna	Sant'Aantioco	CA
Sardegna	Selargius	CA
Sardegna	Serramanna	CA
Sardegna	Sestu	CA
Sardegna	Dorgali	NU
Sardegna	Siniscola	NU
Sardegna	Tortoli'	NU
Sardegna	Terralba	OR
Sardegna	Olbia	SS

## COMUNITA' MONTANE

REGIONE	DENOMINAZIONE	PR
Piemonte	Val Sangone	TO
Trentino A. Adige	Comprensorio Valle di Non	BZ
Trentino A. Adige	Comunita' Comprensoriale della Val Venosta	BZ
Trentino A. Adige	Comunita' Comprensoriale del Burgaviato	BZ
Trentino A. Adige	Comunita' Comprensoriale della Val D'Isarco	BZ
Trentino A. Adige	Comunita' Comprensoriale di Salto - Sciliar	BZ
Trentino A. Adige	Comunita' Comprensoriale della Val Pusteria	BZ
Trentino A. Adige	Comunita' Comprensoriale Oltradige - Bassa Atesina	BZ
Trentino A. Adige	Comunita' Comprensoriale della Alta Val D'Isarco	BZ
Veneto	Agordina	BL

Veneto	Della Valle del Boite	BL
Friuli V. Giulia	Meduna - Cellina -4 Zona Omogenea	PN
Friuli V. Giulia	5 Comunita' Montana Val D'Arzino- Val Cosa - Val Tramontina	PN
Emilia Romagna	Dell'Appennino Piacentino	PC
Toscana	Zona E - Alto Mugello -Mugello - Val di Sieve	FI
Toscana	Colline Metallifere -Zona R	GR
Toscana	Del Cetona -Zona T	SI
Marche	Alto E Medio Metauro -Zona C	PS
Abruzzo	Zona I -Vestina	PE
Abruzzo	Zona L -della Maiella e del Morrone	PE
Molise	5A Zona Matese	CB
Molise	6A Zona - Molise Centrale	CB
Molise	7A Zona -Cigno Valle Biferno	CB
Molise	8A Zona -Del Fortore Molisano	CB
Molise	10A Zona - Monte Mauro	CB
Campania	Del Titerno	BN
Campania	Del Taburno	BN
Campania	Del Partenio	AV
Campania	Valle Dell'Irno	AV
Campania	Terminio - Cervialto	AV
Campania	Penisola Amalfitana	SA
Campania	Vallo di Diano	SA
Campania	Gelbison e del Cervati	SA
Basilicata	Del Lagonegrese	PZ
Basilicata	Medio-Sinni-Pollino-Raparo	PZ
Basilicata	Val Sarmento	PZ
Basilicata	Basso Sinni	MT
Calabria	Del Savuto	CS
Calabria	Silana	CS
Calabria	Sila Greca	CS
Calabria	Destra Crati	CS
Calabria	Della Limina	RC
Calabria	Aspromonte Orientale	RC
Calabria	Versante Ionico Meridionale	RC
Calabria	Versante dello Stretto	RC
Sardegna	Zona XII -Barbagia Mandrolisai	NU

Sardegna  
Sardegna

Zona XIII - Sarcidano -Barbagia di Seulo  
Zona XX -Del Mulargia e Flumendosa

NU  
CA

**Si rinvia al paragrafo 8 della Parte II di questa Relazione per le considerazioni in ordine alla gestione del patrimonio ed allo stato di adeguamento delle relative scritture.**



## ***PARTE II***

### **1. Prospettazione generale della finanza locale anno 1992**

#### **1.1 Manovra di finanza pubblica relativa all'esercizio 1992**

Le linee di politica economica perseguite dal Governo nel corso dell'anno 1992 sono state condizionate dalla necessità di raggiungere degli obiettivi compatibili con la tendenza di sviluppo dell'economia italiana, caratterizzata da un andamento sfavorevole sia per quanto riguarda lo sviluppo della produzione che la crisi nell'occupazione delle forze di lavoro, nonché dagli obblighi derivanti dagli accordi relativi al rispetto delle regole di convergenza previste per i paesi membri dalla politica economica della Comunità europea.

In tale prospettiva il problema prioritario riguardante la finanza pubblica è stato individuato nella necessità di ridurre il disavanzo corrente di bilancio e di ridimensionare l'entità del debito pubblico, che aveva raggiunto proporzioni allarmanti, anche in rapporto alla consistenza del prodotto interno lordo. Occorre, peraltro, rilevare che le indagini relative alla manovra di finanza pubblica sono esposte anche nel referto di competenza del servizio Relazioni al Parlamento e richiamate nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato.

Qui si evidenziano le linee generali della politica economica nazionale relativa all'esercizio 1992 per i necessari riferimenti programmatici ed operativi, che hanno avuto determinante influenza anche sugli aspetti più rilevanti, che hanno interessato la finanza locale nell'esercizio considerato.

Con la legge finanziaria 1992 e con i provvedimenti ad essa collegati emessi contemporaneamente (legge 30 dicembre del 1991, n. 412 e legge 30 dicembre del 1991, n. 413) sono stati specificatamente individuati i criteri, i

mezzi ed i settori relativi alle disposizioni di carattere finanziario, che avrebbero dovuto garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dalle direttive programmatiche del Governo.

In particolare, con la legge finanziaria venne determinato il limite massimo del saldo netto da finanziare in termini di competenza (lire 117.427 miliardi, al netto di lire 7.500 miliardi per la regolazione in titoli dei crediti di imposta); il livello massimo del ricorso al mercato finanziario in termini di competenza (lire 248.527 miliardi), il limite di spesa relativo ai rinnovi contrattuali del personale delle amministrazioni statali (quantificato per l'anno 1992 in lire 2.000 miliardi), il limite di spesa per le risorse occorrenti al finanziamento dei rinnovi contrattuali del personale delle regioni, delle unità sanitarie locali, degli enti locali e degli enti pubblici non economici (da contenere entro il limite corrispondente alla differenza tra l'importo derivante dall'applicazione dei tassi programmati di inflazione alla spesa per retribuzioni al personale relativa all'anno 1991 e quello relativo agli oneri per automatismi contributivi).

Con la legge 31 dicembre del 1991, n.412, abbinata alla legge finanziaria per l'anno 1992 e ad essa collegata, è stata data attuazione alle direttive di contenimento della spesa pubblica previste dal documento di programmazione; in particolare, le misure restrittive hanno riguardato i livelli di assistenza sanitaria, la spesa per il personale e la razionalizzazione del suo impiego (con l'istituzione del nucleo di valutazione della spesa relativa al pubblico impiego), le prestazioni previdenziali (con la previsione, tra l'altro, di un piano di pensionamenti anticipati nel limite massimo di 25.000 unità, da finanziare anche con il maggior gettito delle aliquote contributive), i limiti ai mutui concessi

dalla Cassa depositi e prestiti, il contenimento delle spese degli enti locali per particolari settori.

Con la legge 30 dicembre del 1991, n.413, anch'essa collegata alla legge finanziaria, si prevedevano misure in materia tributaria, intese ad incrementare il gettito delle entrate tributarie.

In particolare, la norma recava misure volte a contrastare l'evasione fiscale e ad allargare la base imponibile, disposizioni atte a promuovere la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure in materia tributaria (notevoli quelle relative ai crediti di imposta), disposizioni volte ad instaurare una maggiore trasparenza dei rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuenti.

L'insieme delle misure previste in sede di impostazione della politica di bilancio avrebbe dovuto riportare il fabbisogno entro il limite di lire 127.800 miliardi, previsto nel documento di programmazione, per effetto della manovra sulle entrate e sulle spese, del risparmio sugli oneri per interessi e delle entrate relative alle dismissioni patrimoniali (previste inizialmente in lire 15.000 miliardi). Nel mese di gennaio 1992, inoltre, la Presidenza del Consiglio emanava direttive di richiamo alle amministrazioni dello Stato e degli enti del settore pubblico allargato per il rigoroso rispetto dei limiti di spesa previsti dalle norme volte al risanamento della finanza pubblica.

Analoga direttiva veniva adottata dal Governo nel successivo mese di maggio, con un ulteriore richiamo al rispetto dei limiti degli impegni di spesa e alle restrizioni del ricorso al finanziamento da parte di enti creditizi.

Nonostante tali cautele, il lievitare di talune voci di spesa (segnatamente quella relativa agli interessi), la mancata acquisizione di alcune partite di entrata (principalmente quella relativa alle dismissioni patrimoniali, per il so-

pravvenire di impedimenti nei provvedimenti di definizione delle relative procedure) e lo sfavorevole andamento delle entrate di natura tributaria determinavano la necessità di una manovra correttiva alla metà di luglio del 1992, adottata con il decreto legge 11 luglio del 1992, n.333, convertito in legge 8 agosto del 1992, n.359.

Con tale disposizione venivano predisposte misure volte all'incremento dell'entrata (istituzione dell'imposta straordinaria sugli immobili, dell'imposta straordinaria sui depositi bancari, aumento dell'imposta di bollo, delle tasse sulle concessioni governative e dei contributi previdenziali) e al contenimento della spesa (tra l'altro, con il blocco delle pensioni e dei rinnovi contrattuali nel pubblico impiego).

Tale manovra aggiuntiva comportava acquisizione di nuove entrate previste e diminuzione di spese per un importo di circa lire 30.000 miliardi, in modo tale da riportare il fabbisogno pubblico entro la misura stimata di lire 150.000 miliardi, con l'intento altresì di contenere l'incremento della spesa entro il tasso di inflazione programmato (4,5%).

Nonostante tali interventi il fabbisogno della finanza statale, a consuntivo, ha raggiunto il livello di lire 163.160 miliardi, con un'eccedenza rispetto alle previsioni iniziali di oltre lire 35.000 miliardi, con un'incidenza sul P.I.L. pari al 10,8%, che segna una sostanziale invarianza rispetto all'esercizio precedente, in cui il rapporto è stato del 10,7%.

Non è valsa a contenere l'onere per l'indebitamento, la riduzione, dopo l'intervenuta crisi valutaria, del tasso ufficiale di sconto da parte dell'organo di governo della politica monetaria.

La spesa per gli interessi è lievitata di pari passo con l'incremento dell'ammontare del debito pubblico.



Il debito pubblico del settore statale è aumentato, nell'anno 1992, in termini di cassa, da lire 1.454.550 a lire 1.635.259 miliardi, portando l'incidenza sul P.I.L. dal 102 al 108,5%, mentre l'indebitamento dell'intero settore pubblico, secondo i dati della Banca d'Italia, subiva un aumento del 6,9% rispetto al precedente esercizio, raggiungendo l'importo di lire 1.673.574 miliardi, pari al 111% del P.I.L..

La spesa per interessi, a sua volta, ha registrato pagamenti a carico del bilancio dello Stato passati da lire 135.348 a lire 157.224 miliardi (+ 16,2%).

Nel conto della pubblica amministrazione la spesa per interessi registrava un incremento da lire 145.410 a lire 171.763 miliardi (+ 18,1%) mentre nel conto consolidato del settore pubblico veniva raggiunto l'importo di lire 173.500 miliardi.

Tali dati, sia per quanto riguarda l'ammontare del debito che della conseguente spesa per interessi, segnano un notevole divario rispetto all'impostazione desumibile dal documento di programmazione e denotano, per l'esercizio 1992, un aggravarsi delle condizioni di squilibrio dei conti pubblici.

Per comprendere in quale contesto operavano nell'anno 1992 gli enti locali bisogna inquadrare lo scenario nazionale e, quindi, soffermarsi sull'analisi di alcune significative voci di entrata e di spesa del settore statale in raffronto con quello più specifico concernente la finanza degli enti locali.

## **1.2 Analisi dei risultati conseguiti nella finanza statale**

L'obiettivo prioritario stabilito in sede di programmazione era costituito dalla necessità di contemperare le misure restrittive concernenti il risanamento dei conti pubblici con i provvedimenti volti a superare l'andamento sfavorevole della congiuntura (soprattutto per salvaguardare il livello occupazionale) e

nello stesso tempo di garantire il rispetto delle regole di convergenza adottate in sede di elaborazione della politica comunitaria europea (contenimento dell'inflazione e del debito).

Il raggiungimento simultaneo di tali obiettivi, che già si presentava arduo in sede di elaborazione della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati, è divenuto pressoché impossibile per l'aggravarsi, nel corso dell'anno, della congiuntura economica internazionale, i cui effetti più deleteri (alto livello dei tassi di remunerazione dei capitali, diminuzione della domanda di acquisto dei beni di consumo e durevoli) hanno avuto un pesante riflesso sulla situazione economica e finanziaria del nostro Paese.

Né sono valse a migliorare tale situazione le misure predispose e adottate al fine di contenere i costi nel settore privato e nel settore pubblico, sulle quali occorre ora soffermarsi.

Per quanto riguarda il versante della spesa nell'anno 1992 si è registrato un incremento delle spese correnti, al netto degli interessi, di circa un punto superiore al tasso di inflazione programmato, il che conferma la rigidità del comparto della spesa corrente e la modesta influenza, che hanno esercitato su di essa le misure di contenimento; l'aumento della spesa in conto capitale, invece, è stato contenuto nei limiti dell'inflazione programmata (4,5%); l'equilibrio in tale comparto è stato raggiunto con il contenimento dell'entità dei trasferimenti alle imprese e agli enti pubblici nonché con la sospensione fino al 31 dicembre 1992 della concessione dei mutui a favore degli enti locali da parte della Cassa DD.PP e degli altri Istituti di credito (legge 8 agosto 1992, n.359).

Soprattutto una notevole divaricazione rispetto alle previsioni della legge finanziaria si registra nel settore della spesa sanitaria.

Per quanto concerne, peraltro, l'analisi delle entrate, si deve rilevare che l'obiettivo di incremento è stato raggiunto prevalentemente facendo leva su tributi straordinari (particolarmente elevato il rendimento dell'I.S.I.), il che denota una politica tributaria non ispirata ad un criterio di normalità e di riforma strutturale ma a criteri di emergenza. Significativo è a questo riguardo l'andamento della pressione tributaria, sul quale ci si soffermerà più oltre, che risulta ancora in aumento.

Particolarmente elevato risulta l'incremento delle imposte dirette, che segnano un + 21% in termini di incassi e un + 19,9% in termini di accertamenti, di fronte al più contenuto incremento delle imposte indirette (rispettivamente + 6,4% e + 2,8%).

### **1.3 Il conto consolidato del settore pubblico**

Il fabbisogno del settore pubblico, al netto delle regolazioni dei debiti pregressi, segna un aumento da lire 157.205 miliardi nel 1991 a lire 167.147 miliardi nel 1992, con un lieve incremento anche della incidenza sul P.I.L. (dall'11 all'11,1%).

Il disavanzo corrente rimane sostanzialmente invariato rispetto al P.I.L. (dal 6,3 al 6,2%), registrandosi, dopo un periodo di un trentennio, un avanzo primario di lire 6.200 miliardi (nel 1991 il disavanzo era stato di lire 2.800 miliardi).

L'incidenza delle imposte complessive sul P.I.L. cresce del 1,87%, per il forte incremento delle imposte dirette rispetto all'esercizio precedente. La pressione fiscale e contributiva, tenuto conto del prelievo dei contributi sociali figurativi, passa dal 40,59 al 42,75%; le entrate globali passano da 642.108 a

712.271 miliardi (+ 10,9%), rappresentando il 47,26% del P.I.L. (nel 1991 erano il 45,01%).

Le spese correnti (lire 802.331 miliardi) aumentano del 10%, compresi gli interessi, che aumentano del 17,7% (lire 173.394 miliardi) e costituiscono il 53,23% del P.I.L.; quelle complessive (lire 867.953 miliardi, + 9,4%) incidono per il 57,59% sul P.I.L..

Anche le spese correnti al netto degli interessi, che segnano un incremento del 8,1% (lire 628.937 miliardi in valore assoluto), vedono aumentare la loro incidenza sul P.I.L. (dal 40,78 al 41,73%).

#### **1.4 La finanza locale ed il ruolo riservato agli enti locali. Strumenti normativi**

Gli obiettivi programmatici della politica del Governo nei confronti della finanza locale anche nell'anno 1992 si sostanziano nella previsione di una maggiore autonomia impositiva da attribuire agli enti locali con la ricerca di un rinnovato equilibrio tra entrate proprie ed entrate provenienti da trasferimenti, al fine soprattutto di accrescere il grado di responsabilizzazione degli amministratori nell'adottare decisioni di nuove spese; nonché nell'adozione di misure atte a raggiungere un risultato di gestione che non aggravi il disavanzo pubblico.

Per le tariffe dei servizi pubblici le direttive sono state mirate ad assicurare la copertura di una quota significativa del costo di quei servizi, che hanno una specifica rilevanza sociale, con ricorso al sistema fiscale per coprire gli oneri differenziali, in modo da evitare il formarsi di pericolosi disavanzi occulti, che graverebbero comunque sul fabbisogno del settore pubblico.

Per quanto riguarda il programma di investimenti si prevedeva il contenimento dei finanziamenti erogati dalla Cassa DD.PP a favore degli enti locali, privilegiando comunque gli interventi destinati ad accrescere la produttività complessiva del sistema; in tale contesto era prevista una priorità a favore dei settori della ricerca e dell'adduzione dell'acqua, delle reti fognarie e della tutela dell'ambiente. Era altresì prevista la possibilità di incrementare gli investimenti attraverso la dismissione dei beni patrimoniali. (Va ricordata al riguardo la legge 5 febbraio 1992, n.177, che prevede il trasferimento di aree demaniali di talune province al patrimonio disponibile, per la successiva cessione ai privati).

Il contenimento della spesa per il personale del settore pubblico costituiva un obiettivo concernente anche gli enti locali, da perseguire attraverso il ricorso alla determinazione di un organico sulla base di criteri di maggiore efficienza e ad un sistema di mobilità del personale in esubero, oltreché alla contrattazione collettiva ispirata ad un patto sociale.

Per quanto riguarda gli strumenti normativi, con i quali si è provveduto a disciplinare la finanza locale, si rileva che è continuato, anche nell'anno 1992, il ricorso al sistema della decretazione di urgenza (il decreto legge relativo è stato reiterato per ben sette volte) senza che si sia potuto approvare un provvedimento normativo organico per la riforma del sistema della finanza locale, che ponesse termine ad interventi frammentari e di carattere congiunturale, secondo i principi che pure sono stati indicati nella legge n.142 del 1990. Occorre, inoltre, osservare che, come conseguenza della incertezza nella tempestiva definizione della politica relativa ai finanziamenti da erogare a favore degli enti locali, questi ultimi, a loro volta, si sono trovati nella deprecabile situazione di non conoscere con esattezza, al momento dell'avvio dell'eserci-

zio, di quali risorse effettive avrebbero potuto disporre per fare fronte ai servizi ed ai bisogni sociali delle collettività amministrare, con conseguenze disorganizzative strutturali e funzionali facilmente immaginabili.

In definitiva, quindi, nell'anno 1992 le erogazioni finanziarie a favore degli enti locali sono state disciplinate secondo norme analoghe a quelle degli esercizi precedenti, con un contenimento dei trasferimenti, nel limite di incremento del 4,5% rispetto all'anno precedente, in relazione alle effettive esigenze di gestione. E' da ricordare, al riguardo, che con il decreto legge 11 luglio 1992, n.333, convertito con legge 8 agosto 1992, n.359, i contributi ordinari spettanti alle province e ai comuni, esclusi gli enti dissestati, sono stati ridotti del 5%. Alla fine dell'anno è intervenuto il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504 emanato a seguito della legge delega 23 ottobre 1992, n.421, il cui contenuto viene più ampiamente illustrato in altra parte della Relazione.

La norma prevede, tra l'altro, la disciplina delle forme di intervento della finanza statale a favore degli enti locali, mediante trasferimenti.

L'intervento dello Stato passa in prevalenza attraverso tre fondi gestiti dal Ministero dell'interno (fondo ordinario, perequativo e per lo sviluppo degli investimenti). Lo stesso Ministero, poi, si occupa della gestione del fondo consolidato, nel quale confluiscono contributi erariali per il finanziamento di oneri sia di carattere generale (applicazione dei contratti collettivi di lavoro del personale degli enti locali) sia particolare (contributi speciali a favore del Comune di Roma e di Pozzuoli). Con disposizione di carattere generale (art.45) sono quindi previste le modalità del controllo da parte di organi centrali (Ministero dell'interno, Commissione centrale per la finanza locale) delle situazioni strutturalmente deficitarie degli enti locali, anche in relazione all'obbligo della copertura del costo di gestione dei servizi a domanda individuale.

Sono disciplinati, altresì, i criteri per la determinazione delle tariffe dei servizi pubblici. Con la nuova normativa sui trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali si è, fra l'altro, dato attuazione a quanto stabilito al riguardo dall'art.54 della legge n.142 del 1990, laddove è previsto che detti trasferimenti debbono essere erogati al fine di garantire la copertura dei servizi indispensabili degli enti locali e debbono essere ripartiti sulla base di criteri obiettivi (popolazione, territorio, condizioni socio-economiche) e di parametri stabiliti per legge.

Le norme relative ai finanziamenti, dopo il periodo transitorio per l'anno 1993, costituiranno la nuova disciplina a regime a decorrere dall'anno 1994. Nel seguito dell'esposizione si riferirà sull'andamento, a consuntivo, delle entrate e delle spese della finanza degli enti locali per l'anno 1992.

#### **1.5 Trasferimenti dallo Stato e da altri enti agli enti locali**

La Sezione, come si riferisce in altra parte della presente Relazione, ha esaminato le risultanze dei conti dei comuni superiori ad 8.000 abitanti, delle province e delle comunità montane.

Da tale esame è risultato, per quanto riguarda i trasferimenti erogati dallo Stato a favore dei predetti enti che i comuni hanno accertato per competenza, per l'esercizio 1992, un importo globale di lire 25.966 miliardi per trasferimenti provenienti dallo Stato, con un incremento del 0,63% rispetto all'esercizio precedente, nel quale le corrispondenti entrate ammontavano a lire 25.803 miliardi.

I comuni hanno inoltre riscosso, in conto competenza, per trasferimenti dallo Stato, nell'esercizio 1992, lire 24.542 miliardi, con un decremento dello

0,05% rispetto all'esercizio precedente, in cui le riscossioni ammontavano a lire 24.556 miliardi.

Risulta altresì che, per quanto riguarda i trasferimenti dalle regioni agli enti locali, i comuni considerati hanno accertato, in conto competenza, per l'esercizio 1992, un importo di lire 3.012 miliardi, con un incremento rispetto all'esercizio precedente del 6,15% (nel 1991 le corrispondenti entrate ammontavano a lire 2.837 miliardi). Le riscossioni in conto competenza, a loro volta, hanno registrato, per l'esercizio 1992, un importo di lire 1.802 per trasferimenti dalle regioni, con un incremento del 0,96% rispetto all'esercizio precedente, nel quale si era registrato un importo di lire 1.785 miliardi.

Di conseguenza i dati residuali per i trasferimenti in conto competenza da parte di altri enti a favore di comuni considerati registrano, per l'esercizio 1992, i seguenti dati: accertamenti per lire 151 miliardi (+ 14% rispetto all'esercizio precedente, per il quale ammontavano a lire 132 miliardi); riscossioni per lire 58 miliardi (+ 12% rispetto all'esercizio precedente, per il quale l'importo corrispondente era di lire 52 miliardi). Per le province si registrano, per i trasferimenti in conto competenza provenienti dallo Stato per l'esercizio 1992, i seguenti valori: accertamenti per lire 5.411 miliardi (+ 0,80% rispetto all'esercizio precedente, in cui si era registrato un importo di lire 5.368 miliardi); riscossioni per lire 5.115 miliardi (+ 0,26% rispetto all'esercizio precedente, in cui si era avuto un importo di lire 5.102 miliardi).

Per i trasferimenti in conto competenza dalle regioni alle province per l'esercizio 1992 si sono registrati, poi, i seguenti importi: accertamenti per lire 951 miliardi (+ 11,23% rispetto all'esercizio precedente) e riscossioni per lire 851 miliardi (+ 11,23% rispetto all'esercizio precedente).



Di conseguenza, gli ammontari residui dei trasferimenti in conto competenza provenienti da altri enti a favore delle amministrazioni provinciali, hanno registrato i seguenti valori per l'esercizio 1992: accertamenti per lire 250 miliardi (l'importo era di lire 249 miliardi nel 1991) e riscossioni per lire 212 miliardi (+ 11,58% rispetto all'esercizio precedente in cui l'importo era di lire 190 miliardi).

Per quanto riguarda, infine, le comunità montane si registrano, per l'esercizio 1992, per i trasferimenti in conto competenza provenienti dallo Stato, i seguenti importi: accertamenti per lire 229 miliardi (- 8,90% rispetto allo esercizio precedente, per il quale si era registrato in importo corrispondente, di lire 252 miliardi) e riscossioni per lire 158 miliardi (+ 2,96% rispetto all'esercizio precedente, in cui si era registrato un importo di lire 154 miliardi); per quanto riguarda i trasferimenti dalle regioni alle comunità montane si sono avuti accertamenti per lire 261 miliardi (+ 3,13% rispetto all'esercizio 1991, in cui si era registrato un importo di lire 253 miliardi) e riscossioni per lire 160 miliardi (+ 7,85% rispetto all'esercizio precedente, in cui si era avuto un importo di lire 148 miliardi); i trasferimenti da altri enti segnano, per gli accertamenti in conto competenza per il 1992 un importo di lire 106 miliardi (111 miliardi nel precedente esercizio) e per le riscossioni in conto competenza un importo di lire 72 miliardi (24,19% rispetto all'esercizio precedente, per il quale l'importo era di lire 58 miliardi).

Complessivamente si nota che gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza dei trasferimenti dallo Stato agli enti considerati si sono mantenuti entro il tasso programmato di inflazione (e così pure le riscossioni); più elevati, invece, si rivelano gli indici di incremento per i trasferimenti provenienti

dalle regioni mentre i trasferimenti residuali da parte di altri enti sono trascurabili in valore assoluto.

#### **1.6 Politica fiscale e pressione tributaria**

Il problema della politica fiscale e della incidenza del prelievo tributario costituisce un argomento, che può essere osservato unitariamente nei confronti della finanza dello Stato e della finanza locale, costituendo quest'ultima un settore derivato, nella fase attuale della legislazione, di quella nazionale.

La pressione tributaria a livello nazionale aumenta nell'ultimo anno considerato (1992) di quasi due punti rispetto a quello precedente (passa dal 26,25% al 28,11% dell'incidenza sul P.I.L.). Per un'analisi storica dell'andamento negli ultimi anni vedasi la tabella allegata (Parte II cap.1 pgf.1).

Come si nota l'incremento delle imposte, collegato alla manovra infraannuale, se pur non è riuscito a riportare ai livelli programmati il fabbisogno, ha tuttavia determinato l'aumento della pressione tributaria oltre i limiti della media dei paesi C.E.E. ed oltre i livelli di incremento, nell'ambito nazionale, registrati negli ultimi anni. Notevole è, poi, lo squilibrio nell'area impositiva a vantaggio delle imposte dirette (+ 16,4%) rispetto a quelle indirette, mentre preoccupante si prospetta la crescita dei residui attivi nell'area tributaria nel 1992 (+ 18%), nonostante l'attenuazione dovuta all'effetto del condono, che tuttavia è destinata ad avere carattere temporaneo. Se si considera, inoltre, la pressione fiscale, costituita dall'incidenza sul P.I.L. di imposte dirette, indirette, in conto capitale e dei contributi sociali effettivi, si registra un incremento di due punti rispetto all'anno precedente (v. Relazione sulla situazione economica del paese, vol. I).

Si è, altresì, visto come l'incremento delle entrate tributarie risulti notevole anche nel settore della finanza locale. Non si è, peraltro, raggiunto l'obiettivo di un sufficiente ampliamento della base imponibile, collegato con un'efficiente ripresa della lotta alle evasioni fiscali. D'altra parte, un troppo elevato livello della pressione tributaria costituisce uno dei fattori che spingono i potenziali contribuenti ad eludere l'integrale assolvimento degli obblighi tributari; né il sistema di autonomia impositiva, nell'ambito della finanza locale, ha raggiunto l'auspicata organicità di impianto, che potrebbe consentire un'efficiente vigilanza sui più importanti settori di evasione tributaria ancora non individuati.

## **2. Gli indicatori finanziari**

La Sezione si è posta da tempo l'obiettivo della messa a punto di indicatori finanziari al fine di individuare strumenti che forniscano una valutazione sintetica in termini quantitativi di taluni aspetti della gestione degli enti di propria competenza.

E' noto, difatti, che gli indicatori costituiscono una variabile di un fenomeno che consente di avere una rappresentazione quantitativamente determinata di una situazione gestoria posta in osservazione. La possibilità di individuare indicatori significativi incontra limiti nel carattere dei dati da cui vengono tratti gli elementi da porre a raffronto e nel caso di specie nella natura essenzialmente finanziaria della attuale contabilità degli enti locali.

Tanto ha comportato che gli indicatori impiegati della Sezione si caratterizzassero quali "indicatori finanziari".

L'evoluzione in atto dei modelli di contabilità adottati dagli enti locali dovrà condurre all'introduzione graduale e progressiva della contabilità economica, come previsto dalla legge 8 giugno 1990, n.142.

Una volta che il nuovo sistema sarà entrato a regime si dischiuderanno nuove possibilità per la messa a punto di indicatori in grado di fornire una chiave di lettura dei fatti di gestione anche sotto l'aspetto economico.

Gli indicatori finanziari, comunque, costituiscono tuttora un valido strumento per la valutazione della gestione pubblica non operante sul mercato. In particolare la presenza di una serie di informazioni significative contenute nella base dei dati della Sezione consente di mettere a punto un osservatorio privilegiato dei fenomeni della gestione degli enti locali.

Tra le varie possibilità di utilizzo degli indicatori la Sezione ha sinora posto in evidenza quelle volte ad instaurare un sistema di autocontrollo che

veniva ad attivarsi allorché erano pubblicati i risultati di una indagine recante i dati di ciascun ente a raffronto della media nazionale, regionale e per classe demografica.

Ciò forniva la possibilità agli enti che più si fossero discostati dalle medie di porre in essere strumenti di diagnosi per individuare le cause di tale risultato e predisporre eventuali misure correttive.

Il sistema così sinteticamente descritto è fondato su di una ponderata considerazione e cioè, sul fatto che, poiché gli indicatori sono strumenti di misurazione quantitativa dei fenomeni, essi sono in grado di fornire valutazioni di ordine generale sulla base di ipotesi prefigurate, ma non possono esprimere giudizi di tale finezza da tener conto della specifica situazione del singolo ente.

Ecco perché il giudizio finale sui valori espressi dall'indicatore non può fermarsi al semplice raffronto numerico, ma deve arricchirsi di aspetti qualitativi che ben possono essere esaminati nella sede dell'autodiagnosi.

Un'altra considerazione concorre nell'affermare la validità di tale metodo ed è costituita dal fatto che il singolo ente non potrebbe realizzare di propria iniziativa raffronti di tal genere, in quanto dispone dei soli dati rilevabili dalla propria contabilità. Attraverso le proprie rilevazioni la Sezione mette, quindi, a disposizione degli enti un complesso di dati attraverso i quali essi possono raffrontarsi con altri enti i cui profili per regione, classe demografica e contesto economico-sociale si presentino analoghi.

L'individuazione di valori standard dell'indicatore al di sotto dei quali si rende necessario verificare se ci si trovi effettivamente di fronte a disfunzioni nella gestione dell'ente sotto il profilo esaminato può costituire, inoltre, uno stimolo alla effettuazione di valutazioni critiche da parte dei collegi dei revi-

sori. In tal modo verrebbe ad individuarsi un canale di raccordo tra la funzione referente della Sezione e gli organi di controllo interno che costituisce un modello avanzato di attuazione della legge 14 gennaio 1994, n.20, recante disposizioni in tema di giurisdizione e controllo della Corte dei conti. A fianco della funzione degli indicatori volta ad attivare le forme di autocontrollo degli enti se ne è venuta a delineare un'altra di supporto alla esposizione dei dati relativi alla Parte II della Relazione della Sezione.

Si tratta di avvalersi degli indicatori per addentrarsi nella comprensione di andamenti finanziari rilevati dall'esame dei dati relativi al complesso degli enti di competenza della Sezione.

Per l'osservazione di fenomeni a livello nazionale non assume rilievo la esposizione dei valori per singolo ente, mentre si ritiene utile evidenziare all'interno dell'andamento complessivo i valori per classe demografica, relativamente alle entrate correnti, alle spese correnti ed a quelle in conto capitale.

Potranno così essere messe a punto tavole di indicatori idonee a dar conto in una visione complessiva degli aspetti salienti della gestione finanziaria degli enti di competenza. Il raggiungimento di tale obiettivo consentirà, inoltre, andando a regime tal genere di rilevazione, la costruzione di serie storiche atte ad osservare gli andamenti nel tempo degli aspetti di gestione analizzati. Si è ritenuto, pertanto, di utilizzare indicatori già noti alla dottrina sulla cui affidabilità e significatività non dovrebbero sussistere incertezze e che siano idonei ad analizzare aspetti di gestione che abbiano una specifica rilevanza in termini di buon andamento.

A tale riguardo si è ritenuto che taluni canoni di buon andamento possono essere desunti dagli indirizzi espressi, con riferimento alla finanza locale, dai documenti programmatici del Governo e da quelli ricavabili dalla norma-

tiva recante la manovra finanziaria per l'esercizio di riferimento. Tali canoni di gestione rispondono ad impostazioni di fondo che vanno a stabilizzarsi nel tempo, potendosi individuare un nesso di continuità negli indirizzi espressi negli ultimi anni in materia di finanza locale.

L'analisi che segue è quindi rivolta ad individuare, per quanto attiene all'entrata e alla spesa corrente e agli investimenti, indicatori finanziari in grado di porre in evidenza aspetti della gestione che assumono particolare rilievo sotto il profilo del buon andamento inteso nei termini di rispondenza a canoni generali di efficienza e più in particolare alle linee guida desumibili dalla normativa in materia di finanza locale.

## **2.1 Entrata corrente**

L'aspetto di fondo che appare ispirare gli indirizzi normativi in materia di entrate dei comuni e delle province è quello dell'affermazione della loro autonomia finanziaria, sancita dall'art.54, comma 2°, della legge n.142 del 1990.

Da tale principio si desume un orientamento a favorire lo sviluppo delle entrate proprie degli enti con contestuale riduzione dei trasferimenti erariali.

I più significativi passi in tale direzione si sono avuti dapprima con la istituzione della ICIAP e quindi con quella della imposta comunale sugli immobili, i cui effetti si evidenzieranno dall'esercizio 1993.

Anche negli ultimi esercizi esaminati si è assistito, tuttavia, ad una pur lenta espansione delle entrate proprie degli enti essenzialmente imputabile ad incrementi tariffari. Per un'analisi di tali andamenti che tenga conto della diversificazione del dato nelle classi demografiche si possono utilizzare come

già avvenuto nella relazione per l'esercizio 1991, l'indice di autonomia finanziaria e quello di autonomia tributaria.

Il primo di tali indicatori è costituito dal rapporto tra la somma del Titolo I e del III dell'entrata con il totale dei primi tre titoli. Tale rapporto che viene espresso in valore percentuale indica quanta parte dell'entrata corrente di un ente è dovuta a risorse proprie e non a trasferimenti.

I più alti valori percentuali indicano la maggiore attitudine dell'ente a procurarsi entrate proprie.

L'indice di autonomia tributaria è costituito dal rapporto tra il Titolo I dell'entrata ed il totale dei primi tre titoli, esso pone in evidenza l'incidenza delle sole entrate tributarie sull'entrata corrente. Come già evidenziato nella parte introduttiva i valori espressi dagli indicatori non devono essere assunti "*tout court*" ad elementi di giudizio, in quanto sono espressione dell'interazione di una complessa serie di cause. Si può pensare ad esempio che il basso livello di autonomia tributaria può derivare dall'inerzia dell'ente nell'attivare le procedure di entrata o dalla scarsa capacità contributiva dei suoi abitanti. E' evidente che nella prima delle ipotesi il basso valore può essere posto in correlazione diretta con disfunzioni gestorie, mentre nell'altra è una conseguenza naturale della realtà socio-economica dell'ente.

Tali considerazioni devono indurre ad attribuire un valore relativo ai risultati delle analisi condotte attraverso gli indicatori suddetti, che esprimono l'attitudine degli enti a porre in essere l'auspicata autonomia sul fronte dell'entrata, ma non ne fanno venir meno la validità.

Le suddette rilevazioni sull'entrata non possono essere applicate alle Comunità Montane in quanto esse non sono provviste della potestà impositiva e, quindi, non riscuotono entrate tributarie.



Altro aspetto connesso alla verifica del buon andamento degli enti in materia di entrata è quello della capacità di realizzare in concreto l'acquisizione di mezzi che si prevede di riscuotere e per i quali abbia avuto avvio la procedura di esazione.

Sotto tale profilo due aspetti possono essere posti in osservazione e cioè il grado di attendibilità delle previsioni e quello di realizzazione degli accertamenti.

Si tratta di verificare la capacità dimostrata dagli enti nell'attivare la procedura di acquisizione delle entrate in modo che le previsioni effettuate al riguardo si dimostrino verosimili e le somme accertate si traducano in effettiva liquidità. Naturalmente gli aspetti posti in risalto dai due indicatori, seppure ambedue attinenti alla efficacia nell'acquisizione di entrata, sono differenti in quanto il primo prende in esame l'affidabilità delle previsioni a raffronto con la capacità di accertamento, l'altro si colloca in una fase più avanzata delle procedure di entrata, verificando quanta parte delle somme accertate venga riscossa. Gli indicatori in questione possono trovare varie forme di impiego, potendo essere applicati sia al complesso delle entrate proprie che a ciascun titolo di esse o più specificamente ad una singola voce di entrata.

Le scelte che ne derivano devono tener conto dell'interesse a compiere rilevazioni a più ampio spettro, che per la loro generalità non sono in grado di fornire indicazioni specifiche sulle cause che sono alla base dei dati riscontrati o piuttosto soffermarsi su particolari entrate perdendo di vista l'andamento complessivo.

## **2.2 Spesa corrente**

La fondamentale regola desumibile dagli indirizzi normativi tracciati in materia di spesa corrente degli enti locali è quella del suo contenimento nell'ambito del limite d'incremento corrispondente al tasso d'inflazione programmata.

Il raggiungimento di tale obiettivo comporta un'azione di contenimento rivolta al complesso della spesa corrente che, come è noto, ha natura composta e consente, a seconda delle diverse categorie economiche di cui consta, più o meno vasti ambiti di discrezionalità.

Va notato al riguardo che nell'esercizio 1991 il 71,7% degli impegni di spesa corrente dei comuni erano dovuti al personale ed all'acquisto di beni e servizi e che, sempre in termini d'impegni, si è rilevato per le spese di personale un incremento del 5,65% (prossimo all'obiettivo programmato), mentre per l'acquisto di beni e servizi l'aumento si è attestato al 13,86%.

Tali diversi risultati possono essere messi in relazione al differente grado di rigidità delle categorie di spesa in esame.

Per quanto riguarda il costo del personale difatti le fondamentali direttive di spesa non sono di pertinenza dell'ente, ma vengono assunte aliunde, nella sede della contrattazione per quanto riguarda la misura degli emolumenti ed in quella legislativa per quanto riguarda la facoltà di procedere ad assunzioni.

Minore efficacia deve essere, invece; riconosciuta agli interventi volti a limitare la facoltà d'impegno per quanto concerne la spesa per acquisto di beni e servizi ove il tasso d'incremento si è discostato largamente da quello programmato. In base alle considerazioni che precedono si ritiene significativo

porre in osservazione gli andamenti incrementali della spesa corrente in relazione alle categorie economiche che la compongono.

A tale riguardo assumono anche rilievo i rapporti che talune voci di spesa raggiungono rispetto al totale della spesa corrente. In particolare si ritiene significativo porre in osservazione il rapporto tra la spesa per l'amministrazione generale ed il totale della spesa corrente. L'indice che ne deriva è rivolto ad individuare la percentuale della spesa corrente che l'ente assorbe per il proprio funzionamento rispetto a quella destinata alle specifiche attività istituzionali.

Per verificare le dimensioni assunte dalla spesa per il personale in relazione alle caratteristiche dell'ente sono stati individuati due momenti di raffronto. Il primo è costituito dal rapporto tra la spesa suddetta e la popolazione dell'ente, l'altro da quello con il totale della spesa corrente. La lettura congiunta di tali rapporti dovrebbe consentire di valutare come la spesa per il personale incida sulla gestione degli enti ponendola a raffronto con elementi di carattere finanziario (totale spesa corrente) e funzionale (popolazione).

Deve essere notato al riguardo che nel rapporto di composizione della spesa corrente quella per il personale si colloca nel triennio 1989 - 1991 al primo posto sia per i comuni che per la province, anche se nell'ultimo anno si manifesta, per i comuni, una tendenza decrescente a vantaggio della spesa per acquisto di beni e servizi.

Per dar conto dei reciproci rapporti di incidenza tra le due più significative voci che compongono la spesa corrente si è ritenuto, anche, significativo osservare l'incidenza della spesa per acquisto di beni e servizi sul totale della spesa corrente.

### **2.3 Gli investimenti**

Le spese di investimento per loro propria natura hanno un arco temporale di realizzazione prolungato, per cui per esse appare fisiologica la formazione di residui.

Anche in considerazione di quanto sopra esposto le valutazioni sulla spesa per investimenti devono fondarsi su analisi maggiormente ponderate ed avere un periodo di osservazione più ampio.

Le linee di tendenza che si possono estrapolare attualmente nella materia indicano una riduzione dei nuovi investimenti ed il lento completamento di quelli già in corso.

Tali tendenze sono il prodotto delle difficoltà in cui versa la finanza locale e delle restrizioni progressivamente introdotte all'accesso al credito erogato dalla Cassa Depositi e Prestiti ed all'indebitamento a lungo termine presso il sistema creditizio. In particolare nella relazione di questa Sezione relativa all'esercizio 1991 si è osservato che la realizzazione delle opere slitta sempre più verso anni successivi, in quanto gli impegni assunti in ciascun anno risultano in progressione crescente rispetto ai corrispondenti pagamenti.

E' stato, così, evidenziato un crescente divario tra le opere avviate e quelle effettivamente realizzate.

Tracciato così succintamente il quadro della situazione degli investimenti degli enti locali sono stati individuati i seguenti aspetti da porre in osservazione per comprendere lo sviluppo e le dinamiche dei fenomeni in atto.

Per verificare la propensione degli enti ad effettuare nuovi investimenti è stato rilevato il rapporto tra gli impegni assunti nell'esercizio di competenza nel Titolo II della spesa ed il totale degli abitanti. Tale rapporto si ritiene significativo per i soli comuni in cui il numero degli abitanti è un parametro idoneo

a fornire indicazioni sulle dimensioni dell'ente e sul livello di attività che ne dovrebbe conseguire.

Circa la correlazione tra il numero degli abitanti e il volume degli investimenti avviati deve essere precisato che l'attivazione di nuovi programmi può avere cadenze diverse da quella annuale e, pertanto, il dato rilevato con riferimento a ciascun esercizio non ha un valore assoluto. Tuttavia ne possono essere estrapolate tendenze, in quanto le possibili discrasie temporali nell'avvio dei programmi trovano adeguata compensazione, nell'osservazione dei dati, in un significativo arco di tempo.

Altro fenomeno che necessita di essere posto in osservazione è quello dei tempi procedurali per l'esecuzione delle opere e la correlativa accumulazione di residui.

Per porre in osservazione tale fenomeno può essere impiegato il tasso di smaltimento dei residui attraverso il quale vengono posti a raffronto gli impegni in conto residui dell'esercizio con i correlativi pagamenti. In tal modo vengono poste in evidenza le difficoltà incontrate nella effettiva realizzazione di investimenti per i quali gli impegni sono stati assunti in esercizi anteriori

Si è ritenuto, infine, di analizzare anche un aspetto relativo all'entrata e cioè il tasso di smaltimento dei residui delle entrate da accensioni prestiti.

Tale indice esprime la quota di accertamenti in conto residui che nel corso dell'esercizio osservato si è tramutato in effettiva entrata. Ciò vale a dimostrare se anche sul fronte dell'entrata maggiormente significativa per il settore si verificano difficoltà procedurali atte a rallentarne l'acquisizione.

Si potrà, infine, cercare di stabilire una correlazione tra i flussi procedurali per l'acquisizione delle entrate per accensione di prestiti e quelli per l'erogazione della spesa, per verificare se sussistono interazioni significative.

#### **2.4 I valori espressi dagli indicatori nel biennio 1991 - 1992**

Dall'applicazione degli indicatori finanziari in precedenza descritti alle risultanze dei consuntivi dei comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti per gli esercizi 1991 e 1992 possono essere rilevate le principali linee di tendenza in ordine ai comparti presi in esame.

E' necessario avvertire al riguardo che la classificazione molto aggregata delle rilevazioni non consente una ricerca accurata delle cause dei fenomeni che vengono rilevati.

Difatti sia perché si è fatto riferimento ad ampie classificazioni di bilancio (le rilevazioni sono effettuate a livello di titolo o di categoria) sia per l'aggregazione dei risultati a livello di classe demografica, le segnalazioni fornite dagli indicatori così impegnati non potranno che essere di carattere sommario. Come precisato nella parte introduttiva tali segnalazioni più che avere un impiego diagnostico nella individuazione di aspetti patologici di determinate gestioni, vengono in questa sede utilizzate esclusivamente al fine di evidenziare taluni aspetti salienti che hanno caratterizzato l'attività finanziaria dei comuni superiori nel biennio considerato.

Una più attenta ed approfondita disamina di tali aspetti sarà svolta nei singoli capitoli della Parte II di questa Relazione.

#### **2.5 Le entrate correnti**

I dati degli indicatori relativi alle entrate correnti pongono in evidenza nell'insieme una tendenza favorevole allo sviluppo dell'autonomia finanziaria dei comuni. L'accresciuta capacità degli enti a procurarsi entrate proprie che, costituisce uno degli obiettivi programmatici della riforma degli enti locali,

viene rilevata nel biennio posto in esame, pur rimanendo sostanzialmente invariata la normativa di pertinenza.

L'indice di autonomia finanziaria passa a livello nazionale dal 38% del 1991 al 40% del 1992, migliorando di due punti.

E' appena il caso di osservare che tale dato risente algebricamente da un lato dei maggiori accertamenti di entrate proprie e dall'altro del segnare il passo dei trasferimenti. Nell'esame per classi demografiche si rileva che tutti i valori sono in aumento ed il miglior risultato si ha nella classe 6<sup>a</sup> con il 45% nel 1992 ed un miglioramento di tre punti rispetto all'esercizio precedente.

Il valore meno elevato è costituito dal 36% della classe 11<sup>a</sup>. Si osserva quindi nel complesso un andamento dei valori dell'indicatore inverso alle dimensioni dell'ente.

Anche l'indice di autonomia tributaria fa registrare un incremento a livello nazionale pari a due punti percentuali.

Si passa, difatti, dal 21% dell'esercizio 1991 al 23% dell'esercizio successivo. Tutti i valori per classe sono in aumento e segnatamente quelli delle classi inferiori. Non si osservano grandi diversificazioni del dato nelle classi, che raggiunge nell'esercizio 1992 il valore massimo del 26% nella classe 10<sup>a</sup> e quello minimo con il 21% nella 11<sup>a</sup>. Riportano lo stesso risultato (24%) le classi 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup>, mentre la classe 8<sup>a</sup> si attesta al 22%.

Anche l'indice di pressione tributaria fa registrare incrementi passando dalla media nazionale di lire 258.000 di entrate accertate *pro-capite* dell'esercizio 1991 a quella di lire 298.000 dell'esercizio successivo, aumentando in percentuale di oltre il 15%.

Il valore più elevato si rinviene nella classe 10<sup>a</sup> con lire 439.000 *pro-capite* e quello più basso nella classe 5<sup>a</sup> con 227.000.

L'andamento dei valori è più o meno proporzionale alle dimensioni dell'ente salvo a rilevare un picco nel valore della classe 10<sup>a</sup> (lire 439.000) che supera quello della classe successiva (lire 390.000).

Il dato relativo all'indice di pressione tributaria appare nelle grandi linee coerente con quello dell'indice di autonomia tributaria, difatti il valore più elevato si registra per entrambe nella classe 10<sup>a</sup>. Si rileva, infine, che i due indici riportano nelle classi meno elevate valori piuttosto uniformi e che nella classe 11<sup>a</sup>, pur restando elevato il livello di pressione tributaria, si assiste ad una notevole diminuzione dell'indice di autonomia tributaria.

Un ulteriore aspetto che si è preso in esame sul fronte dell'entrata corrente è quello della capacità di realizzazione delle entrate proprie degli enti, che evidenzia quanta parte degli accertamenti effettuati nell'esercizio di competenza si traducano in effettiva liquidità. E' da notare che tale indice, a differenza dei precedenti che erano basati sui dati di competenza, pone a raffronto i dati degli accertamenti con quelli di cassa, evidenziando l'attitudine all'effettiva realizzazione dell'entrata.

Tenendo conto nel complesso dei dati riguardanti il Titolo I ed il III dell'entrata si rileva nel biennio in esame un'accresciuta capacità alla realizzazione di entrate proprie; l'indice passa, difatti, dal 65 al 67% di riscossioni con aumento di due punti in percentuale.

Tutti i valori delle classi sono in aumento (salvo quello della classe 9<sup>a</sup>) con punta massima nella classe più elevata (3%) ove si rileva, tuttavia, il valore assoluto più basso (62%). Si rileva inoltre che nell'esercizio 1992 i valori dell'indicatore sono piuttosto omogenei sino alla classe 9<sup>a</sup> (compresi tra il 67 ed il 69%), mentre si elevano al 76% nella classe 10<sup>a</sup> per poi discendere nell'11<sup>a</sup>. Nel complesso emergono, quindi, seppure con contenuti livelli incre-



mentali, tendenze favorevoli relativamente all'acquisizione di entrate proprie da parte dei comuni, sia sotto il profilo dei maggiori accertamenti che sotto quello della capacità di realizzazione.

## **2.6 Le spese correnti**

Relativamente alla spesa corrente si rileva che i risultati della gestione nel biennio 1991 - 1992 dei comuni di competenza della Sezione si mantengono all'interno delle linee programmatiche.

Si osserva, difatti, al riguardo a livello generale che il tasso d'incremento della spesa corrente in termini di competenza è stato del 3,38%, a fronte del 6,52% del biennio precedente. Con l'applicazione degli indicatori finanziari di cui si è detto in precedenza si cercherà di evidenziare all'interno delle tendenze riscontrate di aumento controllato degli impegni di spesa corrente reciproci rapporti di incidenza tra le più significative voci che la compongono.

Il primo rapporto posto in osservazione è quello tra la spesa per l'amministrazione generale ed il totale della spesa corrente. La maggiore o minore incidenza di tale sezione di spesa vale ad indicare in linea generale quanto rilievo assumano gli oneri volti al funzionamento dell'ente stesso e a taluni servizi istituzionali riferibili a tale sezione, rispetto al complesso delle spese destinate allo svolgimento dei servizi di pertinenza dell'ente.

La minor incidenza di spesa per l'amministrazione generale dovrebbe indicare la maggiore destinazione di risorse ai servizi svolti direttamente dall'ente.

Dai valori dell'indicatore emerge l'invarianza del rapporto nel biennio preso in esame che si attesta al 19% a livello nazionale.

Dall'osservazione della distribuzione dei valori nelle classi si rileva che essi sono inversamente proporzionali alle dimensioni dell'ente e cioè che gli enti delle classi più elevate destinano una quota inferiore della spesa corrente all'amministrazione generale. Si rileva, inoltre, rispetto all'esercizio precedente, una diminuzione del rapporto di un punto nelle classi 7<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> ed un pari aumento nell'8<sup>a</sup>.

Nell'esercizio 1992 il valore meno elevato si riscontra nella classe 11<sup>a</sup> con il 15% e quello più elevato nella 5<sup>a</sup> con il 23%.

Si osserva, infine, che la stasi rilevata nel rapporto tra la spesa per l'amministrazione generale e la spesa corrente può essere riferita in parte alla sostanziale invarianza di quella per il personale della quale si compone largamente.

Venendo all'esame della dinamica della spesa per il personale si osserva in primo luogo che decresce la sua incidenza in rapporto alla spesa corrente che dal 38 passa al 37%.

Nell'esercizio 1992 la classe che presenta il valore più elevato è la 10<sup>a</sup> con il 42% (che rimane invariato rispetto al 1991). Il valore più basso è quello della classe 10<sup>a</sup> (35%) che decresce di un punto rispetto all'esercizio precedente. Tutti gli altri valori di classe decrescono da uno a due punti.

Dall'esame del rapporto tra la spesa del personale e la popolazione si possono trarre indicazioni in ordine all'andamento di tale categoria di spesa a raffronto con un parametro obiettivo (popolazione) che esprime nelle grandi linee le esigenze funzionali dell'ente. Anche in questo caso si rileva una sostanziale stasi dei valori che a livello nazionale passano da una spesa di lire 443.000 *pro-capite* dell'esercizio 1991 a lire 445.000 di quello successivo con aumento dello 0,34%. I valori delle classi 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> sono in lieve diminu-

zione mentre gli altri crescono, in particolare nella classe 10<sup>a</sup> si registra un aumento del 4,11%. Nell'esercizio 1992 i valori più elevati si riscontrano nelle classi 10<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> che raggiungono rispettivamente le lire 657.000 e le lire 620.000 *pro-capite*. Il valore più basso si rileva nella classe 5<sup>a</sup> con lire 303 mila *pro-capite*.

L'andamento è direttamente proporzionale alle dimensioni dell'ente ed i valori delle classi dalla 6<sup>a</sup> all'8<sup>a</sup> vanno dalle lire 337.000 alle lire 491.000 *pro-capite*.

Nel complesso si rileva quindi nell'esercizio considerato una marcata tendenza al contenimento della spesa per il personale che a livello di impegni rimane essenzialmente immutata rispetto all'esercizio precedente, mentre decresce il suo peso nel rapporto con le altre poste di spesa di parte corrente e resta immutata la sua incidenza rispetto alla popolazione.

Dal complesso delle tendenze osservate si rileva che nell'esercizio 1992 le linee volte al contenimento della spesa per il personale, sia sul fronte del blocco della contrattazione che su quello del regime di assunzioni controllate si sono dimostrate efficaci.

Nel rapporto di composizione della spesa corrente si assiste nel biennio considerato ad una crescita di un punto di quella per l'acquisto di beni e servizi che passa dal 33 al 34%. In termini di impegni in conto competenza l'incremento della spesa per acquisto di beni e servizi si è attestato a livello nazionale a poco più del 6%, evidenziando un significativo rallentamento del tasso di crescita del biennio precedente. Analizzando per classe i valori espressi dall'indicatore si rileva che il meno elevato è quello della 11<sup>a</sup> con il 24% (che resta immutato rispetto al 1991), mentre il più alto si rinviene nella 5<sup>a</sup> con il 41% (che è di due punti più elevato rispetto al 1991).

Nel complesso i valori rilevati appaiono inversamente proporzionali alle dimensioni dell'ente ad eccezione di quello della classe 9<sup>a</sup> (37%) più elevato di un punto rispetto a quello dell'8<sup>a</sup>.

Analizzando per classe il rapporto di composizione della spesa corrente si rileva che la spesa per acquisto di beni e servizi e quella per il personale raggiungono nel 1992 nelle classi meno elevate (5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup>) il 77% del totale, mentre nella classe 11<sup>a</sup> si attestano al 59%.

Nel complesso si rileva che anche se il tasso di crescita della spesa per acquisto di beni e servizi non si discosta notevolmente nell'esercizio 1992 dal tasso d'inflazione programmato, tale categoria di spesa continua a guadagnare terreno nel rapporto di composizione a scapito della spesa per il personale.

## **2.7 Le spese in conto capitale**

Negli ultimi anni si assiste ad una tendenza alla contrazione degli investimenti pubblici che interessa anche gli investimenti degli enti locali i cui effetti sull'attività dei comuni potranno essere analizzati attraverso l'impiego di indici di bilancio.

E' necessario precisare che le rilevazioni effettuate in questa sede prendono in esame il complesso del Titolo II della spesa nel quale rientrano sia gli investimenti effettuati direttamente dagli enti locali che altre tipologie di spesa (trasferimenti, conferimenti), che comunque sono rivolte a finalità produttive.

Con il primo degli indicatori utilizzati si pongono in evidenza, nell'ambito delle amministrazioni comunali, le variazioni al livello della spesa *pro-capite* nel biennio 1991 - 1992. I dati presi in esame si riferiscono agli impegni in conto competenza e quindi ai programmi avviati negli esercizi presi in esame.

Si rileva a livello nazionale che il rapporto tra la spesa in conto capitale e gli abitanti passa dalle lire 442.000 *pro-capite* dell'esercizio 1991 alle 400 mila dell'esercizio successivo con una contrazione del 9,42%. Tutti i valori delle classi sono in diminuzione ad eccezione di quelli della classe 9<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> ed in particolare quest'ultima fa registrare un aumento molto significativo. La quota più elevata di spesa in rapporto alla popolazione si rinviene nella classe 11<sup>a</sup>, seguita dalla 10<sup>a</sup>; rispettivamente con lire 623.000 e lire 536.000 *pro-capite*. Il valore più basso è quello della classe 7<sup>a</sup> con lire 304 mila.

Piuttosto omogenei sono i dati delle altre classi che vanno dalle lire 382.000, della classe 5<sup>a</sup> alle lire 326.000 della 6<sup>a</sup>

Nell'insieme l'indicatore conferma la tendenza alla contrazione della spesa in conto capitale dei comuni che decresce anche nel rapporto con la popolazione, pone in evidenza la maggiore incidenza della spesa per finalità produttive effettuata dai comuni delle ultime due classi ed in particolare il notevole sviluppo nella classe 10<sup>a</sup> che si pone in evidente contrasto con la tendenza generale.

Altro aspetto che si è inteso analizzare attraverso l'impiego di indicatori è quello relativo alla capacità di smaltimento dei residui passivi per le spese in conto capitale.

A tale scopo è stato posto in osservazione il rapporto tra i pagamenti in conto residui ed i correlativi impegni nei due esercizi presi in esame. Il valore espresso da tale indicatore a livello nazionale si attesta in entrambe gli esercizi sul 21%, dimostrando una marcata tendenza all'accumulazione dei residui provenienti da esercizi pregressi dei quali solo una piccola quota viene eliminata. Se a ciò si aggiunge la formazione dei residui provenienti dall'esercizio di competenza (che nell'esercizio 1992 raggiungono il 72% degli impegni in

conto competenza) si evidenziano tendenze alla formazione di una ingente mole di residui destinata ad accrescersi nel tempo.

Analizzando il dato relativo allo smaltimento dei residui con riguardo alle classi demografiche si rilevano, pur restando immutato il valore medio nazionale, oscillazioni non trascurabili. Decrescono di due punti i valori delle classi 5<sup>a</sup> ed 11<sup>a</sup> e di un punto quello della 6<sup>a</sup>, aumenta di due punti il valore della classe 9<sup>a</sup>, tutti gli altri rimangono invariati.

Il più basso tasso di smaltimento dei residui si riscontra nell'esercizio 1992 nella classe 11<sup>a</sup> con il 18% e quello più elevato nelle classi 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> con il 25% gli altri valori oscillano tra il 20 ed il 22%.

Spostando l'attenzione sul versante delle entrate finalizzate alla realizzazione degli investimenti si è preso in esame il rapporto tra le riscossioni in conto residui ed i correlativi accertamenti per le entrate da accensioni di prestiti.

Si tratta di verificare se anche per quanto concerne l'entrata sussistano difficoltà di smaltimento dei residui e, quindi, di introitare effettivamente le somme relative a prestiti concessi. In questo caso si rileva, invece, un miglioramento del valore espresso dall'indicatore a livello nazionale, che passa dal 24 al 27%. Si ritiene, tuttavia, che permanga la tendenza all'accumulazione di residui attivi provenienti da esercizi pregressi dei quali solo una piccola parte viene riscossa.

Il valore più elevato del tasso di smaltimento delle entrate per accensione prestiti si rinviene nell'esercizio 1992 nella classe 11<sup>a</sup> con il 33% (con un aumento di 8 punti rispetto all'esercizio precedente) e quello più basso nell'8<sup>a</sup> con il 20%. Tutti i valori sono in aumento tranne quello della classe 5<sup>a</sup> che de-

cresce di un punto (27%) e quello della 7<sup>a</sup> che resta invariato 27%. Gli indici delle classi 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup>, 9<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> sono compresi tra il 26 ed il 28%.

Nel complesso si rilevano difficoltà per quanto attiene alla spesa in conto capitale dei comuni, sia perché si assiste alla diminuzione delle nuove iniziative, sia per il ritardo che si evidenzia per il completamento di quelle già avviate.

Le difficoltà in parola si avvertono sia sul fronte della spesa che su quello dell'entrata che assume maggior significato per gli investimenti e fanno intravedere la presenza di una stasi nella realizzazione di un vasto novero di opere per le quali agli impegni effettuati in esercizi anteriori non fanno seguito i pagamenti, né vengono riscossi i finanziamenti concessi.

### **3. La gestione di parte corrente**

#### **3.1 Entrate correnti**

##### **3.1.1 Amministrazioni provinciali**

L'esame dei dati relativi alle province comprende la totalità degli enti.

L'indagine è stata condotta comparativamente per l'esercizio 1992 e per quello precedente; sono stati analizzati i dati di competenza e dei residui, per regioni e per grandi aree geografiche.

L'analisi riguarda le entrate del Titolo I (tributarie), del Titolo II (trasferimenti) e del Titolo III (extratributarie). Per il Titolo I sono stati esaminati i dati della categoria 1<sup>a</sup> (imposte) e della categoria 2<sup>a</sup> (tasse); per il Titolo II l'analisi ha riguardato la categoria 1<sup>a</sup> (trasferimenti correnti dallo Stato) e la categoria 2<sup>a</sup> (trasferimenti correnti dalle regioni); per il Titolo III sono stati analizzati i dati della categoria 1<sup>a</sup> (proventi dei servizi pubblici), della categoria 2<sup>a</sup> (proventi dei beni provinciali) e della categoria 3<sup>a</sup> (interessi su anticipazioni e crediti).

Sono stati anche esaminati i dati relativi alla riscossione (per gli esercizi 1991 - 1992, comparativamente), per la competenza e per i residui nel complesso e per i titoli e le categorie sopraindicate.

Per i grandi aggregati sono stati indicati anche i dati relativi all'esercizio 1990.

Per le analisi dei dati in dettaglio (per grandi aree geografiche, regioni e classi demografiche) si sono operati i rinvii ai prospetti allegati della Parte II della Relazione.



Dati complessivi  
(in miliardi di lire)

*Accertamenti in conto competenza*

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1991 - 1992</u>
Titolo I (entrate tributarie)	623	639	646	(+ 1,14%)
Titolo II (trasferimenti)	6.122	6.472	6.612	(+ 2,16%)
Titolo III (entrate extratributarie)	427	455	554	(+ 21,65%)
	-----	-----	-----	-----
Totale	7.172	7.566	7.812	(+ 3,25%)

*Riscossioni totali (dati di cassa)*

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1991 - 1992</u>
Titolo I (entrate tributarie)	616	654	649	(- 0,81%)
Titolo II (trasferimenti)	5.807	6.448	6.423	(- 0,40%)
Titolo III (entrate extratributarie)	399	400	527	(+ 31,8%)
	-----	-----	-----	-----
Totale	6.822	7.502	7.599	(+ 1,27%)

L'analisi dei dati degli accertamenti in conto competenza evidenzia un ritmo di crescita costante per tutte e tre i titoli indicati.

Se si pongono i dati dell'anno 1990 in base 100 si hanno i seguenti parametri:

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
Titolo I	100	102,56	103,7
Titolo II	100	105,71	108
Titolo III	100	106,55	129,74

I parametri rilevati evidenziano la crescita più accelerata delle entrate extratributarie (da 100 a 129,74 nel triennio) rispetto a quelle per trasferimenti (che passano da 100 a 108), mentre le entrate tributarie registrano l'incremento meno consistente, confermando che il traguardo di un'autentica autonomia finanziaria delle province resta ancora lontano.

Per i dati di cassa si evidenzia che ad un incremento delle riscossioni totali per l'anno 1991 rispetto a quello precedente, riscontrato per tutti e tre i titoli, e segnatamente in quello dei trasferimenti, è corrisposta, nell'esercizio 1992, una lieve flessione per i primi due titoli delle entrate (e segnatamente per le entrate tributarie) mentre si è avuto un forte incremento per le entrate extratributarie.

Le riscossioni per tutti e tre i titoli, posto a base 100 il totale dell'anno 1990, passano a 110 nel 1991 e a 111,39 nel 1992.

Gli accertamenti totali, posto a base 100 l'esercizio 1990, passano a 105,49 nel 1991 e a 108,92 nel 1992. Il ritmo di accrescimento degli accertamenti è, pertanto, superiore a quello delle riscossioni, il che si riflette sull'accumulo dei residui attivi, che tende all'incremento (nella Relazione presentata

nel decorso anno l'analisi dei dati del triennio 1989 - 1991 rilevava, invece, un rapporto inverso, con una tendenza ad una flessione dell'accumulo dei residui per le entrate correnti).

I residui complessivi, per tutti e tre i titoli dell'entrata corrente, registrano un incremento dei residui della competenza del 3,12%, un incremento dei residui in conto residui del 15,18% ed un aumento dei residui da riportare al 31 dicembre 1992 del 9,30% (da lire 1.895 miliardi a lire 2.071 miliardi).

#### Composizione dell'entrata

Accertamenti in conto competenza

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
Entrate tributarie	8,69	8,45	8,27
Trasferimenti	85,36	85,54	84,64
Entrate extratributarie	5,95	6,01	7,09
	-----	-----	-----
Totale	100,00	100,00	100,00

L'andamento tendenziale della composizione delle entrate correnti evidenzia una evoluzione continua nel triennio, in lieve ascesa, delle entrate extratributarie; le entrate tributarie registrano, invece, una costante, lieve flessione mentre la lieve crescita dei trasferimenti viene interrotta nell'ultimo biennio. Nel complesso le tendenze predette non evidenziano scostamenti rilevanti dei dati di entrate tra i diversi titoli; questo rappresenta un ulteriore ele-

mento, che conferma la constatazione della tradizionale impostazione della politica della acquisizione delle entrate adottata in sede programmatica nei confronti degli enti locali.

Riscossioni totali (composizione)

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
Entrate tributarie	9,03	8,72	8,54
Trasferimenti	85,12	85,95	84,52
Entrate extratributarie	5,85	5,33	6,94
	-----	-----	-----
Totale	100,00	100,00	100,00

L'andamento delle riscossioni può essere considerato come indice della capacità dell'ente di esigere tempestivamente le entrate di spettanza e, naturalmente, ha un valore meramente indicativo, in quanto varia in relazione alla natura dell'entrata, che non è del tutto comparabile per le varie fonti accertate.

**3.1.1.1 Entrate tributarie**

Come già rilevato, il settore delle entrate tributarie evidenzia per la prima volta, dopo un lungo periodo (v. al riguardo Relazione per l'esercizio 1991) una lieve ma significativa flessione (- 0,81%) per le riscossioni totali, che interrompe una serie ininterrotta di costanti incrementi delle relative entrate. Per quanto riguarda gli accertamenti in conto competenza, invece, la ten-

denza si conferma in lieve ma costante aumento (+ 1,14%). Occorre, peraltro, rilevare che l'analisi del rapporto di composizione evidenzia una tendenza costante in lieve calo della quota relativa agli accertamenti delle entrate tributarie (dal 8,69% del 1990, al 8,45% del 1991 al 8,27% del 1992), dato che costituisce un segnale indicativo non positivo per il problema della autonomia tributaria degli enti considerati. Dagli allegati prospetti della Parte II della presente Relazione per quanto riguarda le tasse (Titolo I, ctg.2<sup>a</sup>) si rileva che gli accertamenti in conto competenza registrano nell'esercizio 1992 un incremento del 3,51% rispetto all'esercizio precedente, mentre gli accertamenti in conto competenza delle imposte (Titolo I, catg.1<sup>a</sup>) registrano un aumento più contenuto (+ 1,12%) rispetto all'esercizio precedente. I dati di cassa, poi, evidenziano un incremento del 10,23% delle riscossioni delle tasse per l'esercizio 1992 rispetto al 1991, mentre per le imposte gli stessi dati evidenziano una flessione dell'1,30%.

Le riscossioni in conto competenza evidenziano, poi, per l'anno 1992, un incremento per le imposte dell'1,38% mentre per le tasse l'incremento è più accentuato (+ 4,83%). (v. per i dettagli i prospetti del volume degli allegati)

Per quanto riguarda le innovazioni normative in materia di tributi occorre osservare che dal 1° gennaio 1992 sono state aumentate del 30% le tariffe delle imposte comunali sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni (decreto legge 13 settembre 1991, n.299, convertito con legge 18 novembre 1991, n.363); è stata soppressa l'imposta sui cani (decreto legge 18 settembre 1992, n.382); sono state aumentate del 50% le tariffe massime per la tassa per l'occupazione temporanea di spazi ed aree pubbliche (art.4 decreto legge 13 settembre 1991, n.299 convertito con legge 18 novembre 1991, n.363).

### **3.1.1.2 Entrate extratributarie**

L'andamento tendenziale di tali entrate evidenzia, per quanto riguarda gli accertamenti in conto competenza nel triennio 1990 - 1992 una progressione costante in lieve incremento sia come valori assoluti (da 427 miliardi di lire nel 1990 a 455 nel 1991 a 554 nel 1992) sia nel rapporto di composizione delle entrate totali (dal 5,95% del 1990 al 6,01% del 1991 al 7,09% del 1992).

L'analisi per categorie delle entrate correnti del Titolo III ha considerato anche le variazioni intervenute nel biennio 1991 - 1992 per la categoria 1<sup>a</sup> (proventi dei servizi pubblici), per la categoria 2<sup>a</sup> (proventi dei beni provinciali) e per la categoria 3<sup>a</sup> (interessi su anticipazioni e crediti).

Per quanto riguarda i dati complessivi concernenti le entrate correnti del Titolo III gli accertamenti in conto competenza hanno registrato nell'esercizio 1992 un incremento del 21,65% rispetto all'esercizio precedente.

Le riscossioni in conto competenza registrano nel complesso un incremento del 36,80% a livello nazionale (v. per i dettagli il prospetto del volume degli allegati).

I dati di cassa delle riscossioni totali del Titolo III registrano, a loro volta, un incremento a livello nazionale del 31,88% (v. per i dettagli il prospetto del volume degli allegati).

Per quanto riguarda, poi, l'andamento dei dati delle varie categorie l'analisi delle entrate per i proventi dei servizi pubblici (Titolo III, ctg. 1<sup>a</sup>) registra nel 1992 accertamenti complessivi in conto competenza per lire 32,5 miliardi, con un incremento rispetto all'esercizio precedente dello 0,62%; le riscossioni in conto competenza segnano un incremento del 7,21% a livello nazionale, mentre i dati di cassa registrano un importo, per il 1992, di riscossioni

totali per lire 34,1 miliardi, con un incremento del 7,36% rispetto all'esercizio 1991 (v. prospetti del volume degli allegati).

I proventi dei beni provinciali (Titolo III, ctg.<sup>a</sup>) hanno registrato per l'esercizio 1992 accertamenti in conto competenza per lire 86,4 miliardi, con un aumento rispetto all'esercizio precedente del 2,16% (v. prospetti del volume degli allegati); le riscossioni in conto competenza per l'esercizio 1992 hanno segnato un aumento del 21,19% rispetto all'esercizio precedente (da 25,6 miliardi si passa a 31 miliardi) mentre i dati di cassa evidenziano, per l'esercizio 1992, un incremento del 12,30% delle riscossioni totali, che passano da lire 64,6 a 72,5 miliardi (v. prospetti del del volume degli allegati).

L'analisi delle entrate correnti per interessi su anticipazioni e crediti (Titolo III, ctg.3<sup>a</sup>) registra, per l'esercizio 1992, un importo di lire 5,8 miliardi, con una flessione, a livello nazionale, del 16,51% (nel 1991 le entrate corrispondenti erano state di lire 7 miliardi; v. prospetti del volume degli allegati); le riscossioni in conto competenza registrano, a livello nazionale, una flessione del 29,80% (da 4,7 a 3,3 miliardi) mentre i dati di cassa confermano l'andamento negativo di tale settore (- 10,37% nell'esercizio 1992; v. prospetti del volume degli allegati).

### **3.1.1.3 Trasferimenti**

Si è già trattato nella Parte I della presente Relazione, in termini generali, nell'ambito della prospettazione generale della finanza locale, nel quadro delle direttive di programmazione e della manovra governativa di bilancio, del complesso problema dei trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali. Si sono anche analizzati alcuni dati complessivi relativi ai trasferimenti e si sono tratte delle prime conclusioni al riguardo.

In questa parte della Relazione si approfondisce specificamente la materia e si forniscono dati più dettagliati per quanto riguarda l'esame che la Sezione ha effettuato sui conti degli enti di competenza.

Per quanto riguarda i dati complessivi relativi alle amministrazioni provinciali si è già provveduto ad evidenziare gli andamenti tendenziali degli accertamenti in conto competenza e dei dati di cassa (riscossioni totali) per il triennio 1990 - 1992.

I dati esposti segnano, per quanto riguarda i valori assoluti, un costante incremento dell'importo dei trasferimenti acquisiti dalle province, che vengono qui considerati, oltreché rispetto al bilancio dello Stato anche per la parte di provenienza dalle regioni e da altri enti (ricordiamo che gli accertamenti passano da 6.122 miliardi nel 1990 a 6.472 miliardi nel 1991 e a 6.612 miliardi nel 1992); per quanto riguarda, peraltro, la composizione rispetto alle entrate correnti globali la quota relativa ai trasferimenti subisce nel 1992 una flessione rispetto al biennio precedente (85,36% nel 1990, 85,54% nel 1991 e 84,64% nel 1992); anche le riscossioni per cassa subiscono la stessa flessione, che si rileva anche nei valori assoluti (- 0,40% nel 1992 rispetto al 1991). Ciò nondimeno, l'entità dell'importo dei trasferimenti erogati alle province rimane la parte più rilevante dell'attivo di bilancio delle province stesse ed evidenzia come tali enti sono tuttora da considerarsi a finanza derivata.

Nell'ambito del Titolo II si è analizzata altresì l'entità degli importi relativi alla categoria 1<sup>a</sup> (trasferimenti correnti dallo Stato) e quelli della categoria 2<sup>a</sup> (trasferimenti dalle regioni).

Per quanto riguarda i trasferimenti correnti dallo Stato nell'esercizio 1992 gli accertamenti in conto competenza hanno registrato un importo di lire 5.411 miliardi, con un incremento dello 0,80% rispetto all'esercizio precedent-



e; le riscossioni in conto competenza hanno segnato, a loro volta, un aumento dello 0,26% (da 5.102 miliardi si è passato a 5.115 miliardi), mentre i dati di cassa evidenziano, per il 1992, riscossioni totali per lire 5.312 miliardi rispetto a lire 5.523 miliardi dell'esercizio precedente (- 3,81%). (Per i dettagli delle variazioni per grandi aree geografiche e per regioni vedasi i prospetti del del volume degli allegati).

Per quanto riguarda i trasferimenti dalle regioni (ctg.2<sup>a</sup> del Titolo II) occorre innanzitutto osservare che i valori assoluti dei relativi importi sono di entità notevolmente inferiore a quelli statali, che rappresentano, quindi, la parte prevalente del Titolo II.

Gli accertamenti in conto competenza, per la categoria 2<sup>a</sup>, hanno registrato, infatti, per l'esercizio 1992 un importo complessivo di lire 951 miliardi con un incremento, rispetto all'esercizio precedente, del 11,23%; le riscossioni in conto competenza, a loro volta, hanno registrato un incremento del 12,36%, passando da lire 565 miliardi del 1991 a lire 635 miliardi nel 1992; i dati di cassa evidenziano riscossioni totali nel 1992 per lire 857 miliardi, con un incremento del 20,09% rispetto all'esercizio precedente, in cui si era registrato un corrispondente importo di lire 714 miliardi (per dettagli sull'andamento per regioni e per aree geografiche vedasi i prospetti del volume degli allegati).

### **3.1.2 Le amministrazioni comunali**

Si espongono, innanzitutto, per i comuni superiori agli 8.000 abitanti, i dati complessivi relativi agli accertamenti in conto competenza dell'esercizio 1992, raffrontati per titoli con quelli dell'esercizio precedente, nonché quelli

relativi ai dati di cassa, per riscossioni totali, ed ai residui totali con il medesimo raffronto.

Entrate correnti			
(importi in miliardi)			
<i>Accertamenti in conto competenza</i>			
	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>Var.</u>
Entrate tributarie	9.942,169	11.492,736	(+ 15,59%)
Trasferimenti	28.771,596	29.128,758	(+ 1,24%)
Entrate extratributarie	7.817,676	8.406,853	(+ 7,53%)
	-----	-----	-----
Totale	46.531,441	49.028,347	(+ 5,36%)
 <i>Riscossioni totali</i>			
	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>Var.</u>
Entrate tributarie	9.265,327	11.061,664	(+ 19,38%)
Trasferimenti	29.073,582	28.334,270	(- 2,54%)
Entrate extratributarie	7.520,991	7.381,432	(- 1,85%)
	-----	-----	-----
Totale	45.859,900	46.777,366	(+ 2%)

*Residui totali*

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>Var.</u>
Entrate tributarie	4.196,973	4.524,323	(+ 7,79%)
Trasferimenti	3.955,019	4.264,184	(+ 7,81%)
Entrate extratributarie	5.961,342	6.850,471	(+ 14,91%)
	-----	-----	-----
Totale	14.113,334	15.638,978	(+ 10,80%)

Le risultanze dei dati indicano, per gli accertamenti in conto competenza, un notevole incremento delle entrate tributarie e, benché meno pronunciato, anche dei trasferimenti e delle entrate extratributarie. Per quanto riguarda i dati di cassa l'andamento è alterno, in quanto ad un notevole incremento per le entrate tributarie fa riscontro per le altre entrate una lieve flessione per l'esercizio 1992. I residui totali evidenziano un generale incremento di tutti i titoli di entrata e, segnatamente, per le entrate extratributarie.

**3.1.2.1 Entrate tributarie**

L'andamento complessivo delle entrate tributarie evidenzia per gli accertamenti in conto competenza, secondo i dati già esposti, un apprezzabile incremento nel biennio 1991 - 1992 (+ 15,59%); un andamento in forte incremento si riscontra per le riscossioni totali (+ 19,38%); i residui totali sono anch'essi in aumento (+ 7,79%). Il dato di incremento degli accertamenti è comunque positivo per la politica di autonomia tributaria perseguita dalle amministrazioni comunali.

### Imposte e tasse

L'analisi nel dettaglio delle entrate tributarie comprende l'elaborazione dei dati delle imposte (ctg.1<sup>a</sup>) e delle tasse (ctg.2<sup>a</sup>) e, più in particolare, anche dell'I.C.I.A.P. e dell'imposta sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, con i relativi tassi di realizzazione, calcolati con il rapporto tra riscossioni ed accertamenti.

Per quanto riguarda la categoria 1<sup>a</sup> del Titolo I (imposte) gli accertamenti in conto competenza registrano per l'esercizio 1992 un importo complessivo di lire 5.677 miliardi, con un incremento, rispetto all'esercizio precedente del 18,99%.

Le riscossioni in conto competenza registrano, a livello nazionale, un incremento del 22,50% (si passa da 4.064 miliardi dell'esercizio 1991 a 4.979 miliardi del 1992).

I dati di cassa registrano anch'essi un incremento notevole a livello nazionale (+ 23,99%), passando da lire 4.552 miliardi a lire 5.645 miliardi.

I dati relativi ai residui attivi complessivi da riportare (competenza più residui) registrano, a livello nazionale, una flessione dell'1,24% (da 878 miliardi del 1991 a 868 miliardi del 1992).

Per quanto riguarda le imposte si sono in particolare rilevati i dati riguardanti l'I.C.I.A.P. (imposta comunale sulle imprese, arti e professioni), per la quale sono stati anche elaborati i tassi di realizzazione. Occorre, peraltro, premettere alcuni rilievi circa l'ordinamento dell'imposta di cui trattasi, in particolare per quanto riguarda l'accertamento e la riscossione dell'imposta stessa.

L'imposta è disciplinata, per quanto riguarda i presupposti, la misura e le esenzioni dagli artt.1, 6 del decreto legge 2 marzo 1989, n.66, convertito con modificazioni nella legge 24 agosto 1989, n.144, successivamente modifi-

cato con il decreto legge 30 settembre 1989, n.332 (artt. 1, 2 e 3) convertito con legge 27 novembre 1989, n.384; ulteriori modifiche sono state introdotte con l'art.12 del decreto legge 13 maggio 1991, n.151, convertito con legge 12 luglio 1991, n.202, per la determinazione della imposta; l'art.9 del decreto legge 18 settembre 1992, n.382, ha poi previsto che per l'anno 1992 i comuni possono adottare apposite delibere per l'aumento fino al 25% delle misure di base dell'I.C.I.A.P.; tale disposizione è stata confermata dall'art.10 del decreto legge 18 gennaio 1993, n.8 (convertito con legge 19 marzo 1993, n.68).

L'imposta è dovuta dalle persone fisiche, dalle società di ogni tipo, dalle associazioni anche non riconosciute, dagli enti pubblici e privati, dai consorzi e dalle altre organizzazioni di persone e di beni, che esercitano al 1° gennaio di ciascun anno nel territorio del comune imprese, arti e professioni, anche se per periodi limitati nel corso dell'anno. I soggetti passivi debbono presentare al comune apposita denuncia entro il mese di giugno di ciascun anno e nello stesso termine deve essere versata l'imposta dovuta per l'anno in corso su apposito modulo di conto corrente postale intestato alla Tesoreria del comune avente diritto.

La liquidazione e l'accertamento dell'imposta dovuta sono demandate all'ente impositore, che, peraltro, non è titolare di un potere di autonomo accertamento del reddito del soggetto passivo (l'amministrazione finanziaria deve, peraltro, provvedere alle relative comunicazioni sulla base dei dati in suo possesso).

La riscossione coattiva avviene mediante ruolo in unica soluzione da effettuare entro le scadenze fissate dall'art.4 della legge istitutiva.

Contro l'avviso di liquidazione, l'avviso di accertamento, il provvedimento che irroga le sanzioni per omessa o inesatta denuncia, il ruolo, l'avviso

di mora e il provvedimento che respinge l'istanza di rimborso sono proponibili i ricorsi e le azioni previste dall'art.20 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n.638. Il 10% delle somme riscosse dai comuni per imposte, sanzioni ed interessi è devoluto alle rispettive province, le quali trattengono il 70% delle somme ricevute e versano il restante 30% allo Stato per la sua attribuzione ai comuni ed alle province sulla base di criteri perequativi.

La riscossione coattiva avviene ad opera dei concessionari del servizio (agenti della riscossione) ai sensi dei D.P.R. 28 gennaio 1988, n.43 e n.44 in base a ruolo reso coattivo dall'Intendente di finanza, senza l'obbligo del non riscosso come riscosso; con la scadenza il ruolo diventa esigibile ed è posto in riscossione alla prima scadenza utile.

Per quanto riguarda i dati relativi all'andamento dell'I.C.I.A.P. rilevati dalla Sezione si osserva che gli accertamenti in conto competenza evidenziano per l'esercizio 1992 un incremento del 7,71% rispetto all'esercizio precedente (si passa da 1.505 miliardi a 1.621 miliardi); le riscossioni in conto competenza registrano un incremento del 9,61% nell'esercizio 1992 rispetto a quello 1991 (si passa da 1.432 miliardi a 1.570 miliardi); i residui attivi da riportare (da competenza più residui) ammontano nell'esercizio 1992 a lire 152 miliardi con una flessione rispetto all'esercizio precedente del 5,27%; i dati di cassa evidenziano un incremento dell'8,96% delle riscossioni totali (per maggiori dettagli si vedano i prospetti del volume degli allegati).

Per quanto riguarda i tassi di realizzazione dell'I.C.I.A.P. sono stati elaborati anche i dati relativi ai rapporti tra riscossioni ed accertamenti per grandi aree geografiche, regione e classi demografiche.

L'analisi evidenzia, per quanto riguarda gli accertamenti in conto competenza, un incremento del rapporto tra l'esercizio 1991 e quello 1992

dell'1,05% a livello nazionale (si passa dal 95% al 96%), con lievi scostamenti da tale dato per quanto riguarda i dati per grandi aree geografiche e per regioni (v. prospetti del volume degli allegati); il rapporto tra accertamenti totali e riscossioni totali registra un incremento a livello nazionale dell'1,11% (si passa dal 90% dell'esercizio 1991 al 91% del 1992). Si deve conclusivamente osservare che se la stessa modalità di accertamento dell'imposta (sulla base di auto-denuncia, salvo verifica dell'amministrazione) garantisce, in accordo con quanto espongono i dati, un elevato tasso di realizzazione, rimane tuttavia il problema relativo all'effettivo esercizio da parte degli enti interessati di un efficace controllo delle denunce dei contribuenti e dei comportamenti omissivi, nonché per la riscossione di quanto dovuto anche per eventuali sanzioni.

Per quanto riguarda le entrate derivanti da tasse (Titolo I, ctg.2<sup>a</sup>) i dati rilevati dalla Sezione riguardano accertamenti, riscossioni e residui relativi agli esercizi 1991 - 1992, esaminati comparativamente; si è anche provveduto ad analizzare i dati relativi al tasso di realizzazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Gli accertamenti in conto competenza per le entrate derivanti da tasse hanno registrato, nell'esercizio 1992, un importo di lire 4.543 miliardi, con un incremento del 13,53% rispetto all'esercizio precedente, a livello nazionale.

Per quanto riguarda le riscossioni in conto competenza nell'esercizio 1992 si è registrato un importo di lire 2.805 miliardi rispetto ad un importo di lire 2.417 miliardi dell'esercizio precedente, con un incremento del 16,06% (per l'esame dettagliato dei dati per grandi aree geografiche e per regioni v. prospetti del volume degli allegati); i residui globali da riportare (per competenza e per residui) hanno registrato nell'esercizio 1992 un incremento del 9,06%, passando da lire 2.057 miliardi nel 1991 a lire 2.244 miliardi nel 1992.

(per i dettagli v. prospetti del volume degli allegati); i dati di cassa evidenziano un incremento delle riscossioni totali del 17,63% nell'esercizio 1992 rispetto a quello precedente (3.662 miliardi nel 1991 e 4.307 miliardi nel 1992).

Di notevole c'è da segnalare, oltre al forte incremento degli accertamenti, il notevole accrescimento dei residui attivi da riportare al 31 dicembre 1992, che denota una insufficienza nella gestione delle riscossioni. In particolare, poi, si sono analizzati i dati relativi alla tasa dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, con l'evidenziazione dei tassi di realizzazione delle riscossioni in rapporto agli accertamenti.

Al riguardo, gli accertamenti in conto competenza complessivi hanno segnato, nel 1992, un incremento del 17,20%, passando da lire 3.147 miliardi a lire 3.688 miliardi; le riscossioni in conto competenza hanno anch'esse segnato un notevole incremento (del 19,63%), passando da lire 1.781 miliardi a lire 2.131 miliardi; i residui attivi globali da riportare al 31 dicembre 1992 (per competenza e residui) hanno registrato un incremento più contenuto (11,82%), passando da lire 1.776 miliardi a lire 1.986 miliardi; i dati di cassa, infine, registrano un notevole incremento delle riscossioni totali (per competenza e residui) che ascende al 20,53%, passando da lire 2.862 miliardi a lire 3.449 miliardi; questo aumento delle riscossioni totali, senz'altro positivo, è il dato più significativo della gestione insieme con l'apprezzabile incremento degli accertamenti per competenza, che evidenzia un'efficace azione impositiva.

L'analisi del tasso di realizzazione delle riscossioni in rapporto agli accertamenti per la tasa smaltimento rifiuti registra, per quanto riguarda il rapporto tra accertamenti e riscossioni in conto competenza a livello nazionale, un incremento nel 1992 dell'1,78% rispetto al 1991 (si passa dal 56% al 57%); il rapporto tra accertamenti totali (competenza più residui) e riscossioni totali



evidenzia, per l'esercizio 1992, un incremento del 3,27% rispetto al 1991 a livello nazionale (si passa dal 61% al 63%; per maggiori dettagli riguardanti gli accertamenti per aree geografiche e regioni, si vedano i prospetti del volume degli allegati). Si segnalano, infine, per quanto riguarda i nuovi limiti tariffari, che dal 1° gennaio 1992 sono state aumentate le tariffe dell'imposta comunale sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni (decreto legislativo 13 settembre 1991, n.299, convertito con legge 18 novembre 1991, n.363); con la stessa decorrenza sono state aumentate del 50% le tariffe in materia di occupazione temporanea di spazi ed aree pubbliche, da applicarsi nella misura massima (v. art. 4 bis del decreto legge n.299 del 1991 citato); dal 1° gennaio 1992, infine, è stata soppressa l'imposta sui cani (v. decreto legge 18 settembre 1992, n.382).

### **3.1.2.2 Trasferimenti**

L'analisi dei dati dei comuni superiori a 8.000 abitanti relativa alle entrate del Titolo II espone i risultati complessivi del titolo stesso e quelli delle categorie 1<sup>a</sup> (trasferimenti dallo Stato) e 2<sup>a</sup> (trasferimenti dalle regioni). In altra parte della presente Relazione si sono già dati i risultati globali in generale, con le pertinenti osservazioni; qui si evidenziano in dettaglio le varie elaborazioni.

Per gli accertamenti totali in conto competenza delle entrate del Titolo II si è registrato un importo di lire 29.128 miliardi nel 1992, con un incremento dell'1,24% rispetto all'esercizio 1991, per il quale il corrispondente importo era stato di lire 28.772 miliardi.

Le riscossioni in conto competenza globali evidenziano per il 1992 un incremento modesto dello 0,03%, in quanto si passa da lire 26.393 miliardi

nel 1991 a lire 26.402 miliardi nel 1992 (per maggiori dettagli v. prospetti del volume degli allegati); le riscossioni totali (per competenza e residui) registrano una flessione a livello nazionale del 2,54% (si passa da 29.074 miliardi nel 1991 a 28.334 miliardi nel 1992 per maggiori dettagli v. prospetti del volume degli allegati); gli accertamenti in conto residui a livello nazionale registrano una flessione notevole (- 18,49%), passando da lire 4.257 miliardi del 1991 a lire 3.470 miliardi nel 1992 (per le varie situazioni delle grandi aree geografiche e delle regioni v. prospetti del volume degli allegati); i dati dei residui totali, infine, registrano un incremento del 7,81%.

Per quanto riguarda la categoria 1<sup>a</sup> del Titolo II (trasferimenti dallo Stato) i dati analizzati registrano a livello nazionale per l'esercizio 1992 accertamenti in conto competenza per lire 25.966 miliardi con un lieve incremento dello 0,63% rispetto all'esercizio precedente, in cui si era registrato un corrispondente importo di lire 25.803 miliardi (per maggiori dettagli riguardanti le variazioni per aree geografiche e settori v. prospetti del volume degli allegati); le riscossioni in conto competenza hanno, a loro volta, segnato per l'esercizio 1992, a livello nazionale, una lieve flessione dello 0,05%, passando da un importo di lire 24.556 miliardi nell'esercizio 1991 a lire 24.542 miliardi in quello 1992 (per i dettagli v. prospetti del volume degli allegati); di conseguenza, i residui in conto competenza hanno registrato nell'esercizio 1992 un incremento del 14,25%, passando da lire 1.246 miliardi a lire 1.424 miliardi (per i dettagli v. prospetti del volume degli allegati); gli accertamenti totali (per competenza e per residui) hanno, poi, registrato per l'esercizio 1992, l'importo complessivo di lire 27.639 miliardi, con una flessione del 2,89% rispetto all'esercizio precedente, in cui si era avuto un corrispondente importo di lire 28.464 miliardi (per i dettagli v. prospetti del volume degli allegati); i dati di cassa evidenziano

per l'esercizio 1992 riscossioni totali, per competenza e residui, per lire 25.654 miliardi, con una flessione del 2,88% rispetto all'esercizio precedente, in cui il corrispondente importo era stato di lire 26.416 miliardi (per i dettagli v. prospetti del volume degli allegati); i residui attivi da riportare al 31 dicembre 1992 segnano, per l'esercizio 1992, un importo complessivo di lire 1.985 miliardi, con una flessione del 3,09% rispetto all'esercizio precedente.

Nel complesso l'analisi dei dati rileva lievi scostamenti dei valori nei due esercizi di riferimento ed un positivo andamento dei residui attivi e delle riscossioni, in accordo con la particolare natura delle erogazioni relative alla categoria di entrata di cui trattasi.

Per quanto riguarda la categoria 2<sup>a</sup> del Titolo II delle entrate correnti i dati analizzati registrano, per gli accertamenti in conto competenza dell'esercizio 1992, un importo di lire 3.012 miliardi, con un incremento del 6,15% rispetto all'esercizio precedente, nel quale si era registrato il corrispondente importo di lire 2.837 miliardi (per maggiori dettagli v. prospetti del volume degli allegati); le riscossioni in conto competenza, a loro volta, hanno registrato per l'esercizio 1992 un importo di lire 1.802 miliardi, con un incremento dello 0,96% rispetto all'esercizio precedente, nel quale si era registrato un corrispondente importo di lire 1.785 miliardi (per maggiori dettagli v. prospetti del volume degli allegati); di conseguenza i residui in conto competenza hanno registrato un incremento del 14,95%, passando da lire 1.052 miliardi dell'esercizio 1991 a lire 1.209 miliardi dell'esercizio successivo; i residui attivi da riportare al 31 dicembre 1992 (per competenza e residui) ammontano per l'esercizio 1992 a complessive lire 2.066 miliardi, con un incremento del 19,50% rispetto all'esercizio precedente, in cui si era registrato un corrispondente importo di lire 1.729 miliardi; i dati di cassa, infine, registrano per

l'esercizio 1992 riscossioni totali per lire 2.564 miliardi, con un lieve incremento dello 0,56% rispetto all'esercizio precedente, in cui si era registrato un corrispondente importo di lire 2.550 miliardi (per i dettagli v. prospetto del volume degli allegati). Nel complesso i dati evidenziano un apprezzabile incremento degli accertamenti in conto competenza e un rallentamento delle riscossioni, con un conseguente maggior accumulo dei residui attivi, che non trova plausibili spiegazioni, data la particolare natura dei fondi erogati dalle regioni a favore dei comuni.

### **3.1.2.3 Entrate extratributarie**

Le entrate correnti del Titolo III sono state analizzate innanzitutto nel complesso per accertamenti, riscossioni e residui, comparativamente per gli esercizi 1991 - 1992 e, quindi, anche per quanto riguarda l'analisi della categoria 1<sup>a</sup> (proventi dei servizi pubblici), della categoria 2<sup>a</sup> (proventi dei beni comunali) e della categoria 3<sup>a</sup> (interessi su anticipazioni e crediti).

La categoria relativa ai proventi dei beni viene esaminata anche nell'indagine sul patrimonio degli enti locali, esposta in altra parte della presente Relazione; può, peraltro, verificarsi una non coincidenza dei dati riportati in quanto in tale seconda indagine sono stati esposti solo quegli elementi reddituali per i quali era stato indicato il corrispettivo valore patrimoniale di inventario.

Gli accertamenti in conto competenza complessivi delle entrate del Titolo III hanno registrato, nell'esercizio 1992, un incremento del 7,53% rispetto all'esercizio precedente, passando da lire 7.818 miliardi dell'esercizio 1991 a lire 8.407 miliardi di quello successivo (per i dettagli v. prospetti del volume degli allegati); le riscossioni complessive in conto competenza, a loro

volta, hanno registrato un aumento del 9,12%, passando da lire 4.737 miliardi dell'esercizio 1991 a lire 5.170 miliardi di quello successivo; gli accertamenti totali (competenza e residui) hanno segnato un aumento del 5,55%, passando da lire 13.482 miliardi a lire 14.232 miliardi, mentre le riscossioni totali (dati di cassa, per competenza e residui) hanno subito una flessione dell'1,85%, passando da lire 7.521 miliardi a lire 7.381 miliardi (per i dettagli v. prospetti del volume degli allegati). I residui totali, infine, registrano un incremento del 14,91%, passando da lire 5.961 miliardi a lire 6.850 miliardi.

Nel complesso si osserva che mentre gli accertamenti registrano un apprezzabile incremento, le riscossioni segnano un andamento meno favorevole, con una flessione, per quanto riguarda le riscossioni, e un conseguente incremento dei residui attivi complessivi.

Si esaminano ora nel dettaglio le singole categorie:

*a) Proventi dei servizi pubblici*

La categoria registra, per l'esercizio 1992, un incremento del 9,09% degli accertamenti in conto competenza, che passano da lire 4.835 miliardi a lire 5.274 miliardi; le riscossioni in conto competenza passano, a loro volta, da lire 3.237 miliardi a lire 3.585 miliardi, con un incremento del 10,75%; gli accertamenti totali (per competenza e residui) registrano un incremento del 12,12%, passando da lire 6.943 miliardi a lire 7.785 miliardi; i dati di cassa, infine, espongono un incremento del 11,75% delle riscossioni totali, che passano da lire 4.379 miliardi a lire 4.894 miliardi.

Nel complesso, quindi, l'andamento di tali entrate si appalesa favorevole, con un apprezzabile aumento degli accertamenti e delle riscossioni e con una conseguente diminuzione dei residui attivi.

*b) Proventi dei beni comunali*

Per quanto riguarda tale categoria delle entrate correnti del Titolo III gli accertamenti in conto competenza registrano per l'esercizio 1992 un incremento del 8,65%, passando da lire 539 miliardi a lire 586 miliardi; le riscossioni in conto competenza passano, a loro volta, da lire 293 miliardi a lire 325 miliardi, con un incremento dell'11,18%; gli accertamenti totali (per competenza e residui) registrano un aumento del 14,67%, mentre i dati di cassa evidenziano un incremento delle riscossioni totali, che passa da lire 410 miliardi a lire 455 miliardi, dell'11,11%.

Nel complesso, quindi, se l'incremento degli accertamenti è apprezzabile non altrettanto si può dire per le riscossioni, avendosi come conseguenza un incremento dei residui attivi complessivi.

*c) Interessi su anticipazioni e crediti*

Le entrate relative a tale categoria del Titolo III registrano, per l'esercizio 1992, un incremento degli accertamenti in conto competenza del 5,57%, passando da lire 630 miliardi dell'esercizio 1991 a lire 665 miliardi di quello successivo; le riscossioni in conto competenza, a loro volta, passano da lire 50 miliardi a lire 83 miliardi, con un incremento del 66,07%; gli accertamenti totali (per competenza e residui) evidenziano una flessione del 21,07%, mentre i dati di cassa registrano nel 1992 una flessione del 63,71% rispetto all'esercizio precedente; ne consegue un notevole accumulo dei residui attivi complessivi (per i dettagli v. prospetti del volume degli allegati).

### 3.1.3 Comunità montane

La trattazione delle entrate correnti delle comunità montane viene separatamente esposta, perché, oltreché essere enti distinti, presentano peculiarità relative all'ordinamento contabile di bilancio.

I dati non comprendono le entrate relative alla Regione Sicilia in quanto, come già avvertito nella precedente relazione relativa all'esercizio 1991, in Sicilia sono state soppresse le comunità montane ed i relativi trasferimenti sono acquisiti dalle province regionali.

I dati che esprimono variazioni percentuali per gli esercizi 1991 - 1992 possono presentare valori non significativi, in quanto talora incrementi e diminuzioni, pur corrispondendo a forti variazioni relative, esprimono valori assoluti di entità non rilevante.

Le entrate correnti vengono espone con l'indicazione dei valori complessivi per accertamenti in conto competenza e per riscossioni totali; quindi per il Titolo I (nel quale si distinguono i proventi dei servizi pubblici e i proventi dei beni) e per il Titolo II (comprendente i trasferimenti provenienti dallo Stato e dalle Regioni).

(importi in miliardi)

#### *Accertamenti in conto competenza*

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>Var.</u>
Titolo I (beni e servizi)	122,703	142,645	(+ 16,25%)
Titolo II (trasferimenti)	615,776	594,916	(- 3,38%)
	-----	-----	-----
Totale	738,479	737,561	(- 0,12%)

*Riscossioni in conto competenza*

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>Var.</u>
Titolo I (beni e servizi)	67,320	76,624	(+ 13,85%)
Titolo II (trasferimenti)	359,711	389,950	(+ 8,40%)
	-----	-----	-----
Totale	427,031	466,574	(+ 9,25%)

*Riscossioni totali*

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>Var.</u>
Titolo I (beni e servizi)	110,835	125,173	(+ 12,93%)
Titolo II (trasferimenti)	532,717	515,501	(- 3,23%)
	-----	-----	-----
Totale	643,552	640,674	(- 0,44%)

*Residui totali*

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>Var.</u>
Titolo I (beni e servizi)	103,65	107,111	(+ 3,92%)
Titolo II (trasferimenti)	493,329	448,843	(- 9,01%)
	-----	-----	-----
Totale	596,394	555,954	(- 6,78%)



Dai dati sopraindicati si evidenzia il favorevole andamento degli accertamenti e delle riscossioni in conto competenza, per le entrate del Titolo I, nonché della flessione dei residui totali da riportare; risultano, peraltro, in diminuzione gli accertamenti in conto competenza e le riscossioni totali dei trasferimenti; in lieve calo le riscossioni totali complessive di entrambi i titoli.

### 3.1.3.1 Proventi dei beni e servizi

Si espongono analiticamente i dati relativi alle entrate correnti della categoria 1<sup>a</sup> (proventi dei servizi pubblici) e della categoria 2<sup>a</sup> del Titolo I, esaminati comparativamente per i due esercizi 1991 - 1992.

(importi in miliardi)

#### *TITOLO I, CATEGORIA 1<sup>a</sup>*

- Accertamenti in conto competenza

1991	1992	Var.
27,674	34,499	(+ 24,65%)

- Riscossioni in conto competenza

1991	1992	Var.
15,849	20,474	(+ 29,17%)

- Riscossioni totali

1991	1992	Var.
25,463	30,102	(+ 18,21%)

- Residui totali da riportare

(competenza + residui)

1991	1992	Var.
20,374	22,550	(+ 10,68%)

Si evidenzia dai dati sopraindicati un andamento favorevole sia degli accertamenti in conto competenza sia delle corrispondenti riscossioni e delle riscossioni totali (per queste in misura più modesta).

Di conseguenza si avverte anche un incremento dei residui totali da riportare al 31 dicembre 1992.

*TITOLO I, CATEGORIA 2<sup>a</sup>*

- Accertamenti in conto competenza

1991	1992	Var.
5,024	5,740	(+ 14,24%)

- Riscossioni in conto competenza

1991	1992	Var.
3,525	3,823	(+ 8,46%)

- Riscossioni totali

1991	1992	Var.
4,844	5,036	(+ 3,96%)

- Residui totali da riportare  
(competenza + residui)

1991	1992	Var.
2,452	3,087	(+ 25,89%)

L'andamento dei dati sopraindicati evidenzia un notevole incremento degli accertamenti in conto competenza e un più modesto aumento delle riscossioni in conto competenza e delle riscossioni totali.

Di conseguenza notevole è stato l'aumento dei residui totali da riportare al 31 dicembre 1992.

### **3.1.3.2 Trasferimenti**

Si analizzano qui i dati relativi alle entrate correnti provenienti dai trasferimenti erogati a favore delle comunità montane dallo Stato e dalle regioni, costituenti la parte più rilevante delle entrate acquisite da detti enti.

I dati vengono esposti per importi complessivi e, quindi, distinti secondo la 1<sup>a</sup> e la 2<sup>a</sup> categoria di appartenenza e raffrontati con gli altri esercizi.

L'andamento complessivo nel biennio considerato è rappresentato dai seguenti valori:

(importi in miliardi)

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>Var.</u>
Accertamenti in conto competenza	616,251	595,596	(- 3,35%)
Riscossioni in conto competenza	359,957	390,421	(+ 8,46%)
Riscossioni totali	532,717	515,501	(- 3,23%)
Residui totali	493,329	448,843	(- 9,01%)

I dati indicano che ad una lieve flessione degli accertamenti in conto competenza, conseguente alla riduzione delle erogazioni da parte dello Stato e

delle regioni, ha corrisposto un più favorevole andamento delle corrispondenti riscossioni.

L'andamento delle riscossioni totali segna una flessione ma il processo di accumulazione dei residui totali è anch'esso in diminuzione.

Per quanto riguarda l'andamento dei dati per regioni e per grandi aree geografiche si rinvia ai prospetti del volume degli allegati.

#### Trasferimenti dello Stato

I raffronti dei dati relativi al biennio 1991 - 1992 evidenziano i seguenti risultati:

(importi in miliardi)

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>Var.</u>
Accertamenti in conto competenza	251,735	229,101	(- 8,99%)
Riscossioni in conto competenza	153,707	158,071	(+ 2,83%)
Riscossioni totali	205,716	180,210	(- 12,39%)
Residui totali	141,869	106,295	(- 25,07%)

L'andamento delle entrate correnti per trasferimenti erogati dallo Stato alle comunità montane è analogo a quello generale del Titolo II, con una più accentuata flessione degli accertamenti in conto competenza, una notevole diminuzione delle riscossioni totali ed una ancor più accentuata flessione dei residui attivi totali. Nel complesso si conferma l'andamento generale della politica governativa nel settore considerato. (Per quanto riguarda gli andamenti

per grandi aree geografiche e per regioni v. prospetti del volume degli allegati).

I trasferimenti provenienti dallo Stato nel biennio 1991 - 1992 sono in flessione rispetto a quelli provenienti dalle regioni; infatti nel 1991 i trasferimenti statali rappresentavano il 49,90% della somma complessiva delle due categorie, mentre nel 1992 il rapporto di composizione si attesta sul 46,73%.

#### Trasferimenti dalle regioni

L'indagine relativa a tale categoria delle entrate correnti del Titolo II, destinate ordinariamente a finanziare le attività delegate dalle regioni alle comunità montane, espone i dati relativi al biennio 1991 - 1992 con riferimento agli accertamenti, alle riscossioni ed ai residui, secondo le risultanze più significative.

(importi in miliardi)

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>Var.</u>
Accertamenti in conto competenza	252,673	260,619	(+ 3,14%)
Riscossioni in conto competenza	148,378	160,014	(+ 7,84%)
Riscossioni totali	234,863	227,892	(- 2,96%)
Residui totali	223,512	236,423	(+ 5,77%)

I dati esposti evidenziano un modesto incremento degli accertamenti in conto competenza, cui fa riscontro un più accentuato aumento delle corrispondenti riscossioni; le riscossioni totali segnano una lieve flessione, mentre si

rivela negativo l'andamento dei residui totali (+ 5,77%). (Per l'andamento delle variazioni nel biennio considerato per grandi aree geografiche e per regioni v. prospetti del volume degli allegati).

L'ammontare dei trasferimenti regionali corrispondeva, in termini di competenza, nel 1991 al 50,10% dei trasferimenti complessivi (statali e regionali), mentre nel 1992 la percentuale di composizione è aumentata al 53,27%.

### **3.1.3.3 Conclusioni**

La particolare composizione delle entrate correnti analizzate, relative alle comunità montane, conferma che la parte più cospicua rimane quella relativa ai trasferimenti; in particolare, le entrate provenienti dalle regioni aumentano il loro rapporto nei confronti di quelle provenienti dallo Stato.

Anche se, quindi, in termini di competenza, i trasferimenti complessivi sono in lieve flessione, tale fonte di entrata rimane la principale ed insostituibile delle comunità montane. Nelle direttive programmatiche generali della politica governativa si tende a ricondurre i trasferimenti dello Stato in termini più accettabili ai fini del contenimento del fabbisogno del bilancio statale; si dovrebbe, peraltro, in caso di notevole riduzione del flusso dei trasferimenti, programmare una nuova politica di acquisizione di fonti di entrata diverse, che, allo stato attuale, non sembra sia da considerare realistica. E', inoltre, da sottolineare il notevole incremento, in termini di competenza e riscossioni, del provento dei servizi pubblici, di fronte al minore incremento corrispondente dei proventi dei beni, che rappresenta, nel complesso, la fonte di entrata meno rilevante.

Più favorevole si dimostra, infine, nell'ultimo biennio considerato, in termini di competenza, il tasso di realizzazione complessivo delle entrate dei

due titoli esaminati, con una conseguente più favorevole tendenza sull'andamento dell'accumulo globale dei residui attivi.

#### **3.1.4 Indagini particolari sull'andamento delle riscossioni in alcuni enti**

Avvalendosi dei dati rilevati ed elaborati dal centro meccanografico di questa Sezione, relativi alle riscossioni ed agli accertamenti in conto competenza della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'I.C.I.A.P. di alcuni comuni superiori ad 8.000 abitanti, che presentano dei tassi di realizzazione nell'esercizio 1992 in forte flessione rispetto all'esercizio precedente, si segnalano i nominativi dei predetti enti con l'indicazione, per i tributi esaminati, dei parametri rilevati (accertamenti e riscossioni in conto competenza) e di alcune notazioni desunte dalle relazioni del collegio dei revisori dei conti.

### *TASSA RIFIUTI SOLIDI URBANI*

#### *REGIONE VENETO*

##### Comune di Rovigo

L'indice del tasso di realizzazione passa dall'86% del 1991 al 40% del 1992 (- 53,48%). Gli accertamenti in conto competenza per la tassa in esame ammontano per il 1992 a lire 6.706 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 2.689 milioni. Dalla relazione del collegio dei revisori risulta che l'ente ha un disavanzo di amministrazione disponibile di lire 2.335 milioni; risulta, inoltre, che le entrate della tassa in esame coprono le spese per il relativo servizio nella misura dell'89% (superiore al limite prescritto); viene attestata la regolarità delle riscossioni dei ruoli da parte del Tesoriere.

Comune di Cornedo Vicentino (Vicenza)

L'indice del tasso di realizzazione 1991 - 1992 passa dal 76% al 37% (- 51,31%). Gli accertamenti in conto competenza ammontano, per il 1992, a lire 494 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 186 milioni. Dalla relazione del collegio dei revisori risulta che l'ente è in avanzo di amministrazione. Non si fanno altre osservazioni specifiche sulla entrata considerata.

Comune di Santa Maria di Sala (Venezia)

L'indice del tasso di realizzazione 1991 - 1992 passa dal 13% a zero (- 100%). Per l'esercizio 1992 gli accertamenti in conto competenza ammontano a lire 734 milioni; le corrispondenti riscossioni sono inesistenti. Nella relazione del collegio dei revisori si attesta che le entrate della tassa in esame coprono le spese del servizio per l'84% (superiore al limite prescritto) e che il conto consuntivo presenta un avanzo di cassa ma un disavanzo di amministrazione disponibile.

Comune di Oderzo (Treviso)

L'indice di realizzazione per il 1991 - 1992 passa dall'89% al 14% (- 84,26%). Per il 1992 gli accertamenti in conto competenza ammontano a lire 947 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 138 milioni. Dalla relazione del collegio dei revisori si rileva che il Tesoriere ha regolarmente riscosso i ruoli di entrata, che la copertura del costo del servizio per la tassa in esame è del 93%, che il conto presenta un avanzo di amministrazione disponibile di lire 1.238 milioni.

Comune di Conegliano (Treviso)

L'indice del tasso di realizzazione passa per il 1991 - 1992 dall'89% al 51%. Gli accertamenti in conto competenza per il 1992 ammontano a lire 2.265 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 1.171 milioni. Nella relazione del collegio dei revi-



sori si attesta che non sono state rilevate anomalie contabili nella fase della riscossione dell'entrata; che il conto del servizio viene coperto per la tassa in esame nella misura del 99%; che è in avvio il progetto-obiettivo per il recupero dell'evasione della tassa di cui trattasi (il che avrebbe provocato il ritardo nella emissione dei ruoli suppletivi); che il personale dipendente è diminuito di 126 unità in 11 anni rispetto alla pianta organica; che il conto presenta un avanzo di amministrazione disponibile di lire 57 milioni.

#### *REGIONE ABRUZZO*

##### Comune di Pescara

L'indice di realizzazione del tributo passa per il 1991/1992 dall'84% al 73% (- 13,09%). Per il 1992 gli stanziamenti in conto competenza ammontano a lire 11.557 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 8.451 milioni. Dalla relazione del collegio dei revisori risulta che l'Ufficio delibere del comune non ha trasmesso all'organo di revisione le delibere adottate dalla giunta e dal consiglio con i relativi documenti giustificativi, sicché il controllo contabile è stato necessariamente sintetico; che la gestione in economia del servizio rifiuti presenta un disavanzo di lire 6.126 milioni; che il costo del servizio è coperto dalle entrate nella misura del 73%; che il conto consuntivo presenta un avanzo di amministrazione disponibile di lire 11.094 milioni. Dal conto risulta un avanzo di lire 46.841 milioni.

##### Comune di Martinsicuro (Teramo)

Il tasso di realizzazione del tributo passa per il 1991 - 1992 dal 44% al 4% (- 90,90%). Gli accertamenti in conto competenza per il 1992 ammontano a lire 1.518 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 62 milioni. Nella relazione del

collegio dei revisori si attesta che le entrate coprono il costo del servizio per il 78% e che il conto consuntivo presenta un avanzo disponibile di lire 170 milioni.

Comune di San Salvo (Chieti)

Il tasso di realizzazione per il 1991 - 1992 passa dal 52% al 15% (- 71,15%). Gli accertamenti in conto competenza ammontano per il 1992 a lire 1.344 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 207 milioni. Nella relazione del Collegio dei revisori si attesta che le entrate del servizio coprono il costo nella misura del 96,91% e che il conto consuntivo presenta un avanzo disponibile di lire 373 milioni.

Comune di Sant'Egidio alla Vibrata (Teramo)

Il tasso di realizzazione del tributo nel 1991 - 1992 passa dal 77% al 33% (- 57,14%). Gli accertamenti in conto competenza per il 1992 ammontano a lire 390 milioni e le riscossioni corrispondenti a lire 132 milioni. Nella relazione del collegio dei revisori si attesta che le entrate coprono il costo del servizio per il 62% e che il conto consuntivo presenta un avanzo disponibile di lire 151 milioni.

*REGIONE CAMPANIA*

Comune di Napoli

Il tasso di realizzazione passa per il 1991 - 1992 dal 22% al 12% (- 45,45%). Gli accertamenti in conto competenza per il 1992 ammontano a lire 111.994 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 13.786 milioni. Nella relazione del collegio dei revisori si attesta che la riscossione dei ruoli da parte del Tesoriere è in regola; che le entrate del servizio raccolta rifiuti coprono il costo nella misura del 52,73%; si afferma, inoltre, che sul piano dell'efficienza è assolutamente carente la gestione dei servizi.

Comune di Afragola (Napoli)

Il tasso di realizzazione dell'entrata passa nel 1991 - 1992 dal 55% a zero (- 100%). Gli accertamenti in conto competenza per il 1992 ammontano a lire 2.826 milioni. Nella relazione del collegio dei revisori si attesta che il Tesoriere ha regolarmente riscosso i ruoli; che i carichi dei ruoli della tassa coprono la spesa nella misura del 50,55%; che il conto consuntivo del 1992 presenta un avanzo di amministrazione di lire 10.635 milioni. Dal conto risulta un avanzo disponibile di lire 15.777 milioni.

Comune di Pollena Trocchia (Napoli)

L'indice di realizzazione del tributo passa nel 1991 - 1992 dal 7% a zero (- 100%). Gli accertamenti in conto competenza per il 1992 ammontano a lire 649 milioni, mentre le riscossioni sono inesistenti. Nella relazione del collegio dei revisori si segnala che il conto consuntivo è stato presentato tardivamente e che la relazione illustrativa della giunta deve considerarsi insufficiente; che l'ente ha applicato le tariffe per i servizi a domanda individuale tenendo conto dei minimi di copertura del costo previsto dalle norme in vigore; che il conto consuntivo 1992 espone un avanzo di lire 13 milioni.

Comune di Marigliano (Napoli)

Gli indici di realizzazione del tributo passano per il 1991 - 1992 dal 20% a zero (- 100%). Gli accertamenti in conto competenza ammontano per il 1992 a lire 1.087 milioni, mentre le corrispondenti riscossioni segnano un valore nullo. Il collegio dei revisori segnala la tardiva presentazione del conto consuntivo e degli inadempimenti del Tesoriere nella trasmissione della documentazione che deve essere allegata al conto; attesta un disavanzo di lire 1.220 milioni nella gestione del servi-

zio raccolta rifiuti; attesta che il conto consuntivo espone un avanzo di amministrazione disponibile di lire 11.851 milioni; richiama l'attenzione degli amministratori sulla necessità di un accurato accertamento delle entrate del servizio raccolta rifiuti per l'esistenza di presumibili larghe fasce di evasione.

#### Comune di Piedimonte Matese (Caserta)

Il tasso di realizzazione del tributo passa nel biennio 1991 - 1992 dal 9% allo zero (- 100%). Gli accertamenti in conto competenza ammontano per il 1992 a lire 816 milioni mentre le corrispondenti riscossioni sono pressoché nulle (lire 69.000). Dalla relazione del collegio dei revisori risulta che l'entrata della tassa copre il 50,33% del costo del servizio per quanto riguarda il rapporto accertamenti/impegni; che il disavanzo di amministrazione è di lire 650 milioni, avendo su di esso influito il minor accertamento della tassa raccolta rifiuti.

#### Comune di Trentola Ducenta (Caserta)

Il tasso di realizzazione del tributo passa nel biennio 1991 - 1992 dal 6% a zero (- 100%). Gli accertamenti in conto competenza e le corrispondenti riscossioni espongono valori nulli. Dalla relazione del collegio dei revisori risulta che il conto economico della gestione del servizio raccolta rifiuti registra costi per lire 797 milioni e nessun ricavo; risulta, inoltre, che per l'anno 1992 non è stato emesso il ruolo della tassa di cui trattasi e che il conto consuntivo espone un disavanzo di amministrazione per lire 761 milioni.

#### Comune di Torre Annunziata (Napoli)

Il tasso di realizzazione del tributo passa nel biennio 1991 - 1992 dal 23% al 7% (- 69,56%). Gli accertamenti in conto competenza per il 1992 ammontano a lire 3.660 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 258 milioni. Dalla relazione del

collegio dei revisori risulta che il Tesoriere ha regolarmente riscosso i ruoli di entrata; che l'entrata della tassa copre il costo del servizio nella misura del 99%; che comunque gli automezzi adibiti al servizio sono obsoleti e che normalmente la metà degli stessi rimane ferma; che deve essere curato un maggior impegno contro le evasioni del tributo; che dal conto consuntivo risulta un avanzo disponibile di lire 9.737 milioni.

- *IMPOSTA I.C.I.A.P*

*REGIONE LAZIO*

Comune di Anzio (Roma)

Il tasso di realizzazione del tributo passa nel biennio 1991 - 1992 dal 71% al 37% (- 47,88%). Gli accertamenti in conto competenza ammontano per il 1992 a lire 2.700 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 1.021 milioni.

Comune di Nettuno (Roma)

Il tasso di realizzazione del tributo passa nel biennio 1991 - 1992 dal 100% a zero. Nel 1992 accertamenti e riscossioni in conto competenza risultano inesistenti. Dalla relazione del collegio dei revisori risulta che il conto consuntivo espone un avanzo di amministrazione di lire 360 milioni; nessuna notizia per quanto riguarda il tributo di cui trattasi.

Comune di Zagarolo (Roma)

Il tasso di realizzazione nel biennio 1991-1992 passa dal 100% al 79% (- 21%). Gli accertamenti in conto competenza per il 1992 ammontano a lire 247 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 196 milioni. Nella relazione del collegio dei revisori

si accenna ad una generica necessità di riorganizzare l'Ufficio tributi con una efficiente meccanizzazione del servizio e si attesta che il conto consuntivo espone un avanzo disponibile di lire 31 milioni.

Comune di Ceccano (Frosinone)

Il tasso di realizzazione passa dal 94% al 76% (- 19,14%). Gli accertamenti in conto competenza ammontano per il 1992 a lire 800 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 615 milioni. Il collegio dei revisori attesta che il Tesoriere ha regolarmente riscosso i ruoli e che l'avanzo di amministrazione risultante dal conto consuntivo è nel 1992 di lire 67 milioni.

*REGIONE BASILICATA*

Comune di Matera

Il tasso di realizzazione del tributo passa nel biennio 1991 - 1992 dal 99% al 91% (- 8,08%). Gli accertamenti in conto competenza per il 1992 ammontano a lire 2.056 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 1.891 milioni. Il collegio dei revisori segnala la necessità di riorganizzare l'Ufficio tributi, dotandolo di personale e mezzi adeguati nonché la necessità di un regolamento interno e di una migliore collaborazione con l'amministrazione finanziaria; l'avanzo disponibile del conto consuntivo risulta di lire 303 milioni.

Comune di Ferrandina (Matera)

Il tasso di realizzazione del tributo passa nel biennio 1991 - 1992 dal 97% al 70% (- 27,83%). Gli accertamenti in conto competenza ammontano per il 1992 a lire 292 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 205 milioni. Il collegio dei revisori

attesta che il Tesoriere ha regolarmente riscosso i ruoli e che l'avanzo di amministrazione è di lire 120.984.

Comune di Montalbano Jonico (Matera)

Il tasso di realizzazione del tributo passa nel biennio 1991 - 1992 dal 99% al 90% (- 9,09%). Gli accertamenti in conto competenza ammontano nel 1992 a lire 108 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 98 milioni. Il collegio dei revisori attesta che il Tesoriere ha regolarmente riscosso i ruoli d'entrata e che dal conto consuntivo risulta un avanzo disponibile di lire 227 milioni.

Comune di Policoro (Matera)

Il tasso di realizzazione passa nel biennio 1991 - 1992 dal 97% all'82% (- 15,46%). Gli accertamenti in conto competenza ammontano per il 1992 a lire 625 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 518 milioni. Il collegio dei revisori attesta che il gettito dell'I.C.I.A.P. è in aumento e che dal conto risulta un avanzo di amministrazione di lire 298 milioni.

*REGIONE CALABRIA*

Comune di Crotona (Catanzaro)

Il tasso di realizzazione passa nel biennio 1991 - 1992 dal 60% a zero (- 100%). Gli accertamenti in conto competenza per l'esercizio 1992 ammontano a lire 2.200 milioni mentre le corrispondenti riscossioni sono inesistenti. Il collegio dei revisori, pur attestando che il Tesoriere ha riscosso regolarmente i ruoli di entrata, ha segnalato l'esistenza di lacune nel servizio di riscossione delle entrate proprie; attesta, inoltre, che il conto consuntivo 1992 espone un avanzo disponibile di lire 11.295 milioni (dal conto consuntivo risulta un avanzo disponibile di lire 10.661 milioni).

Gli accertamenti e le riscossioni per la tassa rifiuti solidi urbani non risultano dal conto consuntivo.

Comune di Rosarno (Reggio di Calabria)

Il tasso di realizzazione passa nel biennio 1991 - 1992 dal 99% al 50% (- 49,49%). Gli accertamenti in conto competenza registrano per il 1992 un importo di lire 61 milioni e le corrispondenti riscossioni di lire 31 milioni. Il collegio dei revisori segnala generiche disfunzioni per il servizio anagrafico e l'Ufficio di ragioneria; attesta che nel 1992 il conto consuntivo registra un avanzo disponibile di lire 261 milioni.

Comune di Siderno (Reggio di Calabria)

Il tasso di realizzazione passa nel biennio 1991 - 1992 dal 90% a zero (- 100%). Gli accertamenti in conto competenza per il 1992 registrano un importo di lire 408 milioni e le corrispondenti riscossioni di lire 510.000 milioni. Il collegio dei revisori non fa osservazioni particolari al riguardo. Dal conto consuntivo risulta un avanzo disponibile di lire 1.680 milioni.

Comune di Corigliano Calabro (Cosenza)

Il tasso di realizzazione del tributo passa nel biennio 1991-1992 dal 92% all'84%. Gli accertamenti in conto competenza per il 1992 ammontano a lire 700 milioni e le corrispondenti riscossioni a lire 591 milioni. Il collegio dei revisori osserva che non è stato adottato il regolamento di contabilità; che non risultano aggiornati ed evidenziati nell'apposito registro i residui perenti; che il conto consuntivo espone un avanzo di amministrazione di lire 2.949 milioni.



### Comune di Petilia Policastro (Catanzaro)

Il tasso di realizzazione passa nel biennio 1991 - 1992 dal 97% a zero (- 100%). Gli accertamenti in conto competenza nel 1992 hanno registrato un importo di lire 54 milioni e le corrispondenti riscossioni valori inesistenti. Dal conto consuntivo dell'esercizio 1992 risulta un avanzo disponibile di lire 668 milioni.

### **3.2 Spese correnti**

La necessità di un netto contenimento delle spese di parte corrente nel corso dell'anno 1992 emerge con evidenza dai documenti governativi concernenti la manovra economica (che per memoria hanno trovato sintetica esposizione nel pgf. 1 di questa Relazione) al fine di ottenere, per riflesso, un contenimento del fenomeno espansivo dell'indebitamento pubblico, senza dover ricorrere ad un ulteriore appesantimento della pressione tributaria.

Nel settore statale, nel settore pubblico allargato e quindi nel settore degli enti locali, doveva trovare più che prima l'applicazione della regola dell'invarianza delle spese di parte corrente, e comunque doveva praticarsi un contenimento tale della crescita delle stesse per ottenerne un dimensionamento entro i limiti del tasso di inflazione programmato nella misura del 4,5%.

Questa Sezione, che riferisce sui dati emergenti dai conti degli enti locali, si è soffermata con precipua attenzione sulle verifiche concernenti il tasso di crescita della spesa corrente nel corso del biennio 1991 - 1992, effettuando questa attività di analisi in ciascuna tipologia di ente locale addentrandosi quindi nella scomposizione per settori (quadro economico-funzionale), onde verificare quelli più esposti ad eventuali scostamenti.

Prima di procedere all'esposizione disaggregata delle spese effettuate dalle tre tipologie di enti locali per i quali si è proceduto a verificare i conti, si riporta qui di seguito un quadro contenente le cifre globali del settore:

**Spese correnti anno 1991 - 1992**

**Impegni in conto competenza**

(in miliardi di lire)

Province	7.136,9	7.162,7	+ 0,36%
Comuni	44.086,6	45.578,8	+ 3,38%
Comunità montane	604,2	672,7	+ 11,32%
	-----	-----	-----
	51.827,7	53.414,2	+ 3,06%

**Pagamenti in conto competenza**

(in miliardi di lire)

Province	5.239	5.261	+ 0,42%
Comuni	34.290,5	35.445	+ 3,36%
Comunità montane	438,3	479,4	+ 9,37%
	-----	-----	-----
	39.967,8	41.185,4	+ 3,04%

*Raffronto con le entrate di parte corrente esposte in dettaglio nel paragrafo che precede:*

***Accertamenti in conto competenza***

(in miliardi di lire)

Province	7.566	7.812	+ 3,25%
Comuni	46.531,4	49.028,3	+ 5,36%
Comunità montane	738,4	737,5	- 0,12%
	-----	-----	-----
	54.835,8	57.577,8	+ 5,00%

***Riscossioni in conto competenza***

(in miliardi di lire)

Province	7.502	7.599	+ 1,27%
Comuni	45.859,9	46.777,3	+ 2,00%
Comunità montane	427	466,5	+ 9,25%
	-----	-----	-----
	53.788,9	54.842,8	+ 1,95%

### 3.2.1 Amministrazioni provinciali

Seguendo uno schema già consolidato negli anni precedenti vengono premessi i dati relativi alle province, che per il loro numero limitato consentono di esporre cifre riferite alla totalità degli enti operanti sul territorio nazionale, cioè 92 amministrazioni provinciali (ad eccezione delle province autonome di Trento e Bolzano).

E' possibile in questo settore porre a confronto il dato globale del 1992 con quello dell'anno precedente ricordando anche quello del 1990.

Nel triennio ultimo la progressione delle medesime cifre è la seguente:

	(in miliardi di lire)		
	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
impegni	6.699,9	7.136,9	7.162,7
pagamenti	4.802,9	5.239,5	5.261,9
pagamenti c. residui	1.478,8	1.486,5	1.438,4
residui passivi	3.273,6	3.329,9	3.396,6
pagamenti totali	6.281,8	6.726,1	6.700,3

La prima evidenza emergente dal raffronto dei dati globali è che gli impegni, nel triennio in esame, registrano un aumento insignificante nel 1992 (0,36%) e così pure insignificante è la flessione dei pagamenti globali (competenza + residui) con - 0,38%, e ciò in contrasto con quanto si è verificato nel biennio precedente che ha registrato crescite molto accentuate.

I soli pagamenti della competenza passano da lire 5.239,6 miliardi del 1991 (dato questo esposto nella scorsa Relazione) a lire 5.261 miliardi del 1992, con una variazione dello 0,42%. Il tasso di realizzazione (raffronto tra impegni e pagamenti) si attesta sul 73,46% rispetto al 73,41% dell'esercizio precedente.

La flessione è più marcata man mano che si passa dal nord al sud. Si va infatti dal 78,07% dell'area nord-occidentale al 76,42% di quella nord-orientale, dal 72,74% del centro al 71,60% del sud, per finire col 66,55% delle isole. Anche nel 1992 non tutti gli impegni si sono tradotti in pagamenti.

Continua pertanto a persistere una situazione di accumulazione di residui che conferma evidenti carenze nella tempestività della spesa da parte degli enti, carenze evidenziate anche nei precedenti referti.

I pagamenti in conto residui avvengono inoltre in limiti percentuali ancora più distanti da quelli di competenza; in media nazionale, costituiscono il 49,02% degli impegni, rispetto al 50,92% del 1991. Ne deriva che la percentuale di smaltimento dei debiti contratti negli esercizi precedenti risulta nel 1992, come pure nel 1991, inferiore di oltre venti punti rispetto al risultato della gestione di competenza.

Come conseguenza di quanto esposto, i residui provenienti dai residui hanno dilatato la loro consistenza del 4,41%, passando da lire 1.432,5 miliardi del 1991 a lire 1.495,8 miliardi del 1992, aggiungendo a questi quelli della competenza, si constata un aumento in termini percentuali del 2,00%; si passa nel 1992 da lire 3.329,9 a lire 3.396,6 miliardi.

La composizione della spesa corrente delle amministrazioni provinciali, espressa attraverso l'incidenza percentuale delle più importanti categorie economiche sul totale, è la seguente:

*Composizione della spesa corrente - impegni*

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
personale	38,75	39,34	40,16
acquisto di beni e servizi	31,79	32,43	30,45
trasferimenti correnti	10,93	9,90	9,85
interessi passivi	12,53	11,65	11,81
altro	6,00	6,68	7,73
totale spesa corrente		100	

**3.2.1.1 Spese per il personale**

La spesa per il personale ha raggiunto nel 1992 un ammontare di lire 2.876,9 miliardi in termini di impegni e di lire 2.770,8 miliardi per quanto riguarda i pagamenti complessivi, registrando un aumento, con riguardo al 1991, rispettivamente dell'1,70% e dello 0,15% (2.807,7 e 2.746,7 miliardi).

Si tratta di dati che risultano al di sotto del tasso di inflazione programmata, e ancor più inferiori se raffrontati agli incrementi della spesa registrata nell'esercizio 1991 (6,45% per gli impegni e 8,91% per la cassa), nel quale faceva risentire ancora i propri effetti l'ultimo rinnovo contrattuale (Cfr. relativi prospetti del volume degli allegati)

Si discostano in aumento dal dato nazionale, per gli impegni, l'area nord-orientale (5,33%) e la Regione Sicilia (10,31%).

Per quanto riguarda la Sicilia, la crescita della spesa per il personale deriva principalmente dalla applicazione delle leggi regionali n.2 del 1988 e n.21 del 1988 che assicurano alle province regionali finanziamenti, a titolo di anticipazione allo Stato, per consentire l'assunzione dei vincitori di concorso per coprire eventuali vuoti nell'organico.

La Provincia di Siracusa costituisce un caso a sé, determinato dal fatto che l'incremento nel comparto, invero notevole (47,11%), è da attribuirsi ad un aumento retributivo che si è verificato per "galleggiamento" su analogo incremento goduto dal personale del Comune di Siracusa a seguito del passaggio di classe demografica.

Ci si riserva di approfondire le modalità attraverso cui è stato esteso al personale della Provincia il detto meccanismo di adeguamento di stipendio.

### **3.2.1.2 Spese per l'acquisto di beni e servizi**

Per l'acquisto di beni e servizi le province hanno assunto impegni per lire 2.181,2 miliardi, registrando una flessione del - 4,40% rispetto al 1991 (2.314,9 miliardi).

Detta flessione, che in termini percentuali è di oltre quattro punti, dà la misura della forte compressione che si è verificata nella spesa, soprattutto se raffrontata alla crescita del biennio 1990 - 1991 (3,67%).

Si riscontrano valori in controtendenza, in aumento, al centro (0,69%) e nelle Regioni Umbria (37,72%), Basilicata (8,62%) e Liguria (6,34%). Il dato percentuale relativo all'Umbria è determinato quasi esclusivamente dalla Provincia di Terni che registra un aumento nel comparto dell'87,82%. Da una indagine svolta risulta che tale crescita è dovuta quasi

esclusivamente a trasferimenti regionali per l'effettuazione di corsi di formazione professionale (legge regionale n.14 del 1991).

Anche il comparto della cassa segna un analogo andamento, con una diminuzione percentuale della spesa di quasi otto punti. I pagamenti complessivi, infatti, sono passati da lire 2.065,6 miliardi del 1991 a lire 1.902,2 miliardi del 1992 (- 6,49%). Anche tale risultato segna una significativa inversione di tendenza, in sintonia con le misure adottate per il contenimento della spesa corrente. (Cfr. relativi prospetti del volume degli allegati)

### **3.2.1.3. Spese per trasferimenti correnti**

Le spese per trasferimenti correnti delle amministrazioni provinciali hanno raggiunto, in termini di impegni, l'importo di lire 705,7 miliardi nel 1992, con una diminuzione di - 1,90% rispetto al 1991 (719,4 miliardi).

Per quanto riguarda la cassa, si è in presenza di una flessione (-4,34%); si passa infatti dai 672,7 miliardi del 1991 ai 643,5 miliardi del 1992 (Cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

La disaggregazione del dato percentuale degli impegni, a livello nazionale, evidenzia scostamenti in aumento nell'area nord-orientale (9,06%), al centro (4,91%) e per quanto riguarda le Regioni, in Umbria (21,07%), Emilia Romagna (11,67%) e Abruzzo (15,26%).

### **3.2.1.4. Spese per interessi passivi**

Gli impegni di spesa per interessi passivi hanno fatto registrare nel 1992 un importo di lire 846,6 miliardi ed in termini di pagamenti complessivi di lire 849,2 miliardi. L'incremento, se raffrontato al 1991 (828,2 miliardi di impegni e 822,6 miliardi di pagamenti), è stato per i primi del 2,22% e per i



secondi del 3,22% (Cfr. relativi prospetti del volume degli allegati). Un raffronto con i dati rilevati nel 1990 per gli analoghi comparti (823,6 e 822,9 miliardi) mette in evidenza il persistente incremento, in particolare per gli impegni, nel processo di spesa che ha avuto inizio nel biennio 1990 - 1991.

Il fenomeno cui si è fatto cenno potrebbe essere attribuito ad un più contenuto ricorso a mutui a medio termine, per far fronte ad esigenze derivanti da investimenti. Gli aumenti più rilevanti per gli impegni si notano al sud (7,28%), in Puglia (11,03%) e in Campania (10,73%). Anche per la cassa il fenomeno si è registrato al sud (6,04%) e tra le Regioni, in Campania (12,42%), in Puglia (9,80%) e in Sardegna (8,26%).

### **3.2.1.5 Analisi per sezioni**

#### **3.2.1.5.1 Spese per amministrazione generale**

Le spese per amministrazione generale, esposte nella Sezione I del Titolo I, rappresentano in termini finanziari il complesso delle fondamentali attività organizzative degli enti.

Il loro ammontare nel 1992, per quanto riguarda la competenza, è pari a lire 1.552 miliardi in termini di impegni e di lire 1.218,9 miliardi per i pagamenti, con un aumento rispetto al 1991 dell'1,23% e dell'1,94% (1.533,1 e 1.195,6 miliardi). Si discostano con valori percentuali molto alti rispetto al dato nazionale, sia per gli impegni sia per i pagamenti, il sud rispettivamente col 7,08% e 10,40% e la Campania col 32,54% e 38,54%. Nel 1992 si riscontra, per la competenza, che il 21,66% delle entrate correnti è devoluto per far fronte alle spese di amministrazione generale; da un confronto con il 1991

(21,62%) si palesa una tendenza al rallentamento della crescita, derivante anche dal contenimento per le spese di personale. (Cfr. relativi prospetti del volume degli allegati)

#### **3.2.1.5.2 Spese per azioni e interventi nel campo sociale**

Nel 1992 gli impegni ed i pagamenti in conto competenza della Sezione III risultano pari a lire 517 e a lire 329,1 miliardi. Rispetto all'esercizio precedente si registra rispettivamente una variazione di - 5,62% (547,8 miliardi) e di - 8,12% (358,2 miliardi).

Il tasso di realizzazione degli impegni è del 63,65% e quindi flette rispetto al valore del 1991 (65,38%). L'area geografica nord-occidentale (1,24%) ed il sud (5,59%) presentano variazioni in crescita come pure, tra le regioni, la Liguria (23,72%) e la Puglia (16,21%). Per quanto riguarda la cassa si è in presenza di una variazione di - 5,84% (da 492,3 a 463,5 miliardi del 1992).

#### **3.2.1.5.3 Trasporti e comunicazioni**

La Sezione IV ha registrato nel 1992, per la competenza, impegni per lire 1452,7 miliardi con una variazione di - 5,49% rispetto al 1991 (1537,2 miliardi) e pagamenti pari a lire 1095,3 miliardi che raffrontati al dato del 1991 (1.167,7 miliardi) subiscono una flessione di - 6,20%.

Soltanto il centro, con una percentuale in crescita (3,18%), si discosta dal valore medio nazionale, così come tra le regioni, il Lazio (8,53%), l'Umbria (8,42%), il Molise (7,35%) e il Veneto (6,14%). Il tasso di realizzazione nella competenza è del 75,39%, sostanzialmente uguale a quello regi-

strato nel 1991. I pagamenti totali flettono anche loro (- 8,02%) passando da lire 1512,8 miliardi del 1991 a lire 1391,4 miliardi dell'esercizio successivo.

#### **3.2.1.5.4 Spese per rimborsi di prestiti**

Nel Titolo III trovano collocazione, rispettivamente, le spese rappresentate dalle rate dei mutui e dalla restituzione delle anticipazioni di cassa.

Nel 1992 tali spese assommano, in termini di competenza, a lire 766,6 miliardi per gli impegni ed a lire 730,9 miliardi per i pagamenti, con un incremento rispetto all'anno precedente del 9,35% e dell'8,28%. Le variazioni registrate si discostano poco dai valori del 1991.

Da un esame per grandi aree geografiche si rileva il più forte incremento in quella nord-orientale (18,15%) ed i più bassi nelle isole (3,65%) ed al sud (4,24%). Per quanto riguarda le regioni, le crescite più cospicue di spese per rimborsi di prestiti riguardano il Veneto, il Molise e l'Umbria.

### **3.2.2 Amministrazioni comunali**

#### **3.2.2.1 Spese correnti**

La spesa corrente nel 1992, in termini di competenza, dei 1.229 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti esaminata su 1.332 di competenza assomma a lire 45.578,8 miliardi per quanto riguarda gli impegni e a lire 35.445 miliardi per i pagamenti, segnando un incremento, se raffrontato ai valori del 1991 (impegni 44.086,6 miliardi, pagamenti 34.290,5 miliardi) del 3,38% e del 3,36%.

A seguito dell'ultimo censimento del 1991, si è venuta a determinare una variazione nel numero dei comuni con oltre 8.000 abitanti (119 aggiunti e 24 eliminati per ridotte dimensioni). Ciò ha indotto il centro elaborazione dati della Sezione ad inserire nel sistema tutti i nuovi enti. Poiché questi ultimi, per la loro precedente dimensione, non erano tenuti all'inoltro dei conti consuntivi, sono stati acquisiti gli elementi che hanno permesso il completamento dei dati relativi all'esercizio 1991, già esposti nel precedente referto.

Gli impegni nel 1990 sono stati pari a lire 40.049,7 miliardi ed i pagamenti a lire 30.650,9 miliardi, con una lievitazione nel 1991 rispettivamente dell'8,28% e del 10,00%.

Dai dati sopra esposti si rileva che la spesa corrente dei comuni si è ridotta nel 1992 ad un livello inferiore al tasso programmato di inflazione (4,50%) di poco più di un punto (per le province risulta al di sotto di quasi quattro punti).

A fronte di tale fenomeno generalizzato, mentre gli scostamenti sono poco marcati in termini di impegni, se visti per aree geografiche, rispetto al dato complessivo nazionale, esaminando l'andamento per classi demografiche si notano variazioni più marcate. I comuni della Sardegna appartenenti alla classe 5<sup>a</sup> registrano infatti crescite del 14,13%, quelli della Campania, facenti parte della 6<sup>a</sup> del 14,07%, quelli dell'Abruzzo e del Friuli Venezia Giulia (classe 8<sup>a</sup>) rispettivamente col 13,15% ed il 12,69% ed infine i comuni del Trentino Alto Adige e Basilicata (classe 9<sup>a</sup>) col 18,22% e 13,52%.

Ciò significa che i comuni medi e medio piccoli presentano una dinamica di spesa corrente.

I pagamenti totali (cassa) crescono del 2,55%, passando da lire 42.015,3 miliardi del 1991 a lire 43.090,4 miliardi dell'esercizio successivo.

Anche per i comuni, come già per le province, si procede all'esame del tasso di realizzazione degli impegni contestualmente a quello proveniente dalla gestione dei residui dei precedenti esercizi.

Quest'ultimo dato potrebbe essere considerato un indicatore atto a fornire elementi sulla efficienza amministrativa dell'ente. Dall'esame dei dati riguardanti i due settori della competenza emerge che nel 1992 il tasso di realizzazione degli impegni risulta pari al 77,76%.

Considerati i valori espressi nei due esercizi precedenti si nota una sostanziale conferma nel 1992 del tasso registrato nel 1991, come evidenzia il quadro sotto esposto:

<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
82,90	77,59	77,76

Si discostano dal valore conseguito nel 1992, con percentuali più ridotte, le isole (71,22%) ed il sud (75,98%) e, tra le grandi città, Milano col 69,93%, Palermo col 70,63% e Napoli col 75,14%. Gli enti della classe 10<sup>a</sup> che presentano valori inferiori sono Bari (68,69%) e Catania (72,24%).

Come effetto dei risultati della gestione di competenza, i residui prodotti da tale comparto sono passati da lire 9.796 miliardi del 1991 a lire 10.133,8 miliardi del 1992, con una crescita del 3,44%, valore notevolmente inferiore se raffrontato a quello del 1991 (6,13%). Ciò dimostra che si è determinato un apprezzabile miglioramento circa la capacità degli enti a smaltire una massa più cospicua di residui.

Un appesantimento della situazione del comparto con variazioni più accentuate di crescita dei residui rispetto alla media nazionale, si annovera nell'area geografica nord-occidentale (7,38%) e nelle isole (7,79%). Molto più insoddisfacente, se analizzata per classi, appare nei comuni del Molise (5<sup>a</sup> classe) che registrano un aumento dei residui del 45,72%, dell'Abruzzo e del Trentino Alto Adige inclusi nella classe 6<sup>a</sup> (26,07% e 26,18%), quelli della Calabria e Trentino Alto Adige della classe 7<sup>a</sup> (30,08% e 31,85%), quelli della Puglia e di Trento classe 9<sup>a</sup> (57,88% e 53,08%) ed a Milano col 16,96%.

Altra valutazione sulla capacità di spesa dei comuni si effettua attraverso l'esame del risultato del tasso di smaltimento dei residui maturati nei precedenti esercizi, che consente di esprimere altresì fondati giudizi sulla adeguatezza o meno dell'attività amministrativa degli enti.

I pagamenti in conto residui nel 1992 risultano il 56,32% dei relativi impegni, inferiori di oltre 21 punti se raffrontati al tasso di realizzazione degli impegni in conto competenza. La situazione nel 1991 si presenta invece la seguente: pagamenti in conto residui pari al 57,83% degli impegni, con una differenza di oltre 19 punti rispetto al valore mostrato dalla competenza.

Il forte divario che persiste tra il tasso di smaltimento degli impegni in conto residui e quello degli impegni in conto competenza, determina il formarsi di un massa sempre più cospicua di residui passivi da riportare, in conseguenza dell'assommarsi ad essi dei nuovi residui che si accumulano sugli esercizi precedenti. Tale situazione fa sì che l'auspicato miglioramento della capacità di spesa di un numero considerevole di comuni sia ancora molto lontana dal verificarsi. I residui passivi provenienti dalla gestione dei residui conoscono un sensibile aumento della loro consistenza: il valore è pari al 5,27% poiché dai 5.632,2 miliardi del 1991 si è passati ai 5.929,2 miliardi del 1992.

Emergono dati di crescita più vistosi, esaminando le contabilità dei comuni di Napoli, Milano e Palermo (classe 11<sup>a</sup>) col 46,71%, 28,04% e 26,79%, di Firenze e Bari (classe 9<sup>a</sup>) col 55,05% e il 16,00%. Gli enti della classe 9<sup>a</sup> con valori superiori alla media risultano Trento (50,50%), Latina (44,79%), La Spezia (36,90%), Trieste (34,25%) e Pescara (20,47%). Poiché nelle classi demografiche intermedie il numero degli enti aumenta considerevolmente, si forniscono dati per aggregazioni regionali: Trentino Alto Adige (classe 6<sup>a</sup>) col 66,72%, e Liguria e Trentino Alto Adige (classe 5<sup>a</sup>) rispettivamente col 56,02% e 66,56%.

Alla fine dell'esercizio 1992, si registra una rilevante massa di residui passivi da riportare all'anno successivo, pari a lire 16.063 miliardi, che determina un aumento del 4,11% se raffrontato ai 15.428,3 miliardi del 1991, dato notevolmente superiore rispetto a quello registrato nel 1991 (1,71%).

#### *composizione della spesa corrente - impegni*

La composizione della spesa corrente dei comuni espressa in termini di incidenza percentuale sul totale delle più rilevanti categorie economiche è la seguente:

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
personale	39,62	38,80	37,66
acquisto di beni e servizi	27,17	33,50	34,40
trasferimenti correnti	13,17	11,79	11,95
interessi passivi	12,29	11,82	11,59
altro	7,07	4,19	4,40

Come è possibile notare, le spese per il personale tendono a diminuire nel tempo, stante la normativa sul blocco delle assunzioni e la ridotta incidenza dei rinnovi contrattuali. Ciò non ha comportato, però, una riduzione in cifre assolute delle spese di parte corrente, bensì soltanto un contenimento delle stesse nell'ambito dell'aumento del tasso programmato di inflazione, ed una redistribuzione all'interno del comparto che vede in lievitazione le spese per acquisto di beni e servizi, dove vanno a collocarsi progettazioni, spese tecniche, servizi di dattilografia e di digitazione per l'informatica, affidati a società e soggetti esterni, nonché l'uso di macchine in leasing, con contratti che spesso vedono incluso anche il servizio reso da uno o più addetti (automezzi, servizi informatici e di fotoriproduzione e vari). Più precisa analisi sarà fatta nei paragrafi che seguono.

Per meglio approfondire la conoscenza dei problemi che investono gli enti locali, ed i comuni in particolare, è stata effettuata per questi ultimi ed in particolare per 46 comuni delle classi a maggior densità di popolazione, che si sono ridotti successivamente a 45 non essendo pervenuto il conto consuntivo del 1992 del comune di Taranto, una specifica indagine che tiene conto del quadro economico funzionale, dove si incrociano le nove sezioni che hanno contenuto funzionale (amministrazione generale, giustizia, sicurezza pubblica, istruzione e cultura, azioni e interventi nel campo dell'abitazione, azioni e interventi nel campo sociale, trasporti e comunicazione, azioni e interventi nel campo economico, oneri non ripartibili) con le sette categorie economiche, quattro delle quali sono state indicate precedentemente secondo la loro rilevanza percentuale rispetto alle spese correnti, inglobando nella voce "altro" tutto ciò che non rientri in quelle nominalmente indicate (Cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).



Trattasi di 6 comuni della classe 11<sup>a</sup> (Torino, Milano, Genova, Roma, Napoli e Palermo), 6 comuni della classe 10<sup>a</sup> (da 250 a 499 mila abitanti - Venezia, Verona, Bologna, Firenze, Bari e Catania) e da 33 comuni appartenenti alla classe 9<sup>a</sup> (da 100 a 249 mila abitanti per i quali si fa riferimento all'apposito prospetto (Cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

Risulta un novero di grandi comuni, distribuiti su tutto il territorio nazionale per un complessivo numero di 14.498.521 abitanti ed un totale pari a lire 22.361 miliardi in termini di impegni e lire 21.053 miliardi in termini di pagamenti in conto competenza. Percentualmente si ha un valore pari al 48,9% degli impegni assunti dai comuni che hanno costituito oggetto di esame da parte di questa Sezione. E' un test di grande rilevanza con una analisi che è stata approfondita in alcuni casi fino a livello di capitolo.

### **3.2.2.2 Spese per il personale**

In termini di impegni, le spese per il personale dei comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti assommano nel 1992 a lire 17.168,1 miliardi e per i pagamenti complessivi a lire 16.731,6 miliardi, con un incremento pari allo 0,34% e una flessione di - 1,01% rispetto a quelle registrate nel 1991 (17.109 miliardi di impegni e 16.903,3 miliardi di pagamenti).

Si tratta di valori sensibilmente contenuti se raffrontati a quelli del 1991 (5,65% per gli impegni e 8,55% per la cassa), nel cui esercizio, peraltro, pesa parte dell'aumento dell'ultimo rinnovo contrattuale. Se si considerano anche i dati del 1990 (14,76% e 13,19%), siamo in presenza di un trend sostanzialmente in diminuzione, con valori che risultano in sintonia con le disposizioni emanate per il contenimento di tal genere di spese.

Gli oneri per il personale, in termini di impegni, registrano una variazione percentuale molto più accentuata, rispetto al dato medio nazionale, nei comuni della Sicilia appartenenti alle classi demografiche 5<sup>a</sup> (10,55%), 6<sup>a</sup> (7,07%), 8<sup>a</sup> (7,81%), 9<sup>a</sup> (13,14%), Catania (11,87%) e Palermo col 9,48%.

In tale regione la crescita del comparto è da ascrivere principalmente a finanziamenti regionali a favore dei comuni, a titolo di anticipazione nei confronti dello Stato, per la copertura dei posti vacanti in organico mediante assunzione dei vincitori dei concorsi (legge regionale n.2 del 1988 e legge regionale n.21 del 1988).

Per quanto riguarda la cassa, le spese in esame evidenziano, rispetto alla competenza, un andamento in flessione. La distribuzione delle spese per il personale a livello di impegni nell'ambito delle nove sezioni avviene con rilevanza maggiore nella Sezione I "amministrazione generale", segue in ordine di grandezza in relazione agli importi la Sezione VI "azioni ed interventi nel campo sociale".

Bisogna soffermarsi su questa voce e analizzare il conto a livello di capitolo per intendere quali siano le voci che concorrono a formare importi così rilevanti. La più consistente delle cifre esposte in ogni singolo conto riguarda la retribuzione del personale addetto al servizio di nettezza urbana. Si fa rinvio ai paragrafi seguenti dove vengono esaminate le contabilità per Sezioni. E' ovvio che dalla contabilità non può scaturire un indicatore di efficienza.

### **3.2.2.3 Spese per l'acquisto di beni e servizi**

La spesa per l'acquisto di beni e servizi ha conseguito nel 1992 una variazione percentuale più consistente per gli impegni (6,16%) e per i paga-

menti totali (6,68%), avendo registrato rispettivamente lire 15.681,1 e lire 14.436,7 miliardi; nel 1991 gli analoghi comparti conseguono rispettivamente lire 14.770 miliardi e lire 13.529,7 miliardi. Nel biennio 1990 - 1991 la crescita è stata del 13,86% (competenza) e del 14,52% (cassa).

Il ridimensionamento degli impegni in valori percentuali di oltre 7 punti rilevato nel 1992 dà la misura di quanto consistente sia stata la flessione in tal genere di spesa.

Per comprendere quali siano le molteplici esigenze della collettività che trovano collocazione in questa categoria economica dei bilanci comunali bisogna prima constatare come si suddividono le spese complessive della categoria 2<sup>a</sup> all'interno delle Sezioni e poi verificare nell'ambito di queste per quali servizi.

Si fa rinvio ai prospetti (del volume degli allegati) per rilevare la graduazione di riparto. La parte più rilevante viene destinata alla Sezione VI "azioni e interventi nel campo sociale" nella misura d'oltre un terzo del totale della categoria; seguono le spese per "istruzione e cultura" Sezione IV, quelle per "amministrazione generale" Sezione I e, per finire, la Sezione VII "trasporti e comunicazioni".

Su un totale di lire 6.423 miliardi per i 46 comuni oggetto della rilevazione, gli impegni assunti per l'acquisto di beni e servizi si attestano nella misura del 43,8%.

#### **3.2.2.4 Spese per trasferimenti correnti**

In questa categoria economica i dati finanziari relativi all'esercizio 1992 indicano, per la competenza, impegni pari a lire 5.446,7 miliardi e pagamenti complessivi per lire 4.884,8 miliardi, facendo segnare rispettivamente

variazioni del 4,76% e del 2,76%. Raffrontati con i risultati del 1991 che registrano aumenti del 17,63% e 17,91%, si nota che gli impegni evidenziano una netta tendenza alla flessione che in percentuale è quantificabile in oltre 12 punti. Il quadro d'insieme non presenta dati omogenei; rispetto alla variazione in flessione del centro (- 8,73%) si verificano infatti consistenti crescite nelle altre aree geografiche.

In termini di impegni, le spese per trasferimenti correnti, operate dai comuni delle tre classi demografiche maggiori, trovano collocazione prevalente (89,77%) in due delle nove Sezioni e più precisamente nella Sezione VI, cui segue con un valore quasi dimezzato la Sezione VII.

Da una analisi a livello di capitolo si evince che gli importi rilevati nelle menzionate Sezioni si riferiscono principalmente alle spese per l'assistenza sanitaria e sociale, per i trasferimenti alle aziende municipalizzate e per il mantenimento delle opere stradali. La trattazione sarà comunque più articolata nella esposizione dei dati riguardanti le Sezioni.

#### **3.2.2.5 Spese per interessi passivi**

In tale categoria confluiscono sia gli interessi per anticipazioni di cassa, sia per indebitamenti da mutui a medio-lungo termine, e gli andamenti che ne conseguono possono essere influenzati dalle differenti caratteristiche dei due tipi di interessi che sono collegati ad operazioni non omogenee. La prima rappresenta uno strumento di breve durata, conseguente a momentanea carenza di liquidità e ne comporta rimborsi a breve, la seconda serve per far fronte al finanziamento di opere, con rimborso diluito nel tempo, sia per capitale sia per interessi. Per la seconda, si rinvia al capitolo relativo alla gestione degli investimenti.

La spesa per interessi passivi nel 1992, raffrontata al 1991, è cresciuta in termini di competenza dell'1,40% (5.286,2 miliardi rispetto a 5.213 miliardi), mentre la cassa ha subito una flessione di - 2,92% (da 5.424,9 a 5.266 miliardi). Nel periodo 1990 - 1991 hanno evidenziato un decremento di - 1,30% (impegni) e di - 0,20% (cassa).

I dati del biennio in esame confermano un sostanziale rallentamento della spesa, molto tangibile per i pagamenti complessivi, a seguito dei forti limiti posti in essere in materia di concessione di mutui.

Rispetto al dato nazionale, le aree geografiche non registrano variazioni di rilievo.

La Sezione VII "trasporti e comunicazioni" è quella che assorbe la percentuale di gran lunga più alta (42,97%) per quanto riguarda gli impegni di spesa per rimborso di interessi; segue, e comunque con valori molto più modesti, la Sezione VI "azioni e interventi nel campo sociale". Esaminati i conti a livello di capitoli, si notano le voci che più concorrono a determinare il dato complessivo della Sezione. Nel caso specifico, la voce più consistente è quella per i trasferimenti che vengono effettuati dai comuni a favore delle aziende municipalizzate per far fronte ai mutui in ammortamento.

#### **3.2.2.6 Spese per rimborsi di prestiti**

Le spese rappresentate dalle rate dei mutui e dalla restituzione delle anticipazioni di cassa trovano collocazione nel Titolo III. Esse hanno raggiunto nel 1992, in termini di competenza, i 5.859,2 miliardi di impegni ed i 5.430,2 miliardi di pagamenti, con un incremento rispetto al 1991 del 4,86% e del 5,36%. La percentuale di spesa maggiore, se raffrontata all'incremento medio degli impegni, si registra al sud (10,28%), la più bassa al centro (- 4,15%).

L'esame per regioni mostra che l'Abruzzo ed il Trentino Alto Adige presentano il più marcato incremento di spese.

Per quanto riguarda le classi demografiche, sono i comuni delle sopra indicate regioni che evidenziano gli scostamenti più alti rispetto alla variazione media. Anche nel 1992 la spesa per rimborso di prestiti continua a segnare una tendenza all'aumento, mentre la percentuale di crescita registra un valore nettamente più basso rispetto ai precedenti esercizi.

### **3.2.2.7 Analisi per sezioni**

#### **3.2.2.7.1 Spese per amministrazione generale**

L'esame della Sezione che riguarda le spese per amministrazione generale, consente di verificare la consistenza delle risorse finanziarie che i comuni impiegano per la loro organizzazione dei servizi essenziali.

Nel 1992 l'onere sostenuto, in termini di competenza, per tale settore è pari a lire 8.900,6 miliardi (impegni) e a lire 7.177,6 miliardi (pagamenti), con un incremento rispetto al 1991 del 2,61% e del 3,57%.

Mettendo a confronto i dati esposti con quelli del 1991 (6,74% per gli impegni e 7,18% per i pagamenti), risulta che la tendenza al ridimensionamento nell'impiego di mezzi finanziari nel comparto tende a consolidarsi. Gli scostamenti dalla variazione percentuale complessiva non sono eccessivamente marcati, se visti per aree geografiche e regioni. Presentano, invece, crescite di un certo rilievo i comuni della Puglia e Reggio Calabria (classe 9ª) col 39,45% ed il 20,66%, Catania e Palermo col 10,94% ed il 12,78%.

Il tasso di realizzazione degli impegni è passato dal 79,89% del 1991 all'80,64% del 1992.

L'indagine svolta sui consuntivi dei 45 comuni di grandi e medie dimensioni (Cfr. prospetti del volume degli allegati) mostra che in questi enti le spese relative alla Sezione I sono allocate in primo luogo nella categoria 1<sup>a</sup> "personale" e per importi molto più limitati nella categoria 2<sup>a</sup> "acquisto di beni e servizi".

Gli impegni e i pagamenti, in termini di competenza, cui hanno fatto fronte tutti gli enti, ricavati dai prospetti riepilogativi esaminati, mostrano per quanto riguarda la Sezione la ripartizione seguente:

(in miliardi di lire)

	<b>impegni</b>	<b>pagamenti</b>
Cat. 1 <sup>a</sup>	2.420	2.358
Cat. 2 <sup>a</sup>	1.087	969

Dai dati sopra esposti si evince il netto prevalere delle spese per il personale, necessario alle esigenze di funzionamento degli organi istituzionali e dei servizi generali e amministrativi degli enti.

La ricerca di un indice di economicità del servizio potrebbe essere tentata dividendo la somma delle prime due categorie o dell'intera sezione per il numero degli abitanti di ciascuna città e quindi fare un raffronto.

Ne è risultato un valore medio *pro-capite* di lire 269.961 per l'intera Sezione. Valori inferiori a tale media si notano, tra le grandi città, a Roma con lire 231.442 e a Genova con lire 255.856, mentre nelle medie città i valori maggiori si registrano a Venezia con lire 519.811 e a Foggia e Messina, rispettivamente con lire 425.372 e lire 406.167 *pro-capite*.

#### **3.2.2.7.2 Spese per azioni e interventi nel campo sociale**

Nel biennio considerato la Sezione VI espone, in termini di competenza, impegni per lire 15.545 miliardi e pagamenti per lire 11.930 miliardi con una crescita, rispetto al 1991, del 5,90% e del 5,30% (14.679 e 11.310 miliardi).

Il tasso di realizzazione del comparto si attesta in media nazionale sul 76,74%. Presentano variazioni non molto marcate rispetto al dato nazionale il centro e le aree geografiche settentrionali.

La cassa registra una variazione del 5,90% e passa da lire 13.933 miliardi del 1991 a lire 14.756 miliardi dell'esercizio successivo.

Nella Sezione VI sono incluse tutte le spese, suddivise per funzione, che i comuni affrontano nel campo sociale (nettezza urbana, smaltimento rifiuti, assistenza sociale). Dal suo esame si ricavano i dati riguardanti lo sforzo finanziario che i comuni affrontano, principalmente per la loro organizzazione e per il mantenimento e potenziamento delle relative strutture.

Tutti i comuni, le cui contabilità sono state oggetto di indagine, presentano un dato costante: appaiono esposte in contabilità rilevanti spese di personale anche quando risulta che gli stessi gestiscono, almeno in parte, il servizio di N.U. tramite aziende municipalizzate o società appaltatrici e quindi dovrebbero trovare collocazione nella spesa (sempre per la raccolta dei rifiuti so-



lidi urbani) indicata nella categoria 2<sup>a</sup> "acquisto di beni e servizi", se in appalto, e categoria 3<sup>a</sup> "trasferimenti correnti" se gestite tramite una apposita azienda municipalizzata.

Da un esame delle schede di riepilogo degli impegni e pagamenti effettuati dagli enti (Cfr. prospetti del volume degli allegati) può notarsi che gli importi esposti per la Sezione VI risultano:

(in miliardi di lire)

	<b>impegni</b>	<b>pagamenti</b>
Cat.1 <sup>a</sup> personale	2.009	1.952
Cat.2 <sup>a</sup> acquisto beni e servizi	2.816	2.558
Cat.3 <sup>a</sup> trasferimenti	2.128	2.146

e mostrano tra loro una certa equivalenza nella distribuzione, con ciò evidenziando che nelle grandi e medie città l'attività di intervento in campo sociale, che comprende anche il servizio fognature, le farmacie municipalizzate, lo smaltimento dei rifiuti, ecc..., viene ripartita attraverso tre sistemi organizzativi prevalenti.

Tra le grandi città si passa dalle lire 699.430 *pro-capite* di Milano alle lire 454.451 di Palermo, mentre le medie città registrano lire 795.682 a Firenze, lire 341.311 a Bari e Venezia che è una delle città più difficili da gestire, sotto certi aspetti, espone lire 683.206. Nella classe 9<sup>a</sup> i valori più elevati

riguardano Brescia (lire 859.554) e Modena (lire 700.158) e i più bassi Terni (lire 261.003), Lecce (lire 292.921) e Reggio Calabria (lire 303.970).

#### **3.2.2.7.3 Spese per trasporti e comunicazioni**

Per quanto riguarda la competenza, gli impegni e i pagamenti della Sezione hanno registrato nel 1992 variazioni del 3,19% e di - 0,32%, passando nel biennio da lire 4.738 a lire 4.890 miliardi e da lire 3.786 a lire 3.774 miliardi. Gli impegni hanno raggiunto nel 1992 un tasso di realizzazione del 77,17%. Soprattutto le isole (29,98%) ma anche l'area nord-occidentale (10,69%) mostrano un valore superiore al dato nazionale. La flessione della cassa (- 0,32%) riduce i valori del comparto da lire 3.786 miliardi del 1991 a lire 3.774 miliardi del 1992. Proseguendo l'indagine sui 45 comuni prescelti si rileva che gli importi di maggior consistenza riguardanti la Sezione VII "trasporti e comunicazioni" risultano distribuiti nella categoria 3<sup>a</sup> "trasferimenti" e nella categoria 4<sup>a</sup> "interessi passivi" (Cfr. prospetti del volume degli allegati). Per quanto riguarda la prima, si riferiscono ai trasferimenti correnti destinati prevalentemente per far fronte alle esigenze delle aziende municipalizzate di trasporto pubblico e per l'esecuzione di opere stradali e di viabilità, mentre per quanto riguarda la seconda, sono da ascrivere a pagamenti di interesse su mutui contratti per opere pubbliche e per ripiano di perdite di aziende municipalizzate.

La Sezione VII registra per tutti gli enti esaminati, sia in termini di impegni sia di pagamenti (competenza), importi complessivi secondo il seguente prospetto:

	(in miliardi di lire)	
	<i>impegni</i>	<i>pagamenti</i>
Cat.3 <sup>a</sup>	1.215	819
Cat.4 <sup>a</sup>	1.214	1.220

Come si può notare, i dati riguardanti le due categorie sono praticamente eguali e rappresentano il 77,72% dell'intera Sezione.

L'indice di economicità del servizio presenta, a livello nazionale, una media annua di lire 217.836 *pro-capite*. Tra le città si evidenzia il caso di Milano con un costo *pro-capite* di lire 965.140, notevolmente superiore a quello medio, dovuto in massima parte agli oneri sostenuti per i mutui contratti dall'azienda trasporti per la costruzione della metropolitana. Sensibilmente inferiori sono i dati riguardanti le altre grandi città, dove si va dalle lire 123.642 di Palermo alle lire 244.468 di Roma. Tra le medie città Venezia registra lire 135.423, Verona lire 128.901 e Catania e Bologna rispettivamente lire 52.120 e lire 84.827. Gli enti medi registrano lire 158.387 a Modena, lire 139.642 a Messina, lire 130.451 a Ravenna e valori molto più bassi a Siracusa con lire 30.625, a Reggio Calabria con lire 46.768 e a Trieste con lire 56.075.

### **3.2.3 Comunità montane**

#### **3.2.3.1 Spese correnti**

Per quanto riguarda le comunità montane, si fa notare che all'interno dei valori indicati su scala nazionale, l'esame analitico delle varie situazioni mostra oscillazioni percentuali, sia in aumento che in diminuzione, molto accentuate. Ciò è determinato dal fatto che i dati quantitativi indicati in termini assoluti, negli esercizi presi in esame ai fini del calcolo della variazione percentuale, riguardano molto spesso importi di modesta entità.

Ne consegue che mentre una variazione in valori assoluti può non rivestire interesse per la modestia del dato su cui incide, allo stesso tempo, se indicata percentualmente, assume ben altra rilevanza anche se in effetti si tratta di una evenienza priva di ogni pratica significatività.

Poiché tale fenomeno risulta molto diffuso, ogni qual volta si presenterà, saranno indicati valori assoluti rispetto a quelli percentuali.

La spesa corrente degli enti montani (Tit. I), in termini di competenza, assomma nel 1992 a lire 672,7 miliardi e a lire 479,4 miliardi per i pagamenti, con una crescita rispettivamente dell'11,32% e del 9,37%. Nell'esercizio precedente gli impegni hanno raggiunto i 604,2 miliardi ed i pagamenti i 438,3 miliardi.

I dati percentuali evidenziano che l'aumento della spesa corrente nell'esercizio 1992 registra, rispetto al 1991, un netto peggioramento sia per gli impegni (2,74%) sia per i pagamenti (8,30%).

La cassa, a sua volta, presenta nel biennio una variazione del 5,35% passando da lire 583,5 miliardi a lire 614,8 miliardi.

Da un esame per aree geografiche, si evidenzia una notevole differenza, in termini di impegni, tra la variazione percentuale che si è verificata a livello nazionale e i dati in crescita accentuata che interessano le zone nord-orientale (25,92%) e nord-occidentale (18,13%). Crescite ancora più vistose sono comunque presenti nella classe 1<sup>a</sup> col Veneto (da 3,1 a 5,1 miliardi), nella 2<sup>a</sup> con la Valle d'Aosta (da 747 milioni a 1,2 miliardi) e l'Umbria (da 977 milioni a 1,6 miliardi), nella 4<sup>a</sup> con la Lombardia (da 34,8 a 51,6 miliardi) ed il Veneto (da 6,4 a 9,4 miliardi) ed infine nella 5<sup>a</sup> con l'Abruzzo ed il Trentino Alto Adige rispettivamente (da 3,2 a 4,6 miliardi e da 9,5 a 12,9 miliardi).

Per la competenza, il tasso di realizzazione degli impegni è nel 1992 del 71,26% mentre nell'esercizio precedente risulta del 72,53%.

Per rilevare la capacità di spesa e quindi l'efficienza amministrativa degli enti montani, è d'uopo procedere all'esame del dato riguardante il tasso di smaltimento dei residui degli esercizi precedenti. In media nazionale, i pagamenti in conto residui hanno raggiunto nel 1992 un tasso di smaltimento dei relativi impegni del 40,33% (39,03% nel 1991), valori che risultano inferiori al tasso di realizzazione degli impegni della competenza, rispettivamente di 31 punti (1992) e di 33 punti (1991).

Esaminando le aree geografiche, si rileva il persistere di una situazione molto pesante soprattutto al sud (19,80%) e via via con un miglioramento, nelle isole (36,40%) ed al centro (45,74%).

Al miglioramento della capacità di eliminazione dei debiti contratti di oltre 1 punto rispetto al 1991, fa riscontro un più accentuato divario del tasso di realizzazione della competenza, peggiorato di 2 punti (Cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

E' da rilevare, inoltre, una accentuata riduzione della consistenza dei residui passivi provenienti dalla gestione dei residui (- 11,69%), poiché dai 226,9 miliardi del 1991 si passa ai 200,3 miliardi del 1992. La massa dei residui passivi da riportare rimane comunque rilevante e registra nel biennio una lieve crescita dello 0,21% (da 392,8 miliardi del 1991 a 393,6 miliardi del 1992). La spesa corrente delle comunità montane, espressa con l'incidenza percentuale delle categorie economiche più importanti sul totale, mostra la seguente composizione:

*Spesa corrente - Impegni*

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
personale	39,75	40,18	37,77
acquisto di beni e servizi	26,56	27,90	28,51
trasferimenti correnti	20,80	19,79	21,83
altro	12,89	12,13	11,89
	100,00	100,00	100,00

**3.2.3.1.1 Spesa per il personale**

Nel 1992 la spesa per il personale degli enti montani, in termini di impegni, risulta di lire 254,1 miliardi, con una variazione in crescita del 4,64% rispetto al 1991 (242,8 miliardi). Per quanto riguarda i pagamenti totali si registra un aumento del 3,99%, da lire 238,5 miliardi (1991) a 248 miliardi (1992). Nelle aree geografiche, è soltanto quella nord-orientale che mostra per

gli impegni un aumento sensibile (11,57%), mentre tale fenomeno si ripete, considerando la superficie degli enti, nella classe 4ª col Trentino Alto Adige (35,65%) e la Sardegna (22,44%), nella 3ª con la Campania (33,49%) e la Valle d'Aosta (23,19%) e nella 2ª con l'Umbria (da 769 milioni a 1,1 miliardo) e la Campania (24,46%) (Cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

#### **3.2.3.1.2 Spesa per l'acquisto di beni e servizi**

Per l'acquisto di beni e servizi, gli impegni nel 1992 assommano a lire 191,8 miliardi ed i pagamenti complessivi a lire 172,3 miliardi, con una crescita del 13,74% per i primi e dell'8,22% per i secondi. I corrispondenti dati del 1991 registrano lire 168,6 miliardi e lire 159,3 miliardi con una variazione in aumento sull'esercizio precedente del 6,83% e del 9,01% (Cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).

L'andamento segna un evidente appesantimento della situazione con un trend notevolmente accentuato (quasi 7 punti) per gli impegni, mentre la cassa arretra di quasi mezzo punto. Anche in questa categoria il valore riguardante gli impegni si discosta in misura marcata dalla linea di contenimento della spesa corrente.

Dall'esame per aggregazioni, in termini di impegni, risulta che l'area nord-orientale presenta variazioni molto alte (33,44%), seguita dal centro (17,17%), mentre le altre zone sono al di sotto del dato medio con una flessione più accentuata al sud (-13,81%). In rapporto alla superficie, si evidenziano vistose dilatazioni degli impegni nella classe 5ª con gli enti dell'Abruzzo (da 281 milioni a 1,4 miliardi), dell'Emilia Romagna (da 2,7 a 5,1 miliardi) e del Trentino Alto Adige (da 4,6 a 7,1 miliardi); nella 4ª col Veneto (da 2,4 a

2,9 miliardi); nella 3<sup>a</sup> con il Friuli Venezia Giulia (da 259 a 972 milioni) e nella 2<sup>a</sup> con la Valle d'Aosta (da 335 a 714 milioni).

#### **3.2.3.1.3 Spesa per trasferimenti correnti**

Le comunità montane, nel 1992, hanno effettuato spese per trasferimenti, in termini di impegni, pari a lire 146,9 miliardi ed in termini di cassa per lire 131 miliardi, registrando una crescita del 22,81% e del 12,26%.

Nel 1991 risultano lire 76,2 miliardi (impegni) e lire 71,9 miliardi (cassa), con variazioni di segno opposto, rispettivamente di - 3,09% e 6,64%.

Come si può rilevare dai dati sopra esposti, la situazione mostra una dilatazione della spesa rispetto al 1991 di oltre 24 punti per gli impegni e di 6 punti per i pagamenti. Per gli impegni, le aree geografiche che evidenziano le maggiori crescite - rispetto al dato medio nazionale - sono quelle nord-occidentale (46,49%) e orientale (48,05%) e flessioni, le isole (- 29,69%) ed il centro (- 9,80) (Cfr. relativi prospetti del volume degli allegati).



#### **4. Anticipazioni di cassa ed il loro costo. Gli "scoperti di cassa"**

##### **4.1 Comuni**

Le anticipazioni di cassa, vale a dire quelle operazioni che gli Enti locali pongono in essere quando, trovandosi in situazione di carenza di liquidità, devono ricorrere a prestiti a breve presso il loro Tesoriere, sono considerate dalla normativa vigente operazioni finanziarie soggette a particolari cautele, previa verifica della effettiva illiquidità delle casse dell'ente in quel particolare momento.

La prima delle cautele da seguire, dopo aver constatato la mancanza di liquidità, è di ordine quantitativo e prescrive il contenimento del ricorso all'indebitamento a breve nel "limite di tre dodicesimi delle entrate accertate nell'anno precedente, afferenti, per comuni e province, ai primi tre Titoli dell'entrata" (legge finanziaria 21 dicembre 1978, n.843, e successive modificazioni).

La seconda è di ordine temporale e venne precisata dal Ministero dell'interno con circolare 24 ottobre 1980 n.10.

"Nel modello di bilancio, accluso al D.P.R. n.421 del 1979, non è ipotizzata l'esistenza di un deficit di cassa. Sull'argomento è bene attirare la particolare attenzione degli Enti locali, a motivo della consuetudine, in alcuni casi invalsa e probabilmente derivata dalla prassi bancaria, di disporre i pagamenti in conto di anticipazioni di Tesoreria, senza evidenziare la concessione dei crediti relativi nelle scritture finanziarie.

Una corretta impostazione giuridico-contabile dei rapporti tra l'Ente locale ed il proprio Tesoriere postula, al momento dell'attivazione, l'evidenziazione del movimento all'apposito capitolo del Titolo V dell'entrata sotto la ca-

tegoria 1<sup>a</sup> "anticipazioni di cassa" e al corrispondente capitolo del Titolo III della spesa sotto la categoria "rimborso di anticipazioni di cassa".

L'impostazione è, in ogni caso, inderogabile alla fine dell'esercizio, per la impossibilità attuale di evidenziare un deficit di cassa e per l'illegittimità di esporre in bilancio il relativo importo ...".

Come è noto, questa Sezione ha l'obbligo di esaminare i "conti consuntivi" degli Enti sottoposti a verifica e quindi, nella generalità dei casi deve utilizzare uno strumento operativo che rispecchia la situazione a fine esercizio e non lascia rilevare i passaggi che concorrono a comporre le cifre finali. Esiste un altro documento attraverso il quale questa Sezione può effettuare indirettamente attività di verifica, intesa ad accertare la regolarità delle operazioni contabili compiute dagli enti; ci si riferisce alle Relazioni redatte dai revisori dei conti.

La legge 14 gennaio 1994, n.20, che detta nuove "disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti" demanda a questa Sezione, ai sensi del comma 7° dell'art.3 della legge citata, di esprimere valutazioni sul funzionamento dei controlli interni. Per ottenere un risultato di verifica da cui possano emergere dati significativi, al fine di valutare se gli enti abbiano ottemperato al disposto normativo inizialmente indicato, (legge finanziaria 21 dicembre 1978, n.843 e successive modificazioni) e si siano attenuti agli indirizzi dati dal Ministero dell'interno di evitare al termine delle operazioni uno scoperto di cassa, la Sezione ha fatto confluire i dati acquisiti dal CED in prospetti sinottici che mostrano, nell'insieme il parametro iniziale da cui dare avvio alle operazioni di anticipazione presso il tesoriere, cioè la somma accertata nei primi tre Titoli dell'entrata 1991, da ciascun ente.

E' stato possibile far emergere tutti quegli enti che attraverso una o più operazioni abbiano complessivamente superato i tre dodicesimi prescritti dalla legge.

Il dato esposto nella colonna seconda, essendo tratto dalla somma di tutte le riscossioni compiute nel corso dell'anno e registrate al termine nel Titolo V categoria 1<sup>a</sup> (entrate) potrebbe costituire elemento in sé non probante di una situazione che va verificata e pertanto bisogna eseguire le opportune verifiche per accertare se le procedure seguite risultino sempre conformi a legge. Si sono quindi affiancate nel prospetto medesimo, su altre due colonne, il totale dei residui passivi evidenziati da ciascun ente nel proprio consuntivo (Tit. III cat. 1<sup>a</sup>), residui passivi annotati sia a fine esercizio 1991, sia a fine esercizio 1992.

Sono stati infine evidenziati gli impegni per interessi (costi delle operazioni) rilevati per ciascun ente a fine esercizio (Tit. I Sez. 9 cod. 141).

Gli Enti locali, nella loro stragrande maggioranza (90 province su 92 censite ed i comuni nel numero di 1.169 su 1.244 censiti) hanno correttamente applicato la norma citata e la direttiva ministeriale, ed hanno evitato quindi di chiudere l'esercizio in situazione di costante "deficit di cassa" mantenendosi anche, complessivamente nell'anno nel limite dei tre dodicesimi prescritti dalla norma.

Nei casi in cui tale limite è stato travalicato ed a fine esercizio si sono prodotti consistenti residui passivi, certamente ci si trova di fronte a casi in cui l'ente ha operato determinando situazioni di squilibrio tra la realizzazione delle entrate ed i tempi della spesa, trovando peraltro consenziente il proprio tesoriere, cui perverranno benefici pari all'ammontare degli interessi; esaminando in parallelo le relazioni dei revisori dei conti pervenute per ciascun ente, ed in

particolare per quelli in deficit di cassa, si è potuto constatare che i collegi non sempre avevano rilevato la difficoltà contabile; in qualche caso hanno tentato di dare nella relazione giustificazioni per vero non del tutto chiarificatrici del caso evidenziatosi.

Nel volume II della Relazione sono pubblicati integralmente i prospetti che elencano tutte le rilevazioni effettuate e mostrano le riscossioni emergenti dai conti consuntivi (Tit.V cat.1<sup>a</sup>) con l'importo per ciascun ente; nonché le situazioni di scoperto di cassa, al 31 dicembre 1991 ed al 31 dicembre 1992, cioè i residui passivi da riportare all'anno successivo (Tit.III cat.1<sup>a</sup>) ed infine gli interessi corrisposti al tesoriere, (Tit.I Sez.9 cod. 141).

Qui di seguito sono invece evidenziati quei casi in cui si ritrovano le sintomatologie più rilevanti:

- a) la presenza di riscossioni di alto valore in assoluto;
- b) il correlato scoperto di cassa, che si evidenzia ricorrentemente nei due esercizi finanziari considerati (1991 - 1992);
- c) la corresponsione di interessi, in alcuni casi di importo notevole, tale da render palese che si è fatto ricorso all'anticipazione presso il tesoriere, non per una momentanea carenza di liquidità ma per problemi ormai duraturi di cassa.

Prima ancora di addentrarsi nella questione di interpretazione giuridica della norma inserita nella legge finanziaria n.843 del 1978, con cui si introduce il limite dei tre dodicesimi e stabilire se detto limite debba afferire ad ogni singola operazione, oppure debba riferirsi a ciascun trimestre o all'intero anno, bisogna procedere all'analisi finanziaria delle situazioni che vengono a determinarsi conseguentemente ad un massiccio ricorso all'istituto delle "anticipazioni di cassa".

A tale anticipazione si fa ricorso per sopperire all'esigenza di pagamenti da effettuare in un particolare momento in cui i flussi di cassa, in entrata, risultano carenti o rallentati.

E' noto però che i bilanci preventivi degli enti di che trattasi hanno necessità di mostrare, all'atto della loro approvazione, una esatta correlazione tra flussi di entrata e flussi di spesa. Quali possono essere i motivi successivamente intervenuti che determinano la mancata correlazione tra flussi di entrata e flussi di spesa? Nella "parte corrente" del bilancio è poco probabile che ci si trovi di fronte a spese eccezionali non previste, accade quindi più sovente che non risponda bene il comparto delle entrate:

- a) per rallentamento nel flusso dei trasferimenti;
- b) per mancata attivazione nei termini delle entrate proprie;
- c) per una previsione eccessivamente elevata di presunte entrate proprie, non realizzabili, o per mancata cancellazione di residui attivi inesistenti nelle reali situazioni giuridico-contabili in cui opera l'ente.

In tutti questi casi il ricorso massiccio alle anticipazioni di cassa diviene l'unico mezzo immediato per fronteggiare l'esigenza che in corso di esercizio si prospetta indilazionabile. Ma come può rilevarsi dai prospetti che seguono, la conseguenza dei massicci ricorsi alle anticipazioni di cassa determina alla fine di uno (o due esercizi) un deficit di cassa, con l'aggravio che, oltre al rimborso dovuto al tesoriere, nell'anno successivo bisogna far fronte ad un aggiuntivo fabbisogno di cassa, per provvedere con ulteriore liquidità, al pagamento, degli interessi.

Seguono i prospetti riepilogativi.

(i dati sono espressi in milioni di lire)

	(a)	(b)	(c)	(d)		(e)		(f)		(g)
	totale accertamenti Titoli I + II + III 1991	anticipazioni riscossioni in c. competenza	rapporto percentuale % (b/a)	residui passivi totali Tit. III cat. 1 <sup>A</sup>		interessi su anticipazioni Tit. I Sez. 9/141		1991	1992	
				1991	1992	1991	1992	1991	1992	
<b>Regione</b>										
<b>Piemonte</b>										
Varallo	12.721	11.712	92,06	1.144	1.039	217		115		
Galliate	11.598	6.814	58,75	654	1.360	5		61		
<b>Regione</b>										
<b>Lombardia</b>										
Garlasco	10.104	12.702	125,71	2.455	2.450	259		220		
<b>Regione</b>										
<b>Veneto</b>										
Peschiera del Garda	7.566	3.373	44,58	871	87	46		30		
Badia Polesine	8.644	7.192	83,20	946	1.127	42		55		
Negrar	9.279	4.415	47,58	1.198	1.175	29		52		
San Pietro in Cariano	10.368	6.529	62,97	1.263	1.665	34		50		
Dueville	8.441	6.529	77,34	1.570	0	24		48		
Rovigo	55.316	51.142	92,45	2.787	2.019	366		400		
Legnago	33.018	11.816	35,78	0	1.388	39		51		
<b>Regione</b>										
<b>Friuli Venezia Giulia</b>										
Grado	17.530	21.602	123,22	3.400	3.931	220		407		
Duino Aurisina	10.587	7.195	68,01	1.812	4.804	83		94		
<b>Regione</b>										
<b>Emilia Romagna</b>										
Copparo	28.250	22.868	80,94	2.570	3.063	210		225		
Finale Emilia	31.629	12.679	40,08	469	384	101		82		
Salsomaggiore Terme	38.511	43.104	111,92	4.227	3.714	164		305		
Castel San Giovanni	11.764	5.862	49,82	208	127	72		79		

(i dati sono espressi in milioni di lire)

	(a)	(b)	(c)	(d)		(e)		(f)	(g)
	totale accertamenti Titoli I + II + III 1991	anticipazioni riscossioni in c. competenza	rapporto percentuale % (b/a)	residui passivi totali Tit. III cat. 1 <sup>A</sup>		interessi su anticipazioni Tit. I Sez. 9/141		1991	1992
				1991	1992	1991	1992		
<b>Regione</b>									
<b>Toscana</b>									
Roccastrada	9.435	6.202	65,73	803	875	24	57		
San Giovanni Valdarno	25.715	23.197	90,20	2.198	4.398	42	225		
Aulla	9.942	10.075	101,33	1.475	1.591	191	131		
Fivizzano	9.708	6.664	68,64	1.371	1.344	72	114		
Follonica	22.312	6.605	29,30	1.059	0	78	118		
Lucca	134.779	67.257	48,41	14.945	6.626	910	1.474		
Carrara	73.171	43.057	58,84	7.423	10.398	109	450		
<b>Regione</b>									
<b>Umbria</b>									
Gualdo Tadino	15.752	11.738	74,51	1.751	1.609	0	0		
Assisi	33.668	8.648	25,68		1.411	209	50		
<b>Regione</b>									
<b>Marche</b>									
Potenza Picena	16.550	15.285	92,35	1.146	2.512	31	221		
Iesi	55.016	18.053	38,81	4.124	1.184	353	323		
<b>Regione</b>									
<b>Lazio</b>									
Anagni	16.156	3.271	20,24	1.202	3.271	40	300		
Cori	7.903	1.843	23,32	1.791	4.600	123	175		
Artena	7.598	6.582	86,62	1.367	1.061	0	113		
Anzio	30.790	23.752	77,14	3.653	6.896	448	565		
Civitavecchia	53.298	48.341	90,69	8.483	7.064	522	817		
Guidonia Montecelio	48.277	28.093	58,19	10.458	5.369	900	865		
Marino	25.963	14.336	55,21	682	839	354	266		

(i dati sono espressi in milioni di lire)

	(a)	(b)	(c)	(d)		(e)		(f)	(g)
	totale accertamenti Titoli I + II + III 1991	anticipazioni riscossioni in c. competenza	rapporto percentuale % (b/a)	residui passivi totali Tit. III cat. 1 <sup>A</sup> 1991      1992		interessi su anticipazioni Tit. I Sez. 9/141 1991      1992			
<b>Regione</b>									
<b>Abruzzo</b>									
Ortona	25 939	16 471	63,49	0	4 357	15	90		
Vasto	30 911	40 216	130,10	5 767	6 164	290	0		
<b>Regione</b>									
<b>Campania</b>									
Trecase	7 053	3 152	44,69	253	417	100	134		
San Giorgio del Sarno	5 456	3 086	56,56	1 072	1 224	95	100		
Trentola Ducenta	9 799	3 663	37,38	751	1 446	89	227		
Forio	10 362	2 800	27,02	0	1 481	500	464		
Ischia	24 194	6 397	26,44	8 380	11 209	374	2 063		
Giffoni Valle Piana	6 355	2 940	46,26	835	662	42	62		
Sessa Aurunca	30 587	6 172	20,17	4 590	3 351	1 030	600		
Bacoli	26 860	14 780	55,02	6 681	5 036	0	50		
Eboli	25 213	15 244	60,45	5 991	7 664	100	489		
Pagani	24 587	28 164	114,55	1 466	2 216	317	500		
Pozzuoli	106 150	51 148	48,18	9 200	15 542	500	2 772		
Salerno	200 875	135 300	67,35	18 660	15 693	2 650	2 785		
<b>Regione</b>									
<b>Puglia</b>									
Racale	6 084	4 132	67,91	467	573	22	44		
Apricena	8 887	4 087	45,98	1 026	549	66	57		
Margherita di Savoia	9 804	7 638	77,90	2 253	1 677	76	176		
Taviano	7 454	4 345	58,29	521	522	11	22		
San Vito dei Normanni	13 870	6 660	48,01	2 100	1 000	0	225		
<b>Regione</b>									
<b>Basilicata</b>									
Montescaglioso	7 313	2 285	31,24	710	1 455	20	60		



(i dati sono espressi in milioni di lire)

	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
	totale accertamenti Titoli I + II + III 1991	anticipazioni riscossioni in c. competenza	rapporto percentuale % (b/a)	residui passivi totali Tit. III cat. 1 <sup>a</sup>		interessi su anticipazioni Tit. I Sez. 9/141	
				1991	1992	1991	1992
<b>Regione</b>							
<b>Sardegna</b>							
Sorso	9 854	3 725	37,80	0	1 371	0,6	0

I collegi dei revisori dei conti devono prestare molta attenzione alle motivazioni finanziarie e contabili che adducono gli enti e riferirne nelle loro relazioni denunciando ai consigli degli enti i casi di ripetute difficoltà, che nel tempo potrebbero diventare situazioni irrecuperabili. Si prenda il caso veramente eclatante del Comune di Ischia - Campania - ; (risulta presentato anche un esposto dall'Ing. Villari sulla ritardata dichiarazione dello stato di dissesto) ha impegni in conto interessi 1992 per lire 2.063 milioni (pagati limitatamente a lire 107 milioni), su un totale di capacità effettiva di lire 24 miliardi di entrate correnti.

Il fenomeno negativo è rilevato anche nella Relazione dei revisori dei conti che ribadiscono l'irregolare uso delle anticipazioni di cassa nonostante le osservazioni già formulate dagli stessi revisori per l'anno 1991.

Si consideri il caso di Paola (Calabria) che non appare nei prospetti riportati nelle pagine precedenti avendo effettuato riscossioni per anticipazioni pari a lire 3.310 milioni, entro limiti pienamente rientranti nella norma, però

presenta poi un deficit di cassa al 31 dicembre 1991 ed al 31 dicembre 1992, pari rispettivamente a lire 3.247 milioni, e lire 3.247 milioni dimostrando ormai la scarsa capacità di rientro, con conseguenti corresponsioni di interessi pari rispettivamente a lire 564 milioni nel 1991 e lire 608 milioni nel 1992.

Sono situazioni che devono destare grande attenzione negli organi preposti a vigilare.

I Consigli degli enti evidenziati nei prospetti pubblicati nel volume II e massimamente di quelli inclusi nei prospetti pubblicati nelle pagine precedenti, dovranno prestare la dovuta attenzione nell'approvare i consuntivi degli anni successivi. E' necessario, per gli enti in difficoltà, limitare al massimo il ricorso ad un uso sproporzionato delle anticipazioni di cassa da parte del tesoriere, tenuto conto che la conseguenza cui si va incontro a fine esercizio, è il più delle volte quello di non essere più in grado di rientrare dallo scoperto, con la costanza di un deficit di cassa che produce costi crescenti sul lungo periodo. Alcuni degli enti indicati nei prospetti che precedono, non saranno più in grado di fronteggiare la situazione ed il costo degli interessi, come nel caso di Pozzuoli, che evidenzia tra gli impegni lire 2.772 milioni, per interessi non inseriti poi tra i pagamenti; gli interessi sopra indicati andranno a sommarsi nell'anno successivo globalmente al deficit già esistente.

Effettuando un accertamento ricognitivo nell'ambito dell'esame dei conti consuntivi pervenuti alla Sezione, il dato quantitativo che si rileva è che, dei 1.244 comuni censiti, 230 sono quelli che hanno dovuto far ricorso ad operazioni di anticipazioni di cassa.

Quelli che hanno superato nel corso dell'anno complessivamente il limite dei tre dodicesimi previsto dalla legge sopra richiamata sono 77 (prospetti che precedono); quelli invece che risultano aver proceduto alla ricognizione

dei residui passivi creando quindi deficit di cassa, sono 153 unità (v. prospetti del volume degli allegati).

Vengono qui di seguito evidenziati quei casi in cui si vuol richiamare l'attenzione degli organi di controllo esterni ed interni su anomalie di particolare rilievo. I prospetti pubblicati nel volume degli allegati possono essere consultati.

#### **Regione Lombardia**

*Arese:* espone per due anni consecutivi residui passivi (deficit di cassa) per lo stesso importo di lire 1.446 milioni, senza indicare l'ammontare degli interessi

#### **Regione Trentino Alto Adige**

*Trento:* residui passivi da riportare (deficit) di pari importo (1991 e 1992) per lire 1.442 milioni e zero interessi per l'anno 1992

#### **Regione Veneto**

*Villafranca di Verona:* residui 1991 e 1992 per lo stesso importo di lire 7.230 milioni, senza impegni per interessi 1991 e con lire 1.795 milioni per interessi 1992

#### **Regione Toscana**

*Lucca:* va rilevato l'alto costo per interessi su anticipazioni che ammontano per ciascuno dei due anni del biennio a 1.000 milioni circa

**Regione Umbria**

*Gualdo Tadino:* residui passivi sia nel 1991 che nel 1992 ed interessi zero (v. prospetti che precedono e quelli nel volume II)

**Regione Lazio**

*Guidonia:* espone un deficit di cassa pari al 22% delle risorse disponibili di parte corrente (anno 1991) con un aggravio ulteriore per gli alti interessi corrisposti

*Anagni:* chiude l'anno 1992 con una esposizione di residui passivi (deficit di cassa) esattamente pari all'ammontare della somma riscossa per anticipazioni durante l'anno

**Regione Campania**

*Sessa Aurunca:* pur mantenendosi in un tasso annuo di prelevamenti inferiore al 25%, chiude i due esercizi finanziari considerati in una situazione di pesante scoperto con costi per interessi proporzionalmente alti

*Ischia:* si fa rinvio a quanto evidenziato nelle pagine precedenti

*Bacoli:* deficit di cassa di lire 6.681 milioni nel 1991 e lire 5.036 milioni nel 1992 espone interessi di valore zero per il primo anno e lire 50 milioni per il secondo

*Salerno:* deficit di cassa di lire 18.660 milioni nel 1991 e lire 15.692 milioni nel 1992 con interessi di lire 2.650 milioni e lire 2.785 milioni rispettivamente nei due anni

**Regione Puglia**

*San Vito dei Normanni:* deficit di cassa di lire 2.100 milioni (1991) ed impegni per interessi pari a zero

**Regione Basilicata**

*Potenza:* deficit di cassa di lire 14.126 milioni (1991) e lire 8.836 milioni (1992). Impegni pari a zero per interessi nel 1992

**Regione Calabria**

*Amantea:* vedere prospetti che precedono. Non risultano assunti impegni per interessi passivi

**Regione Sicilia**

*Taormina:* si fa rinvio ai prospetti che precedono relativamente alla mancata indicazione di impegni per interessi passivi

*Pozzallo:* idem

*Caltagirone:* idem

*Giarre:* idem.

Viene pubblicato inoltre nel volume degli allegati due prospetti che evidenziano, per singolo comune, le anomale differenze tra accertamenti per anticipazioni di cassa ed impegni assunti per la riscossione delle stesse.

Accertamenti ed impegni nel corso dell'anno dovrebbero coincidere; gli organi di controllo devono effettuare le opportune verifiche.

#### **4.2 Amministrazioni provinciali**

Le amministrazioni provinciali non fanno ampio ricorso alle anticipazioni di cassa.

Nell'anno 1991 soltanto le Province di Trieste e di Catanzaro hanno effettuato riscossioni sul Titolo IV categoria 1<sup>a</sup> del bilancio. Nell'anno 1992 si aggiunge la Provincia di Padova.

La Provincia di Catanzaro presenta gli importi per riscossioni nella misura più consistente: lire 78.503 milioni (1991) e 76.000 milioni nel 1992 con un residuo passivo al termine dei due esercizi pari rispettivamente a lire 25.171 milioni e 32.852 milioni. Impegni assunti per interessi, a fine esercizio 1992, lire 3.306 milioni.

Non vengono pubblicati prospetti stante la non diffusa rilevanza del fenomeno. Gli organi di controllo della Provincia di Catanzaro dovranno espletare la necessaria vigilanza.

#### **4.3 Comunità montane**

Le comunità montane che hanno fatto ricorso alle anticipazioni di cassa sono in numero esiguo. Va segnalata in particolare la comunità montana della Valle Camonica a causa dei residui passivi di elevato valore ed in aumento fatti registrare a fine esercizio 1991 e 1992, rispettivamente di lire 1.604 milioni e lire 2.313 milioni.

Gli interessi esposti a fronte del disavanzo rilevato sono particolarmente esigui.

Si richiama l'attenzione degli organi di controllo sulla necessità di verificare che le operazioni siano effettuate nella piena osservanza non solo della normativa vigente, ma soprattutto nel pieno rispetto dell'equilibrio finanziario

**diretto sia ad evitare scoperti di cassa a fine esercizio, sia a non aggravare il bilancio di interessi, specie se ripetuti negli anni in misura crescente.**

**Le anticipazioni di cassa devono rimanere un episodio eccezionale nella vita degli enti non trattandosi di una fonte usuale o ricorrente di finanziamenti.**

## **5. La gestione degli investimenti**

### **5.1 Entrate**

#### **5.1.1 Premessa**

Flessione degli impegni di competenza e cioè di nuove iniziative di investimento, come conseguenza delle restrizioni di accesso al credito e dei ritardi nell'erogazione dei trasferimenti di capitali dallo Stato; utilizzazione delle risorse disponibili prevalentemente nelle opere immobiliari; ulteriore crescita della massa dei residui passivi, indice evidente del generale rallentamento nella realizzazione degli interventi programmati.

Sono questi in linea generale gli aspetti più significativi emersi dalle risultanze contabili dell'esercizio 1992 nel settore degli investimenti degli enti locali su cui la Sezione riferisce: 92 province, 1.229 comuni, 310 comunità montane.

Analogamente a quanto avvenuto nelle precedenti relazioni, ai fini della quantificazione delle disponibilità finanziarie destinate agli investimenti da parte degli enti locali su cui la Sezione ha l'obbligo di riferire, vengono prese in considerazione quelle provenienti da:

- alienazioni al netto degli ammortamenti: Tit. IV ctg.1<sup>a</sup>;
- riscossioni dei crediti al netto dei prelevamenti da depositi bancari e da tesoreria statale: Tit. IV ctg.3<sup>a</sup>;
- trasferimenti di capitali: Tit. IV ctg.2<sup>a</sup>;
- accensioni di prestiti: Tit. V ctg.2<sup>a</sup>.

Schematicamente il ruolo svolto da queste componenti nell'acquisizione delle risorse destinate agli investimenti nel 1992 può essere



rappresentata nei seguenti termini, avuto riguardo alle risultanze degli accertamenti.

*Incidenza delle fonti di finanziamento*

	(importi in milioni)			
	<u>1991</u>	%	<u>1992</u>	%
alienazioni beni patrimoniali	1.320.171	7,2	1.594.445	9,5
riscossioni di crediti	2.143.333	11,7	1.663.540	10
trasferimenti capitali	7.449.513	40,6	6.751.475	40,6
accensioni prestiti	7.418.731	40,4	6.622.767	39,8
	-----		-----	
totali	18.331.747		16.632.227	

Il prospetto offre elementi per alcune considerazioni:

- le due prime voci, che costituiscono l'autofinanziamento, hanno continuato a rivestire anche nel 1992 ruolo secondario nel complesso dell'attività di provvista di fondi da parte degli enti locali da destinare agli investimenti;
- resta confermata la tendenza ad un lento, costante ridimensionamento della componente derivante dal ricorso ai prestiti, ridimensionamento che anzi avrebbe dovuto assumere valori di una certa consistenza per

- effetto delle misure restrittive disposte in corso d'anno in materia di accesso al credito, di cui sarà parola più oltre;
- in termini assoluti, l'impiego di provvista finanziaria derivante da trasferimenti di capitali e da accensioni di mutui - provvista destinata nel 1992 a nuove iniziative - ha subito una contrazione: i trasferimenti sono risultati ridotti, rispetto al 1991, di lire 698 miliardi ed i mutui di lire 795,9 miliardi. Dei dati in precedenza esposti globalmente, si fornisce appresso la specificazione con riferimento alle varie categorie di enti.

*Incidenza disaggregata per enti - anno 1991*

(importi in milioni)

	<u>province</u>	<u>comuni</u>	<u>comunità montane</u>	<u>totale</u>
alien. beni patrim.	35.002	1.277.104	8.065	1.320.171
riscoss. crediti	118.926	1.997.581	26.826	2.143.333
trasfer. capitali	1.096.963	5.365.771	986.779	7.449.513
accens. prestiti	1.088.206	6.303.477	27.047	7.418.730
	-----	-----	-----	-----
	2.339.097	14.943.933	1.048.717	18.331.747

*Incidenza disaggregata per enti - anno 1992*

(importi in milioni)

	<u>province</u>	<u>comuni</u>	<u>comunità montane totale</u>	
alien. beni patrim.	41.035	1.436.647	116.763	1.594.445
riscoss. crediti	201.093	1.434.687	27.760	1.663.540
trasfer. capitali	965.675	5.067.940	717.860	6.751.475
accens prestiti	982.873	5.605.454	34.440	6.622.767
	-----	-----	-----	-----
	2.190.676	13.544.728	896.823	16.632.227

Il raffronto tra i due anni - riferiti sempre alla fase degli accertamenti - mette in luce, per le province, l'aumento della voce riscossione di crediti e le diminuzioni dei trasferimenti di capitali (- 131,2 miliardi) e dell'accensione di prestiti (- 105,3).

Per quanto riguarda i comuni emergono i segni negativi nelle riscossioni di crediti (- 562,9 miliardi) nei trasferimenti di capitali (- 297,8 miliardi) e nelle accensioni di mutui (- 698 miliardi) cui si oppone il solo aumento delle alienazioni dei beni patrimoniali (+ 159,5 miliardi). Ulteriori considerazioni sono svolte più oltre, in sede di trattazione degli specifici argomenti.

### **5.1.2 Il quadro normativo di riferimento**

Della manovra di finanza pubblica dell'epoca e dei suoi riflessi sulla finanza locale è stato già detto diffusamente a suo luogo (Cap.1).

Qui è pertanto sufficiente trattare della parte di tale manovra riguardante specificatamente gli investimenti. Molto genericamente, può dirsi che il contesto normativo che ha interessato il settore in esame è stato costituito in maggior parte da norme emanate nei precedenti anni e da poche, ma incisive disposizioni - anche di natura amministrativa - adottate in corso d'anno, e da alcune anche nell'anno successivo.

a) In particolare, per quanto riguarda il settore dei trasferimenti di capitali, va precisato che agli enti locali nel corso del 1992 sono continuati a pervenire trasferimenti in conto capitale a carico del bilancio statale tramite diversi Ministeri (Grazia e Giustizia, Tesoro, Finanze, Lavori Pubblici, Turismo).

Tuttavia la loro modesta entità (circa 190 miliardi in totale) suggerisce di considerare in questa sede solo quelli di provenienza dal Ministero dell'interno, che risultano essere i più cospicui e quindi rivestono valore determinante.

Ciò chiarito, si ricorderà in merito a questi ultimi come già con la legge n.142 del 1990 sulle autonomie locali erano stati dettati criteri innovativi rispetto al precedente regime giuridico, consistenti principalmente, per quanto riguarda gli investimenti, nella istituzione di un fondo nazionale "ordinario" per contribuire agli investimenti degli enti locali, nella istituzione di un fondo nazionale "speciale" destinato a particolari aree o situazioni, e nel criterio del coordinamento con i

programmi regionali, quanto all'utilizzo delle relative risorse finanziarie (art.54).

Successivamente, a fine esercizio 1992, il Governo, in esecuzione della delega ricevuta con legge n.421 del 1992, emanò disposizioni che hanno sancito l'abbandono dei vecchi sistemi di trasferimento agli enti locali, da parte del Ministero dell'interno, delle risorse destinate al sostegno degli investimenti, con il passaggio a nuovi sistemi ed a nuove modalità di calcolo, per i quali l'applicazione a regime è stata stabilita a decorrere dal 1994 (decreto legislativo 30 dicembre 1992 n.504).

Pertanto nel corso dell'esercizio 1992 ha continuato a trovare applicazione il vecchio sistema dei trasferimenti erariali, come in effetti è stato poi disposto per mezzo del decreto legge 18 gennaio 1993, n.8, emanato dopo che sei precedenti decreti erano decaduti per decorrenza dei termini e convertito con modificazioni con la legge 19 marzo 1993, n.68, che conteneva, per quanto qui interessa, disposizioni concernenti la determinazione delle assegnazioni da corrispondere agli enti locali a carico del fondo per gli investimenti a valere per l'anno 1992.

In particolare, per quanto riguarda i trasferimenti finalizzati allo sviluppo degli investimenti delle province, dei comuni e delle comunità montane, la dotazione è stata preventivamente fissata in lire 11.522 miliardi

- b) Per quanto riguarda invece il ricorso al credito da parte degli enti locali, gli elementi rilevanti sono stati: il mantenimento delle caratteristiche già fissate nell'anno precedente in materia di concorso statale

sui mutui contratti nel 1992; la riconferma del tetto massimo di lire 5.500 miliardi per i mutui che nel complesso la Cassa DD.PP. è stata autorizzata a concedere, più altri 500 miliardi destinati al settore delle opere di edilizia giudiziaria e carceraria (art.18 legge n.412 del 1991); la conferma, infine, del potere del Ministro del tesoro di fissare le condizioni massime per l'accesso al credito presso le aziende del canale privato da parte degli enti locali.

Come già premesso, hanno inoltre continuato a disciplinare il settore preesistenti regole, come è avvenuto per la necessità dell'adozione del piano finanziario quale presupposto della deliberazione di approvazione dell'investimento (art.4 del decreto legge n.65 del 1989); per le modalità di regolamentazione delle operazioni di contrattazione dei mutui con istituti diversi dalla Cassa DD.PP. (art.22 del decreto legge n.66 del 1989); per la liberalizzazione dell'accesso al credito del canale privato da parte degli enti locali senza l'obbligo della previa domanda alla predetta Cassa DD.PP. (art.5 del decreto legge n.310 del 1990); per l'estensione anche agli altri istituti di credito della facoltà di concedere i mutui previsti da leggi speciali (art.14 del decreto legge n.151 del 1991) e per l'esenzione dalle disposizioni sulla tesoreria unica anche nei riguardi delle somme disponibili sui mutui stipulati con istituti diversi dalla Cassa DD.PP. (successivo art.14 bis); per la possibilità di utilizzare per lavori suppletivi o di variante le economie verificatesi nella realizzazione di opere pubbliche finanziate con ricorso a mutui (art.20 legge n.412 del 1991).

Tra le nuove disposizioni emanate nel corso del 1992 le più importanti si sono dimostrate quelle tese a porre un freno all'attività credi-

tizia della Cassa DD.PP., decise sotto la spinta della constatazione del dissesto dei conti pubblici e delle difficoltà della finanza pubblica.

Sotto tale profilo va ricordato il D.P.C.M. 16 gennaio 1992 recante direttive volte a tutte le amministrazioni dello Stato e del più ampio comparto pubblico al fine di determinare una autolimitazione di ciascun centro di spesa.

Le direttive indirizzate alla Cassa DD.PP. hanno riguardato la regolamentazione delle operazioni in modo da limitare, nel primo semestre del 1992, le concessioni entro il limite del 30% di quelle complessivamente stimate in via presuntiva nella misura massima di lire 6.000 miliardi e, contemporaneamente, le erogazioni in termini di cassa entro il limite del 40% dell'importo previsto per il medesimo anno.

Tali misure restrittive, va inoltre ricordato, sono state accentuate con il decreto legge n.333 dell'11 luglio dello stesso anno, con cui è stata sospesa, a decorrere dal luglio stesso e sino al 31 dicembre 1992, la concessione di mutui da parte non solo della Cassa DD.PP. ma anche degli Istituti di credito, con onere totale o parziale a carico dello Stato, ed effettuando nel contempo una scelta di campo in quanto la sospensione non è stata resa operante per i mutui di alcuni comparti quali la giustizia, gli interventi per la salvaguardia di Venezia, l'impiantistica sportiva, la lotta all'AIDS, il ripiano dei disavanzi della sanità e dei trasporti locali.

Ma altri interventi ancora, seppur non espressamente mirati al settore del finanziamento degli investimenti, ne hanno pur tuttavia causato il condizionamento, come è avvenuto nel caso della disposizione dell'art.1 comma 2° del citato decreto legge n.333 del 1992 con cui

sono stati ridotti del 5% i contributi ordinari per i comuni e le province per il 1992: la riduzione che ne è conseguita ha sottratto risorse pari a lire 892 miliardi e quindi ha compresso il grado di propensione al credito di tali enti.

Non va inoltre sottaciuto l'intervento, mediante decretazione del Ministro del Tesoro (1 marzo 1992), volto a dettare nuove norme in materia di attività creditizia della Cassa DD.PP. per la parte relativa alla preclusione di erogazione del mutuo già concesso nel caso di lavori appaltati o di acquisti ordinati in data anteriore a quella di concessione del mutuo stesso; per la parte relativa alla possibilità di devolvere totalmente o parzialmente ad altri impieghi mutui già assunti per finalità diverse; per la parte, infine, relativa alla dichiarazione di tassatività dei documenti giustificativi prescritti ai fini delle erogazioni in conto mutuo.

### **5.1.3 Le risorse mobilitate nel 1992**

Prima di passare ad esaminare singolarmente le vicende verificatesi nell'anno di riferimento per ognuna delle varie fonti di finanziamento, si espone il quadro complessivo di tutte le risorse finanziarie acquisite dagli enti locali nell'anno stesso e, per ogni utile valutazione e raffronto, anche quello dell'anno precedente.



*Composizione delle risorse acquisite - anno 1991*

(importi in milioni)

	<u>accertamenti competenza</u>	<u>riscossioni totali</u>	<u>residui totali</u>
alienazioni	1.320.172	1.457.148	1.727.384
riscossioni crediti	2.143.334	987.088	2.520.822
trasferimenti capitale	7.449.515	5.386.667	17.826.446
accensioni mutui	7.418.731	6.858.256	22.495.385
	-----	-----	-----
totali	18.331.752	14.689.159	44.570.037

*Composizione delle risorse acquisite - anno 1992*

	<u>accertamenti competenza</u>	<u>riscossioni totali</u>	<u>residui totali</u>
alienazioni	1.594.445	1.119.605	2.126.497
riscossioni crediti	1.663.541	951.093	3.201.084
trasferimenti capitale	6.751.478	5.850.079	17.691.889
accensioni mutui	6.622.768	6.722.039	21.366.914
	-----	-----	-----
totali	16.632.232	14.642.816	44.386.384

E' dato constatare come le misure restrittive adottate in fatto di concessione ed anche di erogazione dei mutui già concessi abbiano compreso l'acquisizione delle nuove risorse: gli accertamenti di competenza, che per tale fonte di entrata sono appunto l'espressione dell'acquisizione dei nuovi mutui, hanno subito un calo di lire 795,9 miliardi, superiore anche alla contrazione dell'acquisizione dei trasferimenti di capitali, diminuiti di lire 698 miliardi

Invece i movimenti per cassa non hanno subito sostanziali mutamenti, anche per l'effetto ammortizzante delle riscossioni in conto residui. Secondo il criterio dell'indicazione degli enti percettori, la suindicata massa complessiva di risorse finanziarie va ripartita nel seguente modo:

*Disaggregazione delle risorse secondo gli enti - anno 1991*

(importi in milioni)

	<u>accertamenti competenza</u>	<u>riscossioni totali</u>	<u>residui totali</u>
province	2.339.099	1.640.707	6.600.355
comuni	14.943.934	12.249.969	35.460.386
comunità montane	1.048.719	798.483	2.509.296
	-----	-----	-----
totali	18.331.752	14.689.159	44.570.037

*Disaggregazione delle risorse secondo gli enti - anno 1992*

(importi in milioni)

	<u>accertamenti competenza</u>	<u>riscossioni totali</u>	<u>residui totali</u>
province	2.190.677	2.327.581	6.267.941
comuni	13.544.730	11.609.199	35.630.840
comunità montane	896.825	706.037	2.487.603
	-----	-----	-----
totali	16.632.232	14.642.817	44.386.384

Esaminando le su esposte risultanze contabili sotto il profilo delle singole componenti, si evidenzia la seguente situazione.

**5.1.3.1 Le alienazioni di beni patrimoniali**

Risulta dai conti consuntivi esaminati dalla Sezione che per l'intero complesso degli enti censiti le alienazioni di beni patrimoniali hanno determinato nei due esercizi considerati, come sopra evidenziato, i seguenti movimenti finanziari.

(importi in milioni)

	<u>accertamenti competenza</u>	<u>riscossioni totali</u>	<u>residui totali</u>
1991	1.320.172	1.457.148	1.727.384
1992	1.594.445	1.119.605	2.126.497

L'incremento di lire 274 miliardi verificatosi negli accertamenti è da attribuirsi principalmente alle amministrazioni comunali dell'intera area nazionale censita (159 miliardi) ed alle comunità montane della Calabria (108 miliardi). Emerge dall'esposizione di cui sopra che le riscossioni nel complesso sono diminuite malgrado l'incremento degli accertamenti, con conseguente aumento della massa di crediti in attesa di realizzo.

La disaggregazione per enti dimostra che nelle province dell'Emilia-Romagna si sono verificati gli unici casi di aumento delle riscossioni di un certo rilievo (da 7 a 15 miliardi) che hanno determinato il dato globale.

Di maggiore valenza è il ridimensionamento delle riscossioni nei comuni della Lombardia (- 514 miliardi) ove comunque è stato realizzato il più elevato livello di riscossioni (190 miliardi) unitamente ai comuni ubicati nel Lazio (155 miliardi) e nell'Emilia-Romagna (163 miliardi).

L'aumento dei residui attivi totali può dirsi generalizzato (tranne i casi dei comuni della Sicilia e del Veneto) e la massa più consistente di essi si è formata nelle amministrazioni comunali appartenenti alle re-

gioni settentrionali: Piemonte (174 miliardi), Lombardia (282 miliardi), Veneto (294 miliardi), Emilia-Romagna (285 miliardi).

#### **5.1.3.2 Le riscossioni di crediti**

Relativamente a questa fonte di finanziamento, i consuntivi dell'intero complesso degli enti censiti hanno evidenziato le seguenti risultanze.

(importi in milioni)

	<b><u>accertamenti competenza</u></b>	<b><u>riscossioni totali</u></b>	<b><u>residui totali</u></b>
1991	2.143.334	987.088	2.520.822
1992	1.663.541	951.093	3.201.084

Mentre le riscossioni non hanno avuto apprezzabili variazioni rispetto all'esercizio precedente, gli accertamenti sono diminuiti (- 480 miliardi) e, inversamente, la massa dei residui a fine esercizio ha subito un incremento (+ 681 miliardi).

Le entrate qui considerate sono al netto dei prelevamenti dai depositi bancari e dalla tesoreria statale e quindi riguardano le riscossioni di crediti vantati nei confronti dello Stato, delle regioni e degli enti del settore pubblico.

Risulta dalla disaggregazione per enti dei su esposti dati complessivi, che la riduzione degli accertamenti è da ascrivere essenzialmente al comparto delle amministrazioni comunali e, in particolare, a quelle

appartenenti alla Regione Lombardia in cui il dato è sceso di lire 738 miliardi, in parte compensati dall'aumento di lire 216 miliardi verificatosi in quelle ubicate nella Regione Lazio.

Quanto alle riscossioni, quelle relative alle province appartenenti alla Sicilia (passate da 0,4 a 67,5 miliardi nel 1992) hanno da sole determinato il dato globale del comparto. Tra i comuni, in quelli della Regione Lazio si è verificata la più marcata riduzione (- 185 miliardi) che, parzialmente compensata dall'aumento avutosi in quelli della Lombardia, ha influito in modo determinante sul dato complessivo.

#### **5.1.3.3 I trasferimenti di capitali**

Come già precisato, la parte più consistente è a carico del Ministero dell'interno. Il fondo da cui provengono, allocato nello stato di previsione del predetto ministero in due distinti capitoli di spesa, il 7.232 "fondo sviluppo investimenti delle province e dei comuni" e il 7.233 "fondo sviluppo investimenti delle comunità montane", ha avuto nel 1992 un modesto incremento (1,7 %).

La dotazione complessiva dei fondi per l'anno 1991 era stata pari a lire 11.327,4 miliardi (art.1 decreto legge 12 gennaio 1991 n.6) e nel 1992 pari a lire 11.522,4 miliardi (art.1 decreto legge 18 gennaio 1993 n.8).

I dati di consuntivo del Ministero in parola indicano che, a fronte di tali assegnazioni, a carico dei fondi di sviluppo sono stati effettuati pagamenti nel 1991 per lire 10.941,1 miliardi e nel 1992 per lire 9.843,7 miliardi con una contrazione quindi, in termini di cassa, di lire 1.097,4 miliardi pari all'11,1%.

Questi flussi finanziari, unitamente a quelli provenienti dalle regioni e dal settore degli enti pubblici, hanno concorso a determinare, negli enti locali censiti dalla Sezione, i seguenti movimenti finanziari.

(importi in milioni)

	<u>accertamenti competenza</u>	<u>riscossioni totali</u>	<u>residui totali</u>
1991	7.449.515	5.386.667	17.826.446
1992	6.751.478	5.850.080	17.691.889

Appare evidente come il minore flusso di pagamenti ministeriali - in contrasto con l'indicato aumento, seppur contenuto, della dotazione del fondo per lo sviluppo degli investimenti di cui sopra - abbia determinato minori accertamenti, rispetto all'anno precedente, da parte del complesso degli enti censiti: la riduzione è stata di lire 698,1 miliardi pari al 10,3 % ed ha interessato in misura proporzionalmente paritaria i tre tipi di enti locali considerati.

Peraltro questa riduzione non si è riflessa sui movimenti per cassa che, anzi, hanno fatto registrare complessivamente un incremento di lire 463,1 miliardi che va attribuito sostanzialmente alle province regionali siciliane (627 miliardi): in controtendenza invece è risultato l'insieme delle comunità montane (minori riscossioni per 92 miliardi).

La variazione dei residui totali, di segno negativo, è stata di entità scarsamente significativa (135 miliardi). Ciò che invece va sottolinea-

to è la consistenza di tale componente e la sua permanenza nel tempo, indice della lentezza con cui gli enti locali percettori riescono a vedere concretizzate le aspettative di riscossione.

La disaggregazione per enti dei suindicati dati complessivi mostra la seguente situazione:

**PROVINCE**

(importi in milioni)

	<u>accertamenti competenza</u>	<u>riscossioni totali</u>	<u>residui totali</u>
1991	1.096.963	624.330	2.448.315
1992	965.675	1.148.121	2.213.814

**COMUNI**

1991	5.365.771	4.032.573	12.979.283
1992	5.067.940	4.064.853	13.267.714

**COMUNITA' MONTANE**

1991	986.779	729.763	2.398.847
1992	717.860	637.105	2.210.360



Risulta dal prospetto che il calo degli accertamenti, pari come dato globale al 10%, ha inciso sulle province in misura maggiore (14%): a tale risultato hanno contribuito le diminuzioni verificatesi nelle amministrazioni appartenenti alla Regione Lazio (- 35,9 miliardi) e della Sicilia (- 43,7 miliardi) solo parzialmente compensate dagli aumenti verificatisi in province di altre regioni, come quelli nel Friuli Venezia Giulia (18,3 miliardi), Toscana (39,6 miliardi), Puglia (79,5 miliardi) e Basilicata (72 miliardi).

Nei comuni la diminuzione degli accertamenti si è verificata praticamente in alcune limitate regioni meridionali: in Campania (- 115 miliardi), Puglia (- 36 miliardi), Basilicata (- 190 miliardi), Sicilia (- 117 miliardi).

Nelle comunità montane il calo è stato percentualmente più elevato (- 38%) ma ha influito su importi base più modesti. La riduzione degli accertamenti si è verificata in misura più accentuata nelle comunità delle regioni meridionali (Puglia, Basilicata, Campania, Sardegna) ed è stata compensata da aumenti, più contenuti, avutisi negli enti localizzati nelle aree settentrionali.

Le riscossioni del complesso degli enti sono aumentate, rispetto all'esercizio precedente, dell'8%. Nelle province la variazione è stata ben più marcata (+ 46%) e si è tradotta in lire 523 miliardi di maggiori riscossioni. L'aumento verificatosi nelle province regionali siciliane è stato di tale entità (+ 606 miliardi) da compensare anche la generalizzata diminuzione verificatesi in tutte le province meridionali, per lire 110 miliardi, e da determinare infine il dato globale del comparto. Quanto ai comuni, l'incremento è risultato modesto (32 miliardi nel complesso) e

diffuso in tutte le grandi aree geografiche. In controtendenza invece sono risultate le riscossioni presso le comunità montane, che sono nel complesso diminuite di lire 92 miliardi rispetto al 1991.

Nella situazione dei residui totali va segnalata la forte riduzione verificatasi nelle province regionali siciliane, essendo passati da lire 555 miliardi del 1991 a lire 98 miliardi.

Tra i comuni va segnalato l'aumento dei residui degli enti localizzati nelle regioni Marche (105 miliardi), Lazio (125 miliardi), Calabria (110 miliardi). Dei comuni della Regione Campania vanno invece segnalati non solo la diminuzione dei residui (- 229 miliardi) ma anche il permanere della loro notevole consistenza, che a fine esercizio 1992 ammontava a lire 2.360 miliardi.

#### **5.1.3.4 Le accensioni di prestiti**

Le disposizioni evidenziate nel paragrafo 2, volte principalmente a restringere l'attività di concessione di nuovi mutui ed anche a disciplinare più rigorosamente e quindi più correttamente la fase della erogazione delle restanti quote di mutui già concessi, hanno determinato la contrazione dei flussi finanziari per cassa destinati al sostegno degli investimenti degli enti locali di provenienza non solo dalla Cassa DD.PP. ma anche dal parallelo canale privato (IMI, Banco di Sicilia, Credito opere pubbliche, Cassa di risparmio per le province lombarde, Banco di Napoli ed altri ancora).

Punto di riferimento per la valutazione delle variazioni verificatesi nel 1992 è la situazione in essere nel precedente anno, la quale va definita ricordando come allora il finanziamento degli investimenti era

stato assicurato in buona parte dal ricorso al credito, con il concorso totale o parziale dello Stato nell'ammortamento dei mutui: ed in presenza di un quadro normativo allora sostanzialmente invariato rispetto al 1990, si era verificato un significativo incremento, pari al 25%, nella massa complessiva (credito da Cassa DD.PP. e da canale privato) rispetto all'anno precedente.

Incremento verificatosi in buona parte nel settore del canale privato a causa di due motivi concomitanti: le misure volte alla limitazione del plafond concedibile dalla Cassa DD.PP. e l'entrata a regime delle disposizioni (il citato decreto legge n.310 del 1990) che avevano consentito agli enti locali di accedere al credito del canale privato senza dover prima rivolgersi alla Cassa, cui si è successivamente affiancata la norma che ha esentato gli istituti di credito del canale privato dall'obbligo del versamento alla Tesoreria unica delle somme disponibili sui mutui stipulati con gli enti locali (il già citato art.14 bis del decreto legge n.151 del 1991) ed infine l'altra norma (art.14 di questo stesso decreto legge) che consente che i mutui autorizzati da leggi speciali a totale carico dello Stato possono essere concessi non più esclusivamente dalla predetta Cassa, ma anche dagli altri istituti di credito. Disposizioni, queste, con cui può ritenersi ormai compiuto il processo di liberalizzazione dell'accesso al credito da parte degli enti locali, avviato dapprima nel settore dei mutui ordinari con il citato decreto legge n.310 del 1990.

L'entrata in scena delle disposizioni emanate nel 1992 e di quelle emanate nel 1993, ma comunque riguardanti il precedente anno, ha determinato una marcata riduzione del volume complessivo delle conces-

sioni di mutui agli enti locali. Risultato in ciò corrispondente alle finalità delle misure normative adottate.

La flessione degli investimenti che ne è conseguita ha interessato, in misura più o meno incisiva a seconda dei casi, tutti i settori di intervento: le uniche eccezioni sono state rappresentate dalle opere di edilizia pubblica ed igienico-sanitarie (+ 154 miliardi) e dal comparto dell'energia (+ 152 miliardi). La politica di rigore nella spesa pubblica ha inciso non solo sulla concessione dei mutui ordinari, ma anche su quella dei mutui autorizzati da leggi speciali a totale carico dello Stato: nel comparto della legislazione speciale i mutui concessi nel 1992 da parte della Cassa DD.PP. si sono ridotti a lire 1.219 miliardi contro i 1.710 miliardi del 1991.

Questi flussi finanziari sono stati indirizzati prevalentemente verso i settori dell'energia (600 miliardi), dell'edilizia giudiziaria e carceraria (286 miliardi), degli impianti sportivi connessi ai Mondiali di calcio (137 miliardi) e dell'edilizia sociale (89 miliardi).

Sempre con riferimento al settore della legislazione speciale, il processo di contrazione dell'intero settore nazionale ha interessato esclusivamente le province ed i comuni: le prime hanno visto ridursi il volume dei nuovi mutui rispetto all'anno precedente per lire 465,0 miliardi (- 40.6%) mentre per i secondi la riduzione è ammontata a lire 10.470,2 miliardi (- 21.3%). Invece in controtendenza sono risultate le comunità montane, che hanno registrato un incremento nel volume di tali mutui, seppure assai modesto in termini assoluti (+ 2 miliardi).

La situazione nazionale sinora illustrata in termini generali ha inciso sugli enti oggetto di referto in misura tale da determinare le seguenti risultanze finanziarie.

(importi in milioni)

	<u>accertamenti competenza</u>	<u>riscossioni totali</u>	<u>residui totali</u>
1991	7.418.731	6.858.256	22.495.385
1992	6.622.768	6.722.039	21.366.914

Per gli enti censiti, complessivamente considerati, la manovra si è tradotta, rispetto all'anno precedente, in minori accertamenti per lire 796 miliardi (- 12%), mentre meno marcata è stata la diminuzione nelle riscossioni (136,2 miliardi pari a - 2%). I residui hanno subito una diminuzione di una certa consistenza, pari a lire 1.128,4 miliardi (- 5%): elemento, questo, da valutarsi positivamente in quanto indice dell'utilizzo delle disponibilità dai mutui già concessi e quindi dell'ulteriore compimento delle iniziative programmate a suo tempo.

Questo in linea generale, ma altri elementi di valutazione possono trarsi dalla disaggregazione, per enti, di questi dati complessivi.

**PROVINCE**

(importi in milioni)

	<u>accertamenti competenza</u>	<u>riscossioni totali</u>	<u>residui totali</u>
1991	1.088.206	948.167	3.892.212
1992	982.873	1.050.267	3.731.234

**COMUNI**

1991	6.303.477	5.870.674	18.517.110
1992	5.605.454	5.641.075	17.552.043

**COMUNITA' MONTANE**

1991	27.047	39.415	86.063
1992	34.440	30.697	83.637

Quanto agli accertamenti, la diminuzione verificatasi nel comparto delle province appare in linea con la variazione del dato globale, ma al suo interno vi sono state variazioni di segno opposto. Tra quelle in diminuzione si segnalano le riduzioni delle province lombarde (da 198 a 114 miliardi), dell'Emilia-Romagna (da 115 a 65 miliardi), del Veneto (da 101 a 63 miliardi) e della Sicilia (da 39 a 4 miliardi). Gli aumenti si

sono avuti in quelle laziali (da 43 a 116 miliardi) e pugliesi (da 24 a 116 miliardi).

Nel comparto dei comuni il dato complessivo delle diminuzioni degli accertamenti è di lire 698 miliardi, ma al suo interno sussistono variazioni molto diversificate, che vanno sinteticamente così esposte.

Nel Piemonte i comuni hanno acceso nuovi mutui per lire 137 miliardi, ossia per importo inferiore, rispetto al 1991, di lire 614 miliardi; nella Liguria i comuni hanno ottenuto nuovi mutui per lire 314 miliardi con una contrazione, rispetto al 1991, di lire 153 miliardi; nell'Emilia-Romagna i nuovi mutui sono ammontati a lire 299 miliardi con una riduzione di lire 118 miliardi; nella Toscana le nuove accensioni sono ammontate a lire 292 miliardi con una riduzione di lire 120 miliardi; nel Lazio sono ammontate a lire 561 miliardi con una riduzione di lire 489 miliardi; in Puglia sono ammontate a lire 238 miliardi con una riduzione di lire 87 miliardi.

Ma si sono verificati casi in cui i comuni appartenenti ad altri ambiti regionali hanno ottenuto nuovi mutui per importi superiori all'anno precedente: così è stato nella Lombardia dove le nuove accensioni sono ammontate a lire 1.389 miliardi con un aumento di lire 166 miliardi; nel Veneto, con accensioni per lire 717 miliardi con un aumento di lire 375 miliardi; nella Campania con accensioni per lire 826 miliardi ed aumento di lire 399 miliardi; in Calabria con accensioni per lire 160 miliardi ed aumento di lire 61 miliardi.

Quanto alle comunità montane, gli ambiti in cui sono localizzate quelle che maggiormente hanno fatto ricorso all'accensione di mutui so-

no il Piemonte (8 miliardi), la Lombardia (3 miliardi) e la Calabria (5 miliardi).

Relativamente alle riscossioni, le province sono l'unico comparto a mostrare nel complesso un aumento, seppure modesto, rispetto all'esercizio precedente. Gli aumenti sono risultati diffusi e livellati, tranne il caso delle province localizzate in Sardegna, che hanno conseguito un aumento più pronunciato delle altre (48 miliardi).

Il comparto dei comuni, che ha accusato una riduzione nelle riscossioni di lire 229 miliardi, presenta una situazione diversificata al suo interno, anche se in misura meno accentuata rispetto a quella verificatasi negli accertamenti.

La riduzione è diffusa in tutte le grandi aree, ma vi sono casi di maggiore entità, come quello dei comuni della Lombardia, in cui le riscossioni sono ammontate a lire 969 miliardi, con una riduzione sul 1991 di lire 95 miliardi; dei comuni del Lazio, con riscossioni pari a lire 787 miliardi e riduzione di lire 403 miliardi; di quelli della Campania, con riscossioni pari a lire 326 miliardi, e riduzione di lire 187 miliardi. Vi sono per contro ambiti regionali in cui i comuni hanno effettuato riscossioni maggiori rispetto all'anno precedente: nel Piemonte sono stati riscossi lire 768 miliardi con aumento di lire 320 miliardi, e in Liguria sono stati riscossi lire 476 miliardi con aumento di lire 310 miliardi.

Quanto alla situazione dei residui, la loro consistenza nelle province della generalità degli ambiti regionali è risultata in diminuzione; solo in poche di esse si sono avute variazioni di segno contrario, e di queste la massima parte con incremento superiore al 10% (Lazio, Campania, Basilicata). Al termine dell'esercizio le masse di residui di mag-



gior consistenza sono risultate nelle province localizzate in Puglia (354,3 miliardi), Lombardia (356,3 miliardi, Lazio 366,9 miliardi), Campania (590,9 miliardi).

Nel comparto dei comuni la situazione dei residui ha subito nell'esercizio 1992, rispetto al precedente, una riduzione complessiva di lire 965 miliardi. All'interno del comparto sono risultate prevalenti situazioni locali con variazioni al ribasso, i cui valori più consistenti si sono avuti negli enti localizzati nelle Regioni Toscana (- 81,3 miliardi), Emilia-Romagna (- 148,7 miliardi), Sicilia (- 185,4 miliardi), Liguria (- 231,4 miliardi), Lazio (- 267,3 miliardi), Puglia (-296,2 miliardi), Piemonte (- 658,3 miliardi). La positività di questo dato è stata già evidenziata. Le variazioni in aumento, quantitativamente limitate, hanno peraltro raggiunto valori elevati: in Lombardia (302 miliardi), Veneto (335,1 miliardi) e Campania (409,7 miliardi). Al termine dell'esercizio, come conseguenza delle cennate variazioni, le masse di residui di maggior consistenza figurano negli enti appartenenti alle Regioni Veneto (1.274,7 miliardi), Sicilia (1.289 miliardi), Lazio (1.714,6 miliardi), Campania (2.329,8 miliardi), Lombardia (4.126,1 miliardi).

## **5.2 Spesa**

Va premesso che per la gestione degli investimenti vengono considerate le vicende contabili non di tutto il Titolo II (spese in conto capitale), comprensivo anche di varie spese aventi diverse finalità, ma solo di quelle delle prime quattro categorie che la Sezione ha da tempo considerato rappresentative degli interventi - diretti o indiretti - degli enti locali nel settore degli investimenti.

Nell'ambito di queste quattro categorie, poi, va ulteriormente precisato che soltanto le prime due ("beni ed opere immobiliari a carico diretto" e "beni mobili, macchine, attrezzature a carico diretto") configurano veri e propri investimenti gestiti e realizzati dall'ente locale, mentre le altre due ("trasferimenti di capitali" e "partecipazioni azionarie e conferimenti") rappresentano non investimenti da parte degli enti ma più propriamente trasferimenti di capitali o assegnazioni di fondi a terzi a fini di investimenti che poi spetta ad altri realizzare.

Con riferimento a tali precisazioni vengono appresso evidenziate le risultanze relative agli investimenti sia diretti che indiretti.

		(importi in milioni)	
		<u>impegni competenza</u>	<u>pagamenti totali</u>
<b><u>1991</u></b>	categoria 1	13.471.380	11.140.757
	categoria 2	583.342	486.313
	categoria 3	1.392.947	1.138.010
	categoria 4	626.718	483.410
	totali	----- 16.074.387	----- 13.248.490
<b><u>1992</u></b>	categoria 1	12.397.839	10.587.247
	categoria 2	626.756	489.209
	categoria 3	1.512.116	770.006
	categoria 4	585.517	386.780
	totali	----- 15.122.228	----- 12.233.242

Il raffronto tra i due esercizi evidenzia, a livello di dati complessivi, la diminuzione degli impegni (- 952,1 miliardi) e la corrispondente e di poco superiore riduzione dei pagamenti totali (- 1.024,1 miliardi).

La disaggregazione per categoria mostra, quanto agli impegni, che la categoria 2<sup>a</sup> (beni mobili ed attrezzature) è risultata in controtendenza rispetto al totale e che maggiormente lo è stata la categoria 3<sup>a</sup> (trasferimenti di capitali) con un aumento di lire 119 miliardi. Quanto ai pagamenti, resta evidenziato il netto calo subito dalla categoria 3 (per 371 miliardi) la qual cosa attesta come, nel settore dei trasferimenti di capitali dagli enti locali a terzi, all'incremento di nuove iniziative non hanno poi corrisposto effettivi conferimenti nel corso dell'esercizio stesso.

Inoltre, la differenza tra pagamenti totali e impegni di competenza - che nel 1991 era stata di meno 2.817 miliardi - ha dato cenni di ulteriore, seppure moderato peggioramento essendosi attestata a meno 2.888,9 miliardi, segno della perdurante lentezza nel processo di traduzione in movimenti di cassa degli impegni assunti, che è la trasposizione in termini di bilancio della concreta situazione di lentezza o difficoltà con cui, nel periodo considerato, hanno proceduto le realizzazioni degli interventi programmati.

La disaggregazione dei pagamenti totali, sopra esposti come risultanze globali, consente di individuare come i vari enti censiti abbiano utilizzato nel biennio considerato le risorse negli investimenti diretti ed indiretti.

(importi in milioni)

<u>1991</u>	<u>province</u>	<u>comuni</u>	<u>comunità montane</u>	<u>totale</u>
categoria 1	1.682.361	9.158.862	328.331	11.169.554
categoria 2	268.554	343.893	54.998	467.445
categoria 3	345.815	495.779	299.845	1.141.439
categoria 4	27.539	327.473	123.915	478.927
	-----	-----	-----	-----
totali	2.124.269	10.326.007	807.089	13.257.365

<u>1992</u>	<u>province</u>	<u>comuni</u>	<u>comunità montane</u>	<u>totale</u>
categoria 1	1.610.422	8.640.888	335.937	10.587.247
categoria 2	61.049	391.105	37.055	489.209
categoria 3	206.442	281.285	282.279	770.006
categoria 4	30.688	266.492	89.600	386.780
	-----	-----	-----	-----
totali	1.908.601	9.579.770	744.871	12.233.242

In cifre assolute i minori pagamenti si sono verificati nell'ambito dei comuni, per un importo di lire 746,3 miliardi.

Con la disaggregazione dei dati complessivi nelle varie categorie economiche si possono individuare ed indicare le principali forme di

destinazione che gli enti censiti hanno dato alle risorse finanziarie che hanno avuto a disposizione sia perché acquisite nel corso dell'esercizio - come risulta evidenziato nella prima parte del capitolo - sia perché acquisite in precedenza e comunque disponibili sotto forma di residui attivi o già transitate, perché riscosse, nel risultato d'amministrazione.

Il settore in cui i pagamenti sono stati preponderanti (10.587,2 miliardi) è quello dei beni e delle opere immobiliari a carico diretto dell'ente (ctg.1) che da solo ha assorbito l'86 % della spesa complessiva degli enti censiti (percentuale che nei comuni raggiunge il 90%).

Rispetto all'anno precedente, in questa sezione si sono verificati minori pagamenti per lire 553 miliardi, percentualmente equivalenti a 5,2 punti e quindi non in linea con il flusso delle riscossioni dei finanziamenti che in pratica è invece rimasto invariato. Di entità di gran lunga inferiore sono stati gli altri investimenti diretti, volti all'acquisizione di beni mobili durevoli, come macchine ed attrezzature varie (ctg.2). Sono stati pagati a tali fini lire 489,2 miliardi (pari al 4% dei pagamenti totali) e la parte preponderante dell'importo è da ascrivere al comparto dei comuni.

Tra gli investimenti indiretti i più consistenti pagamenti sono avvenuti nel settore dei trasferimenti di capitali (ctg.3) rappresentativo dell'attività di redistribuzione delle risorse da parte degli enti locali e quindi comprensivo di tutti i contributi ed assegnazioni finalizzati alla realizzazione di opere ed alla acquisizione di beni di utilità pubblica da parte dei soggetti destinatari. Nel 1992 per le suddette finalità sono stati spesi in complesso da tutti gli enti censiti lire 770 miliardi, che rappresentano il 6% dei pagamenti totali ma che nel contempo costituiscono

anche una consistente riduzione rispetto ai 1.138 miliardi pagati nel 1991.

Infine lire 386,7 miliardi (pari al 3%) sono stati pagati a titolo di partecipazioni azionarie e conferimenti (ctg.4), ossia per apporti finanziari soprattutto, anche se non esclusivamente, a favore dei bilanci delle aziende municipalizzate e provincializzate.

La rilevazione dei dati tratti dai consuntivi eseguita sotto l'aspetto dell'analisi economico-funzionale consente di individuare con ancora maggior dettaglio i settori in cui sono state utilizzate le risorse finanziarie.

Rilevazione motivata dal fatto che l'esposizione in bilancio dei dati sugli investimenti con riferimento alla sola ripartizione funzionale della spesa non può che limitarsi ad indicare i settori di intervento individuati dalle singole sezioni (amministrazione generale, giustizia, sicurezza pubblica, ecc...), mentre non è in grado di puntualizzare il tipo di intervento posto in essere (costruzione di immobili, acquisto di beni o attrezzature, trasferimenti di capitali, ecc...).

Per superare tali inconvenienti è stata quindi eseguita una specifica indagine basata sull'incrocio sezioni-categorie con riguardo ai 45 maggiori comuni, appartenenti alle classi demografiche 9<sup>a</sup> (33 enti), 10<sup>a</sup> (6 enti) e 11<sup>a</sup> (6 enti).

Il campione esaminato, pur comprendendo solo 45 comuni sui 1.229 oggetto del presente referto, riveste ugualmente un certo interesse se si considera che, trattandosi appunto dei maggiori comuni italiani, gli impegni da essi assunti ed i pagamenti eseguiti costituiscono, rispettivamente, il 62% ed il 58% degli importi totali riferiti al complesso degli

enti censiti. I prospetti elaborati sono contenuti nel volume degli allegati cui si rinvia per i dati completi, mentre di tale analisi vengono qui riportati i risultati relativamente agli interventi che hanno fatto registrare i più consistenti movimenti per cassa, che vengono di seguito esposti.

1) Lire 1.534 miliardi sono stati pagati per la costruzione e la manutenzione straordinaria di opere stradali, installazioni di impianti semaforici e di pubblica illuminazione (ctg. 1/ sez. VII).

In questo settore di spesa risulta che tutti i comuni del campione hanno effettuato pagamenti. In pochi casi questi sono ammontati ad importi inferiori al miliardo, come per i Comuni di Torre del Greco (4 milioni), Pescara (0,5 miliardi), Sassari (0,6 miliardi), Lecce (0,7 miliardi), Ancona (0,9 miliardi). Ma gli importi nel maggior numero dei casi oscillano tra valori compresi nella fascia prossima ai 10 miliardi.

I maggiori pagamenti sono ovviamente da ascrivere ai comuni della classe 11<sup>a</sup> e qui le diversificazioni risultano più marcate: Palermo (21,8 miliardi), Torino (53,3 miliardi), Genova (197,4 miliardi), Roma (244 miliardi), Milano (371,3 miliardi), Napoli (379,7).

Avuto riguardo al raffronto impegni-pagamenti, si constata che nel comune di Napoli si è verificato il più elevato smaltimento di residui, dal momento che, a fronte dei pagamenti poc'anzi indicati in lire 379,7 miliardi, figurano impegni di competenza per soli lire 15,4 miliardi.

- 2) Lire 1.054 miliardi sono stati pagati per effettuare depositi di somme eccedenti i normali bisogni di cassa e per accantonamento di fondi vincolati in attesa dell'utilizzo per finalità produttive (ctg.5/ sez .IX). Solo pochi comuni, in tutto dodici, hanno effettuato pagamenti con tale finalità: l'importo più elevato è stato quello del comune di Milano, per lire 981,6 miliardi che quindi quasi da solo determina il dato complessivo. A parte quest'ultimo, gli altri pagamenti più alti sono stati quelli di Verona (28 miliardi), Salerno (13 miliardi) e Novara (9,5 miliardi).
- 3) Lire 807 miliardi risultano pagati per concessioni di credito ed anticipazioni per correggere squilibri di cassa a favore di aziende municipalizzate operanti nel settore dei trasporti e comunicazioni (ctg.6/ sez.VII): tali erogazioni non sono comprensive di quelle aventi lo scopo di ripianare i deficit di gestione, che vanno invece imputate ai trasferimenti correnti. Pagamenti per questi interventi sono stati effettuati solo da parte dei comuni di Roma (766,9 miliardi), Genova (35,8 miliardi) e Monza (4,8 miliardi).
- 4) Lire 769 miliardi sono stati pagati per la costruzione e la manutenzione straordinaria di opere cimiteriali, acquedottistiche, fognature, impianti di depurazione, centri sportivi, ricoveri (ctg.1 /sez.VI). Per questi interventi tutti i comuni hanno effettuato pagamenti. Negli enti della classe 9ª gli importi hanno oscillato tra i 300 milioni di Torre del Greco ed i 51 miliardi di Trieste: ma la maggior parte dei pagamenti sono ammontati ad importi prossimi ai 10 miliardi.



Nei comuni della classe 10<sup>a</sup> i pagamenti sono ricompresi tra i minimi dei comuni di Bari (7,8 miliardi) e Catania (8 miliardi) ed il massimo di Venezia (69,8 miliardi), che costituisce il massimo anche rispetto ai pagamenti dei comuni della classe 11<sup>a</sup>, che vanno dal minimo di Palermo (19,2 miliardi) al massimo di Genova (66,2 miliardi).

In questo settore di spesa, tra quelli ora esaminati con l'analisi economico-funzionale, si è verificato il più elevato divario tra impegni complessivi di competenza (1.336,5 miliardi) e pagamenti totali complessivi (769,3 miliardi).

- 5) Lire 404 miliardi sono risultati pagati per la costruzione e la manutenzione straordinaria di case ed alloggi a carattere economico e popolare, e per i relativi espropri di aree (ctg. 1/ sez. V).

Solo due comuni non hanno effettuato pagamenti del genere: Lecce e Messina.

Tre comuni della classe 9<sup>a</sup> hanno effettuato pagamenti inferiori al miliardo: Trento, Ferrara, Rimini. Tra i comuni sempre di questa classe i pagamenti più elevati sono stati quelli di Padova (12,7 miliardi), Modena (13,1 miliardi) e Parma (13,4 miliardi).

Nei comuni della classe 10<sup>a</sup> i pagamenti si sono attestati tra i 2,3 miliardi di Catania ed i 28,3 miliardi di Bari.

Tra quelli della classe 11<sup>a</sup> i pagamenti più elevati sono stati quelli di Torino (36,3 miliardi), Milano (41,7 miliardi), Napoli (47,3 miliardi) e Roma (61,3 miliardi) ed i più modesti quelli di Genova (2,5 miliardi) e Palermo (2,9 miliardi).

6) Lire 377 miliardi è l'ammontare dei pagamenti per la costruzione e la manutenzione straordinaria di opere immobiliari relative all'edilizia scolastica e culturale (ctg.1 /sez.IV).

Tutti i comuni del campione hanno effettuato pagamenti per importi che, specie in quelli della classe 9<sup>a</sup>, risultano molto livellati: a parte il minimo di La Spezia (0,8 miliardi) ed il massimo di Cagliari (18,8 miliardi), la maggior parte dei comuni della classe sono ricompresi nella fascia intermedia di pagamenti tra 1 e 5 miliardi.

Nei comuni della classe 10<sup>a</sup> i pagamenti sono oscillati tra il minimo di Verona (4,7 miliardi) ed il massimo di Bologna (18,3 miliardi) mentre in quelli della classe 11<sup>a</sup> gli estremi sono i minimi di Palermo (10,3 miliardi) e Napoli (13,2 miliardi) ed i massimi di Genova (38,1 miliardi) e Milano (39,5 miliardi).

7) Lire 226 miliardi sono stati pagati per concessioni di credito ed anticipazioni finalizzate alla costruzione e alla manutenzione straordinaria di mercati pubblici, macelli, opere idrauliche e marittime, rimboschimento di terreni montani (ctg.6 /sez.VIII).

In questo settore hanno effettuato pagamenti solo tre comuni: Monza (3 miliardi), Roma (14 miliardi) e Milano (209 miliardi).

In ordine agli elementi emersi da questa analisi può concludersi che è rimasta evidenziata l'esistenza di una consistente massa di disponibilità finanziarie (indicate in 1.054 miliardi) che nel corso dell'esercizio di riferimento gli enti del campione hanno provveduto ad accantonare in attesa di impiego a fini produttivi e che, inoltre, gli unici settori di spesa, tra quelli suindicati, in cui tutti gli enti hanno effettuato pagamenti, sono quelli delle opere stradali, cimiteriali, acquedottistiche, fognarie, degli

impianti di depurazione e dei centri sportivi. E questo spiega il particolare interesse rivolto dalla Sezione al settore delle opere pubbliche curate dagli enti locali, cui viene dedicato apposito capitolo del presente referto.

### 5.3 Conclusioni finali

I dati contabili sinora evidenziati consentono, relativamente agli enti oggetto del referto, di raffigurare la seguente situazione generale, comprensiva delle risultanze delle province, dei comuni, delle comunità montane, quale necessario presupposto delle considerazioni conclusive sulla gestione degli investimenti.

(importi in miliardi)

#### **ENTRATE**

	<u>accertamenti competenza</u>	<u>riscossioni totali</u>
1991	18.331,7	14.689,1
1992	16.632,2	14.642,8

#### **SPESE**

	<u>impegni competenza</u>	<u>pagamenti totali</u>
1991	16.074,3	13.248,4
1992	15.122,2	12.233,2

Alcune considerazioni, in primo luogo, possono farsi riguardo ai dati degli stanziamenti di competenza sia dell'entrata che della spesa.

Significando gli accertamenti di competenza l'impostazione in bilancio di risorse destinate a nuove realizzazioni, essi corrispondono in pratica a "nuovi" investimenti. Secondo gli importi suindicati, nel 1992 gli enti censiti hanno realizzato, per nuove iniziative, una provvista finanziaria complessiva di lire 16.632,2 miliardi (1.699,5 miliardi in meno rispetto al 1991) di cui il 39,8% di provenienza da mutui ed il 40,6% da trasferimenti di capitali.

Quindi anche nel 1992 si è ripetuta la situazione dell'anno precedente in cui l'accesso al credito, come mezzo di acquisizione di risorse, ha subito un ridimensionamento, passando in seconda linea rispetto ai trasferimenti di capitali.

Per un tendenziale parallelismo con gli accertamenti di competenza, gli impegni di competenza costituiscono l'iscrizione in bilancio delle spese coperte dai nuovi finanziamenti e quindi corrispondono all'impostazione delle nuove iniziative di investimento. Nel 1992 gli oneri derivanti da queste nuove iniziative hanno comportato l'assunzione di impegni per lire 15.122,2 miliardi (13.024,5 miliardi per gli investimenti diretti e 2.097,6 miliardi per quelli indiretti); rispetto al 1991 la flessione è di lire 952,1 miliardi e rappresenta la misura in cui hanno inciso sul complesso degli enti censiti gli interventi restrittivi di varia natura tratteggiati nel secondo paragrafo.

Passando ora al raffronto tra accertamenti ed impegni, nel 1992 lo scarto è ammontato ad un valore minore di quello verificatosi nel 1991. Si è passati da un esubero di accertamenti su impegni, che allora era pari

a lire 2.257,4 miliardi, ad un esubero di soli 151 miliardi. Questo raffronto è sintomatico di una più effettiva corrispondenza, quanto ai nuovi investimenti, tra poste contabili in entrata e poste contabili in uscita, attribuibile anche alla già allora (anno 1992) generalizzata entrata a regime delle disposizioni concernenti l'obbligo della redazione e dell'approvazione del piano finanziario (citato art.4 decreto legge n.6 del 1989).

Altre considerazioni, in secondo luogo, possono farsi riguardo ai movimenti per cassa. Anche nel 1992 questi sono risultati inferiori alle riscossioni, per lire 2.409,5 miliardi (nel 1991 il dato omologo era stato pari a 1.440,7 miliardi): da ciò dovrebbe dedursi che le poste contabili in entrata hanno continuato ad avere una cadenza di realizzo più elevata rispetto a quelle in uscita; elemento, questo, che è la causa della minore entità dei residui attivi rispetto ai passivi. La differenza dei tempi di realizzo di entrate e di uscite dipende anche dalla rilevata circostanza che gli investimenti finanziati con mutuo costituiscono solo una parte del complesso degli investimenti (circa il 40%) e d'altra parte solo in questo tipo di finanziamento sussiste una interdipendenza, a livello temporale, tra riscossioni e pagamenti, dal momento che la riscossione in conto mutuo è stata ormai resa possibile (art.12 del decreto ministeriale 1 marzo 1992) solo dietro presentazione di quei documenti giustificativi che attestano il già avvenuto pagamento da parte dell'ente locale (certificato di pagamento, fattura, parcella, ecc...) ovvero l'imminenza dello stesso (preliminare o contratto di compravendita di immobili).

Un terzo ordine di considerazioni va fatto riguardo alla situazione dei residui. Le risultanze contabili degli enti censiti forniscono i seguenti

dati per il complesso delle entrate già considerate nel terzo paragrafo e per il complesso della spesa in conto capitale.

(importi in miliardi)

	<u>entrata</u>	<u>spesa</u>
esercizio 1191	44.570,0	55.486,9
esercizio 1992	44.386,3	56.032,7

Trattasi di importi di grande consistenza. La massa dei residui attivi è diminuita lievemente, di lire 183,3 miliardi, mentre quella dei residui passivi è aumentata di altri 545,8 miliardi, confermando quindi che la sua tendenza alla continua lievitazione è una costante da molti esercizi a questa parte: la forbice tra le due masse di residui si è quindi ulteriormente allargata.

L'imponenza degli importi sia in senso assoluto sia in raffronto tra loro è esclusiva della parte straordinaria del bilancio in cui la gestione degli investimenti è ricompresa, non essendovi paragone con quanto riscontrato nella parte ordinaria del bilancio, come è riferito nel capitolo sui risultati finali delle gestioni. Particolare attenzione va quindi rivolta anche alla situazione dei residui della gestione degli investimenti; questo sia perché il rapporto tra quelli attivi e quelli passivi può essere sintomatico di taluni fenomeni peculiari al settore degli investimenti e sia anche perché, in un'ottica più generale, essi dispiegano i loro riflessi sulla valu-

tazione dell'intera gestione finanziaria e non solo su quella degli investimenti, concorrendo, come quelli di parte corrente a determinare i risultati finali di tutta la gestione degli enti.

In materia di investimenti i residui attivi rappresentano crediti destinati alle iniziative di investimenti avviate nei precedenti esercizi ed ancora in corso di realizzazione: sono crediti in attesa di riscossione, siano essi provenienti dalle disponibilità delle linee di credito approntate da istituti mutuanti, ovvero dai trasferimenti assegnati dallo Stato o da enti pubblici ovvero ancora da altre fonti di provvista.

Tutta questa massa di crediti nel 1992 è ammontata, quanto agli enti censiti, a lire 44.386,3 miliardi (in leggera flessione di 187,7 miliardi rispetto al 1991).

Circa la sua composizione, i due principali elementi sono le disponibilità residue dei mutui in essere a fine esercizio 1992 (per il 48%) ed i trasferimenti di capitali (per il 39%).

I residui passivi, rappresentativi degli investimenti in corso di perfezionamento, o meglio della parte ancora da ultimare, sono ammontati a fine esercizio 1992 a lire 56.032,7 miliardi con un incremento di lire 545,8 miliardi rispetto al 1991. Sul tradizionale presupposto che nella gestione degli investimenti i residui passivi vanno considerati in relazione di interconnessione con la massa spendibile destinata al finanziamento ed all'ultimazione degli investimenti avviati, essi dovrebbero trovare un certo bilanciamento nei residui di parte attiva.

Dalle grandezze numeriche poc'anzi esposte si constata invece la loro sostanziale divergenza in termini di un notevole esubero dei residui passivi sugli attivi, pari al già indicato importo di lire 11.646,4 miliardi.

Evenienza, questa, ricorrente essendosi verificata anche nell'esercizio 1991 (per 10.916,8 miliardi) e nei precedenti ancora, come la Sezione non ha mancato di evidenziare a suo tempo.

Varie possono essere le cause.

In primo luogo, la non correttezza dell'iscrizione in bilancio delle proposte di investimento. Questo particolare aspetto del problema è stato già messo in luce dalla Sezione nella deliberazione n.299 del 1989 in cui - a seguito di apposita indagine conoscitiva condotta sui comuni di popolazione tra 60.000 e 250.000 abitanti - si erano acquisiti elementi per poter affermare che, accanto a proposte di investimento supportate da idonei finanziamenti, sono avvenuti anche non infrequenti casi di iscrizione nelle previsioni di bilancio di altre proposte destinate a cadere ed a non avere esito positivo nemmeno nei successivi anni: previsioni delle quali non vi era sicurezza di cancellazione dai residui.

Che poi tale prassi non sia stata del tutto sporadica nemmeno negli anni successivi, starebbe a dimostrarlo la necessità di varare apposita norma che ha esteso l'obbligo del piano finanziario "a tutti gli investimenti degli enti locali comunque finanziati" (art.13 comma 2° bis decreto legge 28 dicembre 1989 n.415). Piano finanziario che, con riferimento al bilancio dell'esercizio nel quale viene approvato, ha la funzione di individuare le effettive disponibilità che permettano all'ente di far fronte agli oneri dell'investimento, anche a costo di tagli nelle spese di altri capitoli, preventivamente individuati.

La richiamata norma dovrebbe assicurare la soluzione del problema dell'equilibrio tra fabbisogno finanziario per investimenti e risorse da approntare, ma se anteriormente alla sua entrata in vigore squilibri si



sono verificati, essi sono destinati a perdurare (a causa della non applicabilità della perenzione ai residui delle spese in conto capitale) sino alla loro eliminazione con diversi sistemi, quali tra l'altro le procedure attivate per gli enti in disavanzo.

Quanto, inoltre, al principio che nella gestione degli investimenti l'accertamento di una entrata per finanziamento sarebbe di necessità bilanciata da un impegno di pari importo - ragion per cui, teoricamente, l'eliminazione di un residuo passivo dovrebbe accompagnarsi a quella di un residuo attivo - può osservarsi che tale ultimo obbligato collegamento è tendenzialmente operante solo nei casi di investimenti finanziati con mutuo, ove l'erogazione parziale o totale della linea di credito aperta dall'ente mutuante corrisponde come si è visto alla riscossione di risorse da parte dell'ente locale e contemporaneamente o quasi al pagamento del dovuto a favore del terzo. Non così è invece negli altri casi, in cui l'acquisizione delle risorse finanziarie da parte dell'ente locale è sì teleologicamente collegata al pagamento dell'onere per la realizzazione dell'investimento, ma temporalmente slegata da esso, e quindi ben può precederlo (come negli investimenti finanziati con il provento di alienazioni di beni patrimoniali) con riflessi anche a livello di scritture contabili, ragion per cui all'impegno o al residuo passivo può non corrispondere più né un accertamento né un residuo attivo se già ne è avvenuta la riscossione.

Causa di dilatazione dei residui è anche la lentezza dell'attuazione degli investimenti o almeno di taluni di essi, dipendente talvolta dal gran numero di iniziative contemporaneamente portate avanti da uno stesso ente (si ricorda che l'indagine conoscitiva sopra riferita aveva quantifica-

to per ogni ente, come dato medio, in più di 180 il numero di progetti contemporaneamente gestiti). Pur se attualmente questo dato va abbondantemente ridimensionato sia perché molte iniziative di allora saranno state ultimate, sia per la sopraggiunta contrazione dei flussi finanziari destinati agli investimenti, permane comunque l'ampiezza del numero di iniziative in via di esecuzione.

La combinazione di questi due elementi può ritenersi causa del trascinarsi negli anni di residui anche di esiguo ammontare, ove singolarmente considerati, ma numericamente molto consistenti, corrispondenti a pendenze che concretizzano casi di mancata chiusura del procedimento amministrativo-contabile e non necessariamente di mancata ultimazione dell'iniziativa sotto il profilo economico e funzionale. Si tratta spesso del formarsi di piccole economie nell'utilizzazione del finanziamento acquisito ovvero della mancanza di formale chiusura del procedimento amministrativo (es: collaudo) che hanno determinato e continuano a determinare, per l'appunto, residui passivi di importo assai modesto: da notare che non sempre questi residui passivi inerti e non perenti, ma nemmeno cancellati, sono risultati correlati a mutui, essendosene riscontrati anche in casi di investimenti diversamente finanziati (autofinanziamento, trasferimenti, entrate finalizzate).

In prospettiva tali partite dovrebbero comunque riassorbirsi nel tempo, in conseguenza delle già ricordate misure introdotte sia legislativamente (circa la possibilità di utilizzare per lavori suppletivi o di variante le economie verificatesi nella realizzazione di opere pubbliche finanziate con ricorso a mutui: art.20 legge n.412 del 1991) sia amministrativamente (circa la possibilità di devolvere totalmente o parzialmente

ad altri impieghi mutui originariamente assunti per finalità diverse: decreto ministeriale del Tesoro del 1° marzo 1992).

Altro elemento infine da considerare è la propensione degli enti ad iscrivere tra gli accertamenti, e conservare poi tra i residui attivi, importi di incerta realizzazione in occasione dell'assunzione di impegni per investimenti. Propensione contabilmente dimostrata dal fatto che gli accertamenti sono risultati, specie nei decorsi anni, superiori agli impegni pur dovendosi prudenzialmente tener conto che, come specificato in premessa, non tutte le entrate dell'autofinanziamento sono utilizzate per gli investimenti: ma trattasi comunque di importi modesti, tali da non inficiare la constatazione di base.

Lo scarto accertamenti-impegni appena nel 1991 pari a lire 2.257,4 miliardi è sceso nel 1992 a lire 151 miliardi: ma è da ritenere che ciò si possa attribuire all'obbligatorietà del piano finanziario per tutti gli investimenti. Pertanto l'introduzione dell'obbligo di questa previsione programmatica del rapporto risorse-impieghi va riguardata come elemento positivo non solo e non tanto per la funzione impeditiva dell'assunzione di impegni di spesa non sorretti da sufficienti entrate ma anche per la funzione impeditiva dell'iscrizione in bilancio di accertamenti sovrabbondanti rispetto agli effettivi impegni, non assistiti dal requisito della certezza giuridica.

E' convincimento della Sezione che meritino attenzione più i residui attivi che quelli passivi.

Questo perché in via di principio l'ente locale ha già di per sé interesse a non mantenere elevata oltre il dovuto la massa dei propri residui passivi, con la conseguenza di chiudere la gestione in disavanzo, ed

invece ad elevare ovvero a non ridimensionare la massa dei residui attivi, sempre in vista del risultato finale di amministrazione e subordinando a tale esigenza anche la verifica del requisito dell'esigibilità delle poste conservate.

Risulta quindi evidente la rilevanza che assumono i controlli interni ed esterni in tema di accertamento e di riaccertamento dei residui, in specie di quelli attivi, per evitare che entrate di incerta realizzazione o di dubbia attendibilità possano essere utilizzate non soltanto per assicurare un fittizio equilibrio della parte straordinaria del bilancio, ma come mezzo di riequilibrio delle passività dell'intera gestione.

## **6. Partite di giro: disciplina e anomalie**

### **6.1 Metodo d'indagine**

Nell'affrontare l'argomento delle partite di giro la Sezione si è soffermata particolarmente su aspetti di natura contabile connessi alla verifica della corretta imputazione di voci di entrata e di spesa ai titoli delle partite di giro.

Un punto fermo negli indirizzi espressi al riguardo è costituito dalla deliberazione n.25 del 1986 ove l'argomento è stato approfondito e sono stati fissati criteri interpretativi per stabilire in quali casi sia corretta l'imputazione di entrate e di spese ai titoli delle partite di giro.

Tale deliberazione, avendo fatto chiarezza sul punto, avrebbe dovuto rimuovere i dubbi interpretativi degli enti circa l'impiego di tali poste contabili e provocare l'uniformità dei comportamenti.

Potrebbe, quindi, apparire superfluo, trascorso quasi un decennio dalla adozione della deliberazione n.25 del 1986, verificare se le statuizioni in essa contenute siano o meno entrate nella cultura giuscontabile degli amministratori e divenute linee guida per i loro comportamenti.

Si è reputato, tuttavia, utile riscontrare attraverso l'esame delle contabilità degli enti in che modo vengono impiegate le partite di giro e quali tipologie gestorie vengono ad esse imputate.

Per operare a tal fine si è ritenuto necessario approntare criteri selettivi atti ad individuare gli enti per i quali, emergendo sintomi di un impiego irregolare delle poste contabili in esame, si sarebbero dovuti compiere approfondimenti.

Tali criteri, enucleati dai principi contabili enunciati nella deliberazione n.25 del 1986, sono i seguenti:

a) bilanciamento delle poste in conto competenza

Poiché le partite di giro rappresentano contemporaneamente un'entrata ed una spesa per l'ente gli accertamenti e gli impegni in conto competenza devono essere d'importo corrispondente.

Non sono correttamente contabilizzate quelle poste per le quali si verifica un disallineamento di competenza. Tale irregolarità "*prima facie*" formale si dimostra spesso legata al fatto che il bilanciamento non avviene in quanto la fattispecie considerata non è ascrivibile alle partite di giro;

b) alto grado di realizzazione delle poste di competenza

Poiché le partite di giro non comportano lo svolgimento di attività istituzionale da parte dell'ente, ma semplicemente la riscossione ed il successivo versamento di somme di pertinenza di altri soggetti (e viceversa), dovrebbero tendenzialmente esaurire il loro ciclo nell'esercizio di competenza e dar luogo ad una limitata produzione di residui.

Allorché i tassi di realizzazione si appalesano poco elevati si è indotti a dubitare che le voci contabili considerate posseggano i requisiti delle partite di giro;

c) velocità di smaltimento dei residui

Per le ragioni esposte in precedenza le partite di giro dovrebbero produrre pochi residui e, comunque, tali residui dovrebbero essere rapidamente smaltiti.

Difatti, dato il breve ciclo procedurale che dovrebbe caratterizzare tali poste contabili - se pure è fisiologico che qualche accertamento non si realizzi e qualche impegno non venga pagato nell'arco dell'esercizio - i residui che vengono a formarsi dovrebbero essere rapidamente eliminati.

La lenta realizzazione degli accertamenti e degli impegni e l'accumulo di residui è caratteristica propria delle spese d'investimento che per loro natura hanno tempi procedurali più lunghi che travalicano sicuramente la durata dell'esercizio. Si è ritenuto, pertanto, di verificare se la presenza di bassi tassi di smaltimento dei residui sia attivi che passivi fosse legata all'inserimento tra le partite di giro di voci contabili di diversa natura;

d) adeguato dimensionamento rispetto ad altre voci di bilancio

Le considerazioni sulle quali si fonda la ricerca di termini di paragone tra l'entità delle partite di giro e quella di altre voci di bilancio sono le seguenti:

- nella norma le partite di giro (depurate dai servizi in conto terzi) riguardano essenzialmente l'acquisizione ed il successivo versamento di ritenute operate a vario titolo nei confronti del personale dipendente per cui esse dovrebbero rappresentare una percentuale della spesa per il personale;
- poiché i capitoli relativi ai servizi in conto terzi rappresentano una voce residuale nella quale dovrebbero trovare allocazione quelle partite di giro peculiari legate ad ipotesi singolari, il raffronto tra tali capitoli ed il totale delle partite di giro indica se si è in presenza o meno di tali fattispecie particolari.

Dall'osservazione degli anzidetti rapporti è dato desumere, nel caso in cui il totale delle partite di giro depurato dai servizi in conto terzi raggiunga una elevata percentuale della spesa per il personale o addirittura sia superiore a questa, che esistono nelle partite di giro capitoli di rilevante importo non connessi alla spesa per il personale, né relativi a servizi per conto di terzi.

Nel caso in cui si dimostri elevato il rapporto tra il totale delle partite di giro ed i servizi in conto terzi si rileva la presenza di una gestione in conto terzi notevolmente significativa.

In entrambe le ipotesi tracciate si è in presenza di rilevanti gestioni inserite nelle partite di giro che si affiancano a quelle che sono ordinariamente previste e cioè le ritenute al personale, la gestione dell'economato ed i depositi cauzionali.

Il sovradimensionamento delle partite di giro dovuto all'inserimento di voci particolari non è in sé indice di irregolarità, ma spinge ad effettuare delle verifiche.

Deve essere, difatti, accertato se l'inserimento di fattispecie particolari tra le partite di giro sia dovuto alla normativa che le disciplina, la quale o prevede espressamente le modalità di contabilizzazione o contiene chiari elementi atti a dimostrare che sussistano le caratteristiche proprie di tali partite. Ove non sia dato riscontrare tali elementi ci si troverebbe di fronte ad irregolari imputazioni al titolo di bilancio.

E' opportuno ricordare in questa sede che la delibera n.25 del 1986 di questa Sezione ha accertato che: "le disposizioni contenute negli artt.5, 6 e 7 del D.P.R. 19 giugno 1979, n.421 consentono l'allocazione di poste finanziarie nel titolo delle partite di giro ove esistano i requisiti dell'assoluta estraneità dell'Ente, cui il bilancio si riferisce, nonché della interconnessione tra entrata o spesa o viceversa".

Sulla base dei criteri innanzi descritti è stata individuata una serie di indicatori finanziari da applicare ai dati di consuntivo degli anni 1991 e 1992 delle province, dei comuni e delle comunità montane.



Si è proceduto, quindi, ad analizzare e confrontare i valori espressi dagli indicatori per individuare gli enti, che evidenziando sotto più profili risultati anomali, facessero dubitare di aver effettuato le imputazioni di entrate e spese alle partite di giro secondo i canoni stabiliti dalla deliberazione n.25 del 1986.

L'esame in parola è stato condotto su due esercizi in modo da verificare se i valori anomali persistessero o meno, tralasciando i casi nei quali i fenomeni apparivano del tutto transitori e venivano a risolversi nel secondo degli esercizi.

Una volta selezionati gli enti per i quali i valori degli indicatori inducevano a ritenere la presenza di anomale imputazioni alle partite di giro si è passati alla verifica sui conti consuntivi per individuare con esattezza la causa del fenomeno rilevato. Ove tale riscontro ha confermato la presenza di fattispecie dubbie è stata attivata una indagine particolare, richiedendo direttamente agli enti interessati chiarimenti in ordine ai criteri seguiti nell'imputazione di poste contabili alle partite di giro. E' stato così avviato un colloquio con province, comuni e comunità montane volto a far emergere le motivazioni di ordine giuridico e contabile per le quali talunè fattispecie gestorie sono state considerate partite di giro. Da tale indagine è stata acquisita una ricca casistica ed interessanti argomentazioni in ordine alla problematica in esame. Sono state quindi esaminate compiutamente le fattispecie più significative e ricorrenti per le quali nella esposizione che segue verranno forniti gli indirizzi per la corretta applicazione di quanto stabilito dalla delibera n.25 del 1986. Deve rilevarsi nel complesso una tendenza degli enti ad espandere il novero delle fattispecie da ascrivere alle partite di giro, che in alcuni casi sembrano essere considerate come una posta residuale di bilancio alla quale far ricorso ove non si riesca a determinare l'esatta classificazione cui fare riferimento.

## **6.2 Analisi delle patologie**

### **6.2.1 Mancato inserimento fra le partite di giro delle entrate e delle spese relative a ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali**

Si è rilevato che taluni enti, pur conservando nelle partite di giro i capitoli relativi alle ritenute previdenziali ed assistenziali ed a quelle erariali, non hanno imputato a tali capitoli né entrate né spese negli esercizi presi in esame, mentre i relativi mandati sono stati imputati direttamente ai capitoli relativi alle retribuzioni lorde al personale dipendente.

Tale procedura non corrisponde ai criteri di contabilizzazione di tali poste stabiliti dal D.P.R. n.421 del 1979 che, dopo aver indicato all'art.7 le entrate e le spese che rivestono la natura di partite di giro, nell'allegato "A" ha specificato i capitoli rientranti nelle fattispecie elencate tra i quali ha incluso quelli relativi alle ritenute previdenziali ed assistenziali, e quelli per le ritenute erariali al personale.

Nei casi esaminati, peraltro, nel conto consuntivo sono stati inseriti i capitoli predetti nelle partite di giro e dotati degli stanziamenti, ma non si è realizzato il loro impiego, in quanto le operazioni sono state imputate a capitoli relativi alla spesa per il personale.

Atteso che tale modo di procedere appare circoscritto a taluni enti ed attiene ad operazioni comunque svolte, può osservarsi che la presenza di diversi orientamenti conduce a rappresentazioni difformi da analoghe situazioni gestorie.

In particolare gli enti che non fanno ricorso alle partite di giro per la contabilizzazione di tali operazioni forniscono una esposizione meno chiara degli oneri per la gestione del personale.

Per fornire spiegazione della impostazione contabile in argomento gli enti interessati hanno da un lato rappresentato esigenze di speditezza procedurale e dall'altro invocato l'applicazione di una specifica disposizione in materia e cioè dell'art.22 del decreto legge n.359 del 1987, convertito con modificazioni nella legge 29 ottobre 1987, n.440.

L'articolo suddetto, inserito in un testo normativo che reca disposizioni in materia di finanza locale, prevede che gli enti provvedano al versamento dei contributi previdenziali inviando ai propri tesoriери, insieme ai mandati per il pagamento delle retribuzioni, anche i mandati per il versamento di detti contributi.

Il tesoriere provvederà, quindi, a versare l'importo all'ente previdenziale.

Al riguardo è necessario in primo luogo evidenziare che la "ratio" della disposizione innanzi citata è quella di assicurare la tempestività dei versamenti agli enti previdenziali, stabilendo uno stretto raccordo tra le procedure per il pagamento delle retribuzioni e quella per i versamenti agli enti previdenziali.

Non sembra, tuttavia, che ciò debba comportare anche una modifica della impostazione contabile prevista dal D.P.R. n.421 del 1979, escludendo l'impiego dei titoli delle partite di giro. Tanto discende da un duplice ordine di considerazioni. La prima è data dal fatto che l'innovazione procedurale in argomento, come espressamente stabilito dall'art.22 innanzi citato, attiene alla fase del versamento (che come è noto costituisce l'epilogo dell'*iter* della spesa) e regola il rapporto con l'agente pagatore.

D'altro canto la norma in esame non contiene indicazione alcuna circa le modalità di esposizione contabile delle operazioni suddette, per cui si ritiene debbano restare ferme quelle previste dal D.P.R. n.421 del 1979.

Dalle considerazioni esposte si desume che l'impiego delle nuove procedure di versamento non appare incompatibile con l'imputazione delle operazioni in esame in entrata ed in uscita ai titoli delle partite di giro.

#### **6.2.2 Imputazione ai titoli delle partite di giro dei pagamenti effettuati dal Tesoriere in esecuzione di ordine del giudice**

Un'altra fattispecie che si è presentata all'esame della Sezione è costituita dalla imputazione ad un capitolo delle partite di giro dei pagamenti effettuati direttamente dal Tesoriere comunale a seguito di ordinanza del giudice.

L'ente che ha fornito spiegazione della procedura seguita ha fatto riferimento alla necessità di esaudire la richiesta del tesoriere di emissione dell'ordinativo di spesa a copertura dell'avvenuto pagamento. Tale operazione era finalizzata, preso atto dell'avvenuta uscita di cassa, a ricostruire "ex post" le fasi precedenti della procedura di spesa, in modo da pervenire al raccordo tra l'esposizione contabile del tesoriere e quella dell'ente. Il comune ha precisato altresì che l'inserimento nelle partite di giro dell'ordinativo in esame è stato dovuto anche al fatto che, non essendo nota la specifica causale del pignoramento subito, non è stato possibile individuare il pertinente capitolo di bilancio.

Tale mancata conoscenza denota la scarsa attenzione dell'ente nel seguire le procedure giudiziarie in cui è parte.

La problematica in esame ha un effettivo rilievo pratico in quanto prende le mosse da particolari evenienze che non sono proprie della gestione ordinaria degli enti e che tuttavia devono essere con essa raccordate attraverso la evidenziazione contabile di pagamenti avvenuti al di fuori delle normali procedure di spesa.

Difatti nel caso di esecuzione forzata presso il tesoriere si verifica un sovvertimento delle fasi della spesa in cui il pagamento precede l'ordinazione e l'impegno.

Se da un lato, pertanto, si rileva opportuna l'esigenza di sistemazione contabile del fatto di gestione, non sembra tuttavia corretta l'imputazione alle partite di giro. Ciò in quanto non si ravvisa nel caso in esame la estraneità della fattispecie alla gestione dell'ente, poiché i pagamenti effettuati attraverso l'esecuzione forzata presso il tesoriere discendono da posizioni debitorie dell'ente stesso connesse allo svolgimento di funzioni proprie.

L'imputazione di tali spese dovrebbe, quindi, avvenire sui capitoli relativi alle attività che hanno dato luogo alla posizione debitoria o su quelli destinati al pagamento di spese impreviste. D'altra parte lo stesso comune interessato ha giustificato l'inserimento nelle partite di giro con la circostanza che non era specificata la causale del pignoramento subito e che quindi non era dato individuare il competente capitolo di bilancio.

In tale prospettazione la fattispecie può inquadrarsi nel novero dei casi in cui gli enti ricorrono alle partite di giro per erogare anticipazioni nelle more dell'esatta definizione di procedure di spesa, provvedendo poi, una volta che sia stato individuato il pertinente capitolo e completata la procedura, a ripristinare l'equilibrio nei titoli delle partite di giro, imputando la spesa al competente capitolo di bilancio.

Tale modo di procedere appare comunque in contrasto con i criteri stabiliti dalla deliberazione n.25 del 1986, che escludono l'imputazione alle partite di giro di spese per le quali non sia prevedibile alcuna corrispettiva entrata.

La problematica in esame tuttavia comporta, data la sua rilevanza, la necessità che venga prevista una apposita prospettazione dei fenomeni gestori in esame nei dati del conto.

**6.2.3 Imputazione ai titoli delle partite di giro degli interventi realizzati dai comuni in base a normative speciali riguardanti talune zone geografiche colpite da eventi sismici**

Si è rilevato che taluni comuni, interessati all'applicazione di normative speciali volte alla realizzazione di interventi di ricostruzione post sisma che prevedono trasferimenti agli enti locali per lo svolgimento di diverse attività, hanno inserito nelle partite di giro le relative entrate e spese.

Nella precedente relazione della Sezione era stata già segnalata la fattispecie relativa alla gestione dei fondi assegnati ai sensi della legge 14 maggio 1981, n.219 (che converte con modificazioni il decreto legge n.75 del 19 marzo 1981) relativa agli eventi sismici avvenuti nel novembre 1980 e febbraio 1981.

Tale normativa che, oltre a convertire il decreto legge n.75 del 1981, reca i provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti dagli eventi sismici suddetti, prevede una pluralità di interventi che fanno capo agli enti locali.

In particolare è prevista l'erogazione di mutui da parte della Cassa di risparmio e prestiti a favore degli enti locali per la realizzazione dei seguenti interventi: acquisto di unità immobiliari da locare, urgente realizzazione di alloggi da locare (anche con l'adozione di procedimenti di prefabbricazione), acquisto e urbanizzazione di aree destinate ad insediamenti abitativi e produttivi.

Gli interventi realizzati dagli enti locali in base alla disposizione suddetta costituiscono l'esplicazione di funzioni ad essi specificamente attribuite, per cui difetta il requisito della estraneità alla gestione dell'ente proprio delle partite di giro.

Altro genere di funzione attribuita ai comuni dalla norma in esame è quella di erogare contributi per la ricostruzione e per la riparazione degli immobili danneggiati dal sisma.

Tali contributi vengono concessi, unitamente alla autorizzazione o alla concessione ad edificare con provvedimento del sindaco, previo parere di apposita commissione eletta dal consiglio comunale, composta di quattro membri di cui almeno due tecnici e presieduta dal sindaco. Anche in questa ipotesi, seppure in modo meno evidente, si rileva la non estraneità della funzione alla gestione dell'ente, in quanto le procedure di erogazione interessano organi dell'ente locale e l'attività in parola si inserisce nel più vasto contesto dei compiti attribuiti ai comuni per la ricostruzione e la riparazione di opere danneggiate dal sisma.

La circostanza che le spese sostenute vengono coperte con somme provenienti dall'apposito "fondo per il risanamento e la ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto del novembre 1980 e del febbraio 1981" non vale di per sé ad escludere la presenza di competenze proprie dei comuni. Peraltro lo stesso art.3 della legge n.219 del 1981 prevede il versamento in apposite contabilità speciali presso le Sezioni di tesoreria provinciale a favore dei comuni e degli altri enti locali delle somme destinate agli interventi di competenza. Lo schema normativo comporta, quindi, l'affidamento a tali enti di particolari competenze nella materia, al cui svolgimento essi provvedono attraverso disponibilità finanziarie trasferite dal fondo predetto.

Devono essere, pertanto, ribadite le considerazioni espresse nella precedente relazione in ordine alla imputazione ai relativi titoli di bilancio delle entrate e delle spese destinate agli interventi sopra descritti.

Analoghe considerazioni devono essere svolte relativamente agli interventi previsti dal decreto legge 28 luglio 1981, n.397 convertito con modificazioni nella legge 26 settembre 1981, n.536, a favore di alcune zone della Sicilia occidentale colpite da eventi sismici. Tale normativa prevede, difatti, l'erogazione di contributi secondo le modalità previste dagli artt.9 e 10 della legge n.219 del 1981 e la realizzazione di un programma costruttivo di alloggi da parte dei comuni di Mazara del Vallo e Petrosino da destinare ai proprietari che abbiano optato per tale forma di assistenza rispetto alla concessione del contributo per la ricostruzione.

Tali fattispecie non si discostano nella sostanza dalle analoghe forme d'intervento previste dalla legge n.219 del 1981 per cui si ritiene impropria la imputazione delle relative entrate e spese ai titoli delle partite di giro.

E' prevista inoltre l'erogazione da parte dei sindaci dei comuni di Mazara del Vallo, Petrosino e Marsala di un incentivo mensile di lire 200.000 ai nuclei familiari sinistrati che abbiano provveduto ad autonoma sistemazione alloggiativa e non siano beneficiari di altre forme di assistenza.

Anche tale forma di incentivazione non appare del tutto estranea alla gestione dell'ente per cui non si ravvisano i requisiti per la iscrizione delle relative entrate e spese ai titoli delle partite di giro.

L'esigenza degli enti di rappresentare nei loro conti siffatte gestioni comporta anche nei casi qui descritti la necessità di una specificazione normativa al riguardo.



#### **6.2.4 Imputazione alle partite di giro degli interventi realizzati nell'ambito del programma per la metanizzazione del Mezzogiorno**

Nel corso dell'indagine svolta attraverso l'impiego degli indicatori di cui si è detto in precedenza è stato altresì rilevato che taluni enti hanno fatto ricorso alle partite di giro per contabilizzare gli interventi realizzati nell'ambito del programma per la metanizzazione del Mezzogiorno. La norma fondamentale che pone la disciplina di tali interventi è costituita dall'art.11 della legge 28 novembre 1980, n.784, che prevede, per l'attuazione del programma predetto, la concessione ai comuni ed ai loro consorzi di contributi in conto capitale e sugli interessi per l'assunzione di mutui.

I comuni beneficiari e le norme di procedura sono state individuate dalla deliberazione del C.I.P.E. del 27 febbraio 1981.

Successivamente la legge 14 maggio 1981, n.219, ha introdotto un ulteriore programma di metanizzazione nelle regioni Campania e Basilicata a seguito degli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981.

L'istruttoria tecnica dei progetti presentati dai comuni è stata affidata alla cassa per il Mezzogiorno (all'epoca ancora operante) che ha curato anche la procedura per ottenere finanziamenti dal fondo europeo per lo sviluppo regionale. Pertanto gli interventi a favore dei comuni sono costituiti da contributi statali, contributi comunitari e mutui agevolati.

A norma dell'art.11 (comma 11°) della legge n.784 del 1980 anche i comuni che alla data di entrata in vigore della stessa legge abbiano deliberato di concedere a terzi la gestione del servizio possono ottenere i contributi per la realizzazione di nuove reti di distribuzione o per la trasformazione e l'ampliamento di quelle esistenti. In tale ipotesi le concessioni dovranno essere ade-

guate, in quanto necessario, per tener conto dei benefici assicurati ai comuni dalla normativa in argomento.

Dal quadro della normativa così riepilogato si rileva che sia nell'ipotesi della gestione diretta che in quella dell'affidamento in concessione i soggetti titolari degli interventi sono i comuni, per cui non sembra configurarsi, neppure nella seconda evenienza, lo svolgimento di un servizio in conto terzi che giustificerebbe l'allocazione delle entrate e delle spese nei titoli delle partite di giro.

#### **6.2.5 Erogazione di anticipazione a vario titolo con imputazione alle partite di giro**

Nell'esaminare i casi di dubbia imputazione di spese ed entrate ai titoli delle partite di giro si è avuto occasione di rilevare la presenza di capitoli relativi ad anticipazioni, da recuperare successivamente, effettuate dall'ente locale per conto di altri soggetti.

In tali evenienze si pone in primo luogo la necessità di verificare se l'ente abbia la facoltà di concedere siffatte anticipazioni e, quindi, quella di vagliare l'esattezza della imputazione alle partite di giro.

Tali verifiche naturalmente devono essere condotte con riferimento ad ogni singola fattispecie, esaminando la normativa che la regola. In linea di principio deve ritenersi necessaria la presenza di specifiche disposizioni che consentano all'ente di agire in tal senso, diversamente si ricadrebbe nella ipotesi di gestione di affari altrui che non dovrebbe essere ritenuta ammissibile per i soggetti pubblici.

Diversa è la "ratio" delle anticipazioni per il servizio di economato prevista dall'art.7 del D.P.R. n.421 del 1978 in quanto rivolte ad un ufficio istituzionale dell'ente.

Tale sistema trova ragione nel fatto che gli ordini di accreditamento non sono stati previsti per gli enti locali e, quindi, per consentire la gestione di economato, vengono effettuate anticipazioni inserite tra le partite di giro, con successivo reintegro a carico dei capitoli di spesa interessati.

In alcuni dei casi esaminati si è rilevato che le anticipazioni erano state effettuate per l'esercizio di funzioni delegate in attesa che venissero riscossi i fondi trasferiti dalle regioni.

In tali ipotesi non appare corretto l'inserimento tra le partite di giro in quanto vi si oppone l'espressa previsione dell'art.12 ultimo comma del D.P.R. n.421 del 1979, che vieta di inserire tra le partite di giro le entrate e le spese per le funzioni delegate dalla regione. Pertanto, pur sussistendo in alcune delle fattispecie prese in esame, relative all'impiego di operai forestali per lo svolgimento di lavori di bonifica boschiva su delega della regione, la effettiva esigenza di provvedere al pagamento delle spettanze anche prima della riscossione dei fondi trasferiti, non si ritiene che essa possa essere assicurata attraverso l'inserimento delle relative operazioni tra le partite di giro.

Un ulteriore aspetto che deve essere evidenziato in merito all'inserimento di anticipazioni tra le partite di giro è la connessa tendenza all'accumulazione di residui attivi che è stata a volte rilevata.

Gli enti ai quali sono stati richiesti chiarimenti al riguardo hanno assicurato di aver intrapreso le procedure amministrative e giudiziarie per il recupero delle somme. La presenza di difficoltà nel rientrare in possesso delle somme

anticipate ed il contenzioso in atto potrebbe tuttavia costituire un ulteriore elemento per dubitare della esattezza della loro imputazione alle partite di giro.

**6.2.6 Imputazione provvisoria di entrate e spese alle partite di giro in attesa di successiva regolarizzazione a carico dei competenti capitoli**

Altra fattispecie che è venuta al vaglio della Sezione nell'analisi relativa all'impiego delle partite di giro è costituita dall'imputazione di entrate e di spese che per motivi procedurali non potevano essere al momento imputate ai competenti capitoli.

Un esempio di tale comportamento è costituito dal caso in cui un comune ha imputato alle partite di giro interventi da realizzarsi attraverso finanziamenti regionali piuttosto che provvedere alla rituale istituzione di nuovi capitoli di bilancio. L'ente rappresenta di aver operato in tal modo, in quanto all'atto dell'assunzione del relativo impegno contabile non erano stati istituiti i relativi capitoli di bilancio, mentre si poneva la necessità, al fine di ottenere il contributo, di inviare copia della deliberazione e della convenzione all'ente erogatore.

L'ente ha precisato che una volta che il contributo è stato concesso sono stati istituiti i relativi capitoli in entrata ed in uscita e che nessuna liquidazione è stata effettuata con imputazione alle partite di giro.

Altra fattispecie più complessa è stata rilevata relativamente ad un comune che ha impostato il proprio bilancio per centri di costo, prevedendo una molteplicità di capitoli ed articoli per ogni servizio, con la conseguente istituzione di bollettari speciali per la riscossione delle entrate comunali relativi a ciascun servizio.

Tali bollettari richiedevano una regolarizzazione contabile mensile, mentre le informazioni fornite dai servizi per l'esatta allocazione dell'entrata ai capitoli di competenza non si dimostravano altrettanto tempestive.

Per ovviare a tali ritardi sono state emesse reversali a carico delle partite di giro, in modo da consentire il tempestivo scarico contabile delle somme riscosse dal tesoriere civico.

Successivamente, man mano che venivano acquisite dai servizi le informazioni necessarie per l'esatta allocazione delle entrate sono state emesse reversali sui competenti capitoli ed articoli e chiusa la partita di giro.

L'ente interessato ha, quindi, precisato che attraverso la riorganizzazione dei servizi e l'apporto di una nuova procedura informatica, l'impiego delle partite di giro per la provvisoria imputazione di entrate è stato notevolmente contenuto ed andrà a ridursi ulteriormente in futuro.

Tali sono i casi più significativi di imputazione provvisoria alle partite di giro rilevati nel corso dell'indagine compiuta, deve avvertirsi, tuttavia, che detta modalità di contabilizzazione si presta per essere impiegata in una molteplicità di situazioni, nelle quali si rileva temporaneamente non effettuabile l'esatta imputazione ai capitoli.

Se da un lato deve essere evidenziato che ciò consente di risolvere difficoltà pratiche a volte non diversamente affrontabili, è da ritenere tuttavia che esorbiti dalle ipotesi di imputazione alle partite di giro tracciate dal D.P.R. n.421 del 1979.

#### **6.2.7 Altri casi di imputazione di voci di dubbia natura alle partite di giro**

Per completare la disamina delle fattispecie si ritiene utile fornire la descrizione di quelle voci che pur non potendo essere ricondotte ad una delle

casistiche sin qui esaminate hanno indotto in dubbio circa la loro corretta imputazione.

Al riguardo è bene premettere che il D.P.R n.421 del 1979 prevede tra le partite di giro oltre a capitoli specificamente individuati, tra i quali quello relativo ai servizi in conto terzi, anche una voce residuale denominata "altri capitoli".

Mentre non dovrebbero sussistere allocazioni improprie nei capitoli dedicati a fattispecie espressamente individuate dalla normativa predetta, possibilità se ne potrebbero offrire nel capitolo relativo ai servizi in conto terzi e negli altri capitoli.

Per meglio introdurre l'argomento è necessario dedicare qualche cenno esplicativo alla classificazione effettuata dal D.P.R n.421 del 1979 che, prevedendo voci residuali, potrebbe apparire aperta. Al riguardo si fa presente che tra le voci espressamente indicate quali partite di giro (es. anticipazioni per il servizio di economato, depositi cauzionali, ecc...) quella relativa ai servizi in conto terzi più che indicare una specifica fattispecie indica una categoria di procedimenti accomunati dalla circostanza che le entrate e le spese si effettuano per conto terzi e che perciò costituiscono nello stesso tempo un credito ed un debito per l'ente locale.

Pertanto l'iscrizione di operazioni al capitolo per i servizi in conto terzi è basata sul riscontro della loro obiettiva qualificazione di attività svolta per conto terzi con imputazione ad essi del risultato.

Dalle osservazioni svolte nei precedenti paragrafi si è osservata una tendenza ad ampliare il novero delle fattispecie considerate servizi svolti per conto terzi anche ad ipotesi nelle quali sussisteva un interesse istituzionale dell'ente.

Altro aspetto che deve essere evidenziato è dato dal fatto che sovente in un unico capitolo relativo ai servizi per conto terzi vengono ascritte eterogenee fattispecie gestorie per cui per avere contezza delle imputazioni effettuate è necessario acquisire elementi non esposti nel conto. Al riguardo, al fine di una migliore evidenziazione del fenomeno, si può ipotizzare la suddivisione in articoli del capitolo "servizi conto terzi" ascrivendo a ciascuno di essi categorie omogenee di attività.

Per quanto concerne la voce residuale "altri capitoli" si fa presente che ad essa andrebbero ascritte le fattispecie non considerate servizi per conto terzi e tuttavia aventi carattere di partite di giro.

Per individuare tali fattispecie va però precisato che l'unica definizione a carattere generale atta a connotare le partite di giro è quella di servizi svolti per conto di terzi, contenuta nell'art.7 del D.P.R. n.421 del 1979.

Peraltro nella deliberazione n.25 del 1986 la elencazione delle tipologie di partite di giro indicata in tale testo normativo è stata ritenuta tassativa "nel senso che nel bilancio degli enti locali non possono essere allocate tra le partite di giro entrate e spese rispetto alle quali manchi il fondamentale requisito dell'estraneità dell'ente alla gestione delle somme stesse". Tali affermazioni potrebbero indurre a ritenere da escludere la presenza di casi di imputazione alle partite di giro diversi dai servizi in conto terzi.

Tale conclusione non sarebbe corretta in quanto l'analisi effettuata riguarda esclusivamente il D.P.R. n.421 del 1979, mentre altre normative specifiche potrebbero prevedere ulteriori casi di imputazione alle partite di giro.

Pertanto la voce residuale "altri capitoli" dovrebbe essere destinata ad ipotesi particolari nelle quali la normativa specifica che regola la fattispecie ne

prevede anche le modalità di rappresentazione contabile, richiedendone la imputazione alle partite di giro.

Tanto premesso deve rilevarsi che nel corso della indagine effettuata si è avuto occasione di riscontrare sia nei capitoli relativi ai servizi in conto terzi che in altri capitoli delle partite di giro la presenza di voci delle quali non appariva corretta l'imputazione.

Non potendo diffondersi oltre nell'esame di tale disparata casistica si ritiene di riportarne esclusivamente qualche esempio:

- spese che dovranno essere rimborsate da istituti di assicurazione;
- lavori per costruzioni stradali (anticipazione di quote a carico di enti aderenti al relativo comitato);
- contributi per varie iniziative culturali;
- recupero somme anticipate per la indennità di esproprio;
- movimenti per operazioni contabili non regolate nei rispettivi esercizi;
- reintegro del fondo di cassa.

### **6.3 I dati contabili degli esercizi 1991 e 1992**

Si espongono di seguito i dati contabili relativi alle partite di giro concernenti le province, i comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti e le comunità montane, relativi agli esercizi 1991 e 1992.

La presenza di elementi che inducono a dubitare che gli enti abbiano sempre fatto un uso proprio delle partite di giro può essere riscontrata anche nell'esame sotto il profilo della gestione finanziaria del complesso degli enti di competenza.



Difatti l'osservazione dei rapporti che sono stati utilizzati per individuare gli enti da sottoporre a specifiche indagini può fornire utili indicazioni anche se impiegata per valutare gli andamenti finanziari complessivi.

Potrà quindi verificarsi se sussista o meno una tendenza alla riduzione della imputazione di somme ai titoli delle partite di giro, se negli aggregati vi sia corrispondenza tra accertamenti ed impegni in conto competenza, se si ravvisi la tendenza alla accumulazione dei residui sia attivi che passivi. I dati esposti consentiranno, quindi, di valutare nell'insieme quanto sia diffusa la presenza di fenomeni di gestione non conformi ai principi che sono posti alla base di un corretto impiego delle partite di giro.

### **6.3.1 Amministrazioni provinciali**

Per quanto riguarda i valori globali a livello nazionale si registra per le entrate un incremento degli accertamenti in conto competenza dell'8,65% e delle riscossioni in conto competenza del 2,89%.

Il primo dei due dati esaminati, che dovrebbe fornire la dimensione complessiva delle imputazioni alle partite di giro delle amministrazioni provinciali, (pari nel 1992 a 1.009, 937 miliardi) mette in evidenza un aumento superiore al tasso d'inflazione programmata per cui si assiste ancora ad una fase di crescita e nell'impiego di tali poste di bilancio.

Nel totale nazionale si rileva per l'esercizio 1992 tra le poste attive e passive in conto competenza una differenza di lire 141 milioni di maggiori impegni (dovuta ai dati di più regioni), che nel complesso non appare di rilievo.

Il rapporto tra le riscossioni e gli accertamenti e in conto competenza per l'esercizio 1992 è dell'83,7%, mentre nell'esercizio precedente raggiungeva l'88,4%. Il meno elevato livello di realizzazione delle entrate provoca

nell'esercizio 1992 un notevole incremento in percentuale dei residui attivi provenienti dall'esercizio di competenza (pari al 52,86%).

Per quanto concerne la gestione dei residui, gli accertamenti hanno raggiunto nell'esercizio 1991 un ammontare di lire 397,885 miliardi e per l'esercizio successivo di lire 365,126 miliardi con una flessione dell'8,23% che si pone in linea di continuità con quella osservata negli esercizi anteriori (7,69% tra il 1990 e il 1991).

L'ammontare dei residui provenienti dal conto residui nel biennio 1991 - 1992 fa registrare, invece, una crescita del 5,17% e nel complesso il totale dei residui attivi (provenienti sia dalla competenza che dai residui) ammonta per il 1991 a lire 372,494 miliardi e per il 1992 a lire 442,858 miliardi.

Quest'ultimo dato esprime un evidente peggioramento nella capacità di smaltimento dei residui attivi (che inverte la tendenza favorevole del biennio 1990 - 1991). Appare evidentemente patologico l'ammontare assoluto di tali residui che rappresenta quasi il 44% dell'importo globale degli accertamenti dell'ultimo esercizio considerato. L'evidenziata difficoltà di acquisizione dell'entrata, che non dovrebbe caratterizzare le partite di giro, fa dubitare che le imputazioni a tale titolo siano sempre avvenute correttamente.

Per quanto riguarda il movimento di cassa delle entrate si rileva che le riscossioni totali per l'esercizio 1991 sono ammontate a lire 954,878 miliardi, mentre per l'esercizio successivo si attestano a lire 932,204 miliardi con un decremento del 2,37%. Ponendo a confronto il movimento di cassa in entrata ed in uscita si rileva, che mentre nell'esercizio 1991 le riscossioni ed i pagamenti totali raggiungevano importi pressoché corrispondenti, nel 1992 lo scarto è di lire 75,366 miliardi di maggiori pagamenti.

Sul versante della spesa si rileva che gli impegni in conto competenza hanno riportato un aumento dell'8,66% ed i pagamenti in conto competenza hanno evidenziato un incremento dell'8,63%.

Il tasso di realizzazione degli impegni che nel 1991 raggiungeva l'89% decresce di mezzo punto nell'esercizio successivo.

Relativamente ai residui passivi si osserva un incremento dell'8,93% di quelli provenienti dalla competenza che ammontano a lire 115,154 miliardi nel 1992 ed una diminuzione del 10,11% di quelli provenienti dal conto residui che si elevano a lire 115,475 miliardi.

La diminuzione dei residui provenienti da esercizi precedenti è tuttavia compensata dall'aumento di quelli prodotti nell'esercizio di competenza per cui la somma dei residui passivi da riportare al 31 dicembre 1993 si attesta a lire 230.630 miliardi con un decremento del 1,51% rispetto al 1991.

Ponendo a confronto tale importo con quello dei residui attivi da riportare si rileva che il fenomeno dell'accumulazione di residui si riscontra in grado molto più intenso sul fronte dell'entrata. La differenza tra i due importi raggiunge, infatti, i 212,228 miliardi di lire che, assumendo la corrispondenza degli accertamenti e degli impegni nell'esercizio di competenza, dovrebbero costituire i pagamenti effettuati in eccedenza alle somme riscosse nei titoli delle partite di giro.

### **6.3.2 Amministrazioni comunali**

Nel biennio 1991 - 1992 si registra per quanto concerne i dati complessivi a livello nazionale relativi agli accertamenti in conto competenza per le partite di giro un incremento del 2,10%, mentre le riscossioni in conto competenza aumentano del 2,18%.

Il primo dei valori considerati pone in evidenza un notevole rallentamento dell'incremento della gestione di competenza delle entrate per le partite di giro, che nel biennio 1990 - 1991 si era accresciuta del 16,21%.

Nel totale nazionale si rileva per l'esercizio 1992 nel saldo tra le poste attive e passive in conto competenza una differenza di lire 2,703 miliardi di maggiori impegni (dovuta ai dati di più regioni) che nel complesso non si dimostra significativa. Il rapporto tra le riscossioni e gli accertamenti in conto competenza registra un lieve miglioramento passando dall'83,27% dell'esercizio 1991 all'83,33% di quello successivo. I residui attivi provenienti dall'esercizio di competenza fanno registrare un lieve aumento nell'esercizio 1992 (1,70%), raggiungendo i 1.465,362 miliardi di lire.

Più marcato è invece il tasso d'incremento dei residui attivi provenienti dal conto residui (7,99%) che si attestano nell'esercizio 1992 a lire 2.334,054 miliardi.

Nel complesso il totale dei residui attivi raggiunge nel 1992 lire 3.799,416 miliardi a fronte dei 3.601,978 dell'esercizio precedente, con l'aumento percentuale del 5,48%. Anche se l'incremento nella accumulazione dei residui attivi si dimostra più contenuto di quello rilevato nell'esercizio precedente (11,89%) permane la situazione della eccessiva mole dei residui che rappresenta il 43,21% degli accertamenti in conto competenza dell'esercizio 1992.

Il dato sopra esposto rappresenta l'elemento più significativo della gestione delle entrate delle partite di giro e dimostra una evidente difficoltà di acquisizione dell'entrata che non dovrebbe verificarsi ove le imputazioni fossero avvenute correttamente. Il tasso di smaltimento dei residui attivi (rapporto tra accertamenti in conto residui e riscossioni in conto residui) si mantiene su

livelli molto bassi raggiungendo nel 1991 il 27,46% ed il 30,7% nell'esercizio successivo.

Tale rapporto ancor meglio evidenzia le difficoltà incontrate dai comuni nel trasformare in effettiva liquidità i residui attivi delle partite di giro, una gran parte dei quali è destinata ad essere riportata di esercizio in esercizio.

Per quanto riguarda il movimento di cassa delle entrate si rileva che le riscossioni totali ammontano a lire 7.988,835 miliardi nel 1991 e a lire 8.360,647 miliardi nell'esercizio successivo con aumento del 4,65%.

Ponendo a confronto il movimento di cassa in entrata ed in uscita si rileva nell'esercizio 1991 una differenza di lire 169,492 miliardi di maggiori pagamenti che decresce a lire 101,248 miliardi in quello successivo.

Per quanto concerne la spesa si rileva che gli impegni in conto competenza riportano un aumento piuttosto contenuto (1,98%) mentre è superiore quello dei pagamenti in conto competenza (3,72%). Il tasso di realizzazione degli impegni che nel 1991 raggiungeva l'83,42% si eleva nell'esercizio successivo all'84,85%. Sul versante dei residui passivi si rileva che quelli provenienti dall'esercizio di competenza decrescono nel biennio considerato del 6,77%, mentre quelli provenienti dal conto residui aumentano dell'11,43%.

I residui passivi da riportare al termine dell'esercizio 1992 si elevano a lire 2.937,347 miliardi con incremento rispetto all'esercizio precedente del 2,36%. Anche il dato relativo all'accumulo di residui appare di notevole significato e non compatibile con i criteri di corretta imputazione alle partite di giro. Si rileva inoltre che la gran parte di tali residui proviene da esercizi precedenti (1.605,218 miliardi) denotando una lentezza delle procedure di spesa non consona alle partite di giro.

Il tasso di smaltimento dei residui passivi permane scarso nel biennio osservato (40,08% esercizio 1991; 38,36% esercizio 1992) con tendenza a decrescere.

Ciò dimostra che anche sul fronte dei residui passivi si rileva una marcata tendenza all'accumulo. Tale fenomeno si dimostra, tuttavia, di minore intensità rispetto a quanto rilevato per l'entrata. Difatti dal confronto della mole dei residui attivi con quella dei residui passivi da riportare al 31 dicembre 1992 si rileva che i primi sono superiori di lire 862,069 miliardi.

Tale dato indica che, pur partendo da una situazione di pareggio della gestione di competenza, si è verificata una più sollecita definizione delle procedure di spesa rispetto a quelle di entrata, per cui attraverso l'impiego delle partite di giro si sono create masse di crediti di difficile esigibilità che avrebbero dovuto bilanciare in entrata spese effettivamente erogate.

### **6.3.3 Comunità montane**

Nel biennio considerato si rileva per il complesso delle comunità montane un significativo incremento della gestione di competenza delle partite di giro.

Infatti gli accertamenti in conto competenza raggiungono nel 1992 i 385,037 miliardi di lire con incremento del 15,64% rispetto all'esercizio precedente, e gli impegni in conto competenza si elevano a lire 385,148 miliardi (con incremento del 15,55%). Da tali dati emerge la non esatta corrispondenza tra le poste attive e passive del conto competenza il cui raffronto fa rilevare (nell'esercizio 1992) una differenza di lire 111 milioni che nel complesso non appare rilevante. Il tasso di realizzazione delle entrate per

l'esercizio 1992 è dell'89,33%, mentre nell'esercizio precedente si attestava sull'89,65%.

Gli accertamenti totali passano da lire 395,665 miliardi dell'esercizio 1991 a lire 479,050 di quello successivo con un incremento del 21,07% (superiore rispetto a quello del 15,64 degli accertamenti in conto competenza), analogo incremento si registra per le riscossioni totali che passano da lire 312,300 miliardi a lire 376,230 miliardi (+ 20,47%).

Per quanto concerne la gestione dei residui attivi si rileva che il loro ammontare complessivo passa da lire 83,364 miliardi dell'esercizio 1991 a lire 102,820 di quello successivo con incremento del 23,33%. Per esprimere la dimensione di tale importo si rileva che esso rappresenta il 26,70% di quello degli accertamenti dell'esercizio 1992. Si rileva, quindi, anche per le comunità montane la difficoltà di acquisire le entrate per le partite di giro cui consegue una tendenza all'accumulazione di residui attivi che non dovrebbe caratterizzare tale titolo di bilancio.

Relativamente al movimento di cassa delle entrate si osserva che le riscossioni totali per il 1991 sono ammontate a lire 312,300 miliardi e sull'esercizio successivo a lire 376,230 miliardi con un incremento del 20,47%.

Dal raffronto del movimento di cassa in entrata ed in uscita si rileva nell'esercizio 1991 una differenza di lire 3,385 miliardi di maggiori pagamenti, mentre nell'esercizio successivo le riscossioni eccedono i pagamenti di lire 11,436 miliardi.

Per quanto riguarda la spesa si rileva una crescita degli impegni e dei pagamenti in conto competenza (rispettivamente del 15,55% e del 16,26%) che in termini di cassa è più marcata di quella rilevata sul fronte dell'entrata. Il tasso di realizzazione degli impegni che nel 1991 si attestava sull'88,13% si

eleva nell'esercizio successivo all'88,67%. Relativamente ai residui passivi si osserva che il loro ammontare complessivo passa da lire 90,557 miliardi dell'esercizio 1991 a lire 105,990 miliardi di quello successivo con incremento del 17,04%.

Tale crescita, che si verifica nonostante il pur lieve miglioramento del tasso di realizzazione degli impegni, deve essere imputata alla difficoltà di smaltimento di residui provenienti da esercizi pregressi.

Dal raffronto dell'ammontare dei residui totali attivi e passivi si rileva al termine dell'esercizio 1992 una leggera prevalenza di quelli passivi (3,17 miliardi). Ciò indica che nel complesso delle comunità montane la gestione delle partite di giro non dovrebbe aver recato significativi squilibri di cassa, in quanto le somme rimaste da riscuotere sono quasi corrispondenti a quelle rimaste da pagare.

#### **6.4 Conclusioni**

L'esame svolto sulla gestione delle partite di giro nel biennio 1991 - 1992 ha posto in evidenza relativamente alle province, ai comuni ed alle comunità montane la perdurante presenza di fenomeni patologici.

Tali patologie sono state rilevate sia attraverso le indagini particolari che hanno interessato un limitato numero di enti (se ne riporta in calce l'elenco), che in base alle analisi contabili svolte si presumeva che presentassero gestioni anomale, che dalla esposizione delle risultanze complessive dei consuntivi degli enti nel biennio 1991 - 1992.

Le indagini particolari hanno consentito un approccio più approfondito alla problematica ed hanno messo in luce i casi più ricorrenti di impiego improprio dei titoli delle partite di giro.



E' appena il caso di avvertire che tali fattispecie forniscono indicazioni sui casi di scorretta imputazione alle partite di giro, ma non ne esauriscono certamente la gamma.

L'osservazione dei dati aggregati ha posto, poi, in evidenza che taluni aspetti patologici non sono circoscritti a casi particolari, ma hanno rilevanza d'insieme. In particolare si rileva una tendenza all'accumulazione dei residui specie di parte attiva che non dovrebbe verificarsi ove le imputazioni alle partite di giro fossero avvenute correttamente; tanto fa ritenere che siano state erogate anticipazioni il cui recupero ha presentato difficoltà che non dovrebbero verificarsi così diffusamente per le partite di giro, che riguardano situazioni ben definite di dare ed avere e dovrebbero esaurire il loro ciclo in un limitato arco di tempo.

La diffusa presenza di aspetti patologici relativamente all'impiego delle partite di giro fa constatare che non sono stati ancora recepiti gli indirizzi tracciati al riguardo dalla deliberazione n.25 del 1986 di questa Sezione.

Un'analisi circostanziata delle modalità di utilizzazione dei capitoli delle partite di giro, alla luce delle indicazioni fornite dalla Sezione, potrà essere proficuamente effettuata nella sede del controllo interno.

Si invitano, pertanto, i colleghi dei revisori a porre in evidenza e a segnalare i casi in cui ravvisino un impiego scorretto di tali poste contabili.

**ELENCO DEGLI ENTI  
SOTTOPOSTI AD INDAGINI PARTICOLARI**

**PROVINCE**

**ENTE**

Prov. Trieste  
Prov. Forlì  
Prov. Benevento  
Prov. Taranto  
Prov. Palermo

**COMUNI**

**ENTE**

Grado	(GO)
Codigoro	(FE)
Caserta	
Montesarchio	(BN)
Paceco	(TP)
Mazara del Vallo	(TP)
Atripalda	(AV)
Sorso	(SS)
Palma Campania	(NA)
Torino	

**COMUNITA' MONTANE**

**ENTE**

Del Collio	(GO)
Del Casentino	(AR)
Monte Subasio	(PG)
Versante dello Stretto	(RC)
Del Taburno	(BN)

## **7. Risultati finali delle gestioni**

### **7.1 Premessa**

Si ricorda che il processo di riforma organica e generale dell'ordinamento delle autonomie locali, avviato con le disposizioni della legge n.142 del 1990, ha anche previsto all'art.55, per la materia che qui interessa, due punti essenziali: la impostazione dei bilanci in modo da consentirne la lettura per programmi, servizi, interventi e la rilevazione dei risultati di gestione mediante contabilità economica.

Lo stato di evoluzione della finanza degli enti locali in essere nel 1992, caratterizzato dall'assenza di disposizioni modificative delle esistenti norme contabili, ha impedito che i conti consuntivi assumessero la funzione di verifica degli effettivi risultati della gestione in termini di efficienza e di efficacia degli interventi effettuati, come previsto dalla richiamata legge.

Pertanto il conto consuntivo ha continuato ad assolvere una funzione prevalentemente garantista di controllo successivo a carattere giuridico-formale, volta soprattutto a verificare se l'erogazione delle spese è stata contenuta nei limiti fissati dagli stanziamenti e dalla autorizzazione di cassa.

E' quindi solo con riferimento ai dati prettamente finanziari che è possibile valutare i risultati conseguiti nell'anno di riferimento: valutazione che, effettuata sulla base di dati globali, ha lo scopo di verificare nei confronti dell'insieme degli enti locali censiti le condizioni di equilibrio gestionale sotto gli aspetti economico-finanziario, di cassa ed amministrativo.

I risultati finali qui considerati sono basati sulle risultanze contabili dei consuntivi trasmessi dagli enti censiti (92 province, 1.299 comuni, 310 comunità montane).

Tra agli enti che non hanno trasmesso il conto consuntivo dell'esercizio 1992 entro la data del 21 giugno 1994 figurano 18 comuni che si trovano in dichiarato stato di dissesto (ai sensi dell'art.25 del decreto legge n.66 del 1989 e successive modificazioni) per non essere in grado di assolvere le funzioni ed i servizi primari in condizioni di pareggio di bilancio pur riducendo tutte le spese per i servizi non indispensabili. Di questi comuni viene qui fornita l'indicazione con riferimento alla provincia di appartenenza:

Minturno	(LT)	S. Antonio Abate	(NA)
Casal di Principe	(CE)	Gallipoli	(LE)
Parete	(CE)	Bernalda	(MT)
S. Cipriano d'Aversa	(CE)	Crosia	(CS)
S. Marcellino	(CE)	Riposto	(CT)
Crispano	(NA)	Chiaromonte Gulfi	(RG)
Marano di Napoli	(NA)	Sarno	(SA)
Monte di Procida	(NA)	Siano	(SA)
Procida	(NA)	Vico del Gargano	(FG)

Va pure tenuto presente che vi sono situazioni finanziarie, presso non pochi enti, che non hanno trovato adeguata rappresentazione nelle scritture contabili del bilancio preventivo e del conto consuntivo. Trattasi di situazioni

debitorie consistenti, fuori bilancio, alle quali la Sezione ha dedicato un apposito referto già trasmesso al Parlamento con deliberazione n.1 del 1993 relativamente alla situazione esistente alla data del 31 dicembre 1989.

I dati ivi riferiti indicavano in lire 2.435,9 miliardi l'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio.

Analogo referto è in corso di elaborazione, con riferimento alla situazione del biennio 1990 - 1991.

Inoltre, come già precisato nella precedente deliberazione n.15 del 1993 della Sezione, i dati relativi alle comunità montane della Provincia Autonoma di Trento - il cui schema di bilancio differisce, per legge provinciale, da quello delle altre comunità - sono stati raccolti mediante la compilazione, da parte degli stessi enti, degli appositi questionari loro inviati.

Infine, come pure già precisato nella predetta sede, a seguito della soppressione, per legge regionale, delle comunità montane della Sicilia, sono passati alle locali province regionali le relative competenze ed i trasferimenti erariali, ragion per cui le risultanze finanziarie di queste ultime sono comprensive anche di quelle di pertinenza delle locali comunità montane.

## **7.2 Sintesi dei risultati**

Ciò chiarito e ricordando che oggetto di rilevazione sono solo le situazioni quali emergono dai conti consuntivi, si evidenziano sinteticamente i risultati finali dell'esercizio 1992 degli enti censiti, che trovano esposizione su base regionale nei prospetti contenuti nel volume degli allegati, cui si rinvia per ulteriori ragguagli.

(n°. di enti ed importi in miliardi)

		<u>avanzo</u>		<u>disavanzo</u>		<u>pareggio</u>
<b><u>PROVINCE</u></b>						
sit. economica di comp.	37	116,5	54	104,8		1
sit. economica di cassa	57	413,5	35	155,6		0
ris. gestione di comp.	15	41,3	76	441,6		1
ris. amministrazione disp.	89	1115,4	2	17,2		1
<b><u>COMUNI</u></b>						
sit. economica di comp.	802	737,6	419	1166,2		8
sit. economica di cassa	747	1336,9	482	1530,5		0
ris. gestione di comp.	684	630,2	536	746,7		9
ris. amministrazione disp.	1119	3617,8	106	384,4		7
<b><u>COMUNITA' MONTANE</u></b>						
sit. economica di comp.	270	63,6	39	6,1		1
sit. economica di cassa	176	61,3	134	42,6		0
ris. gestione di comp.	192	41,3	116	27,7		2
ris. amministrazione disp.	297	201,9	10	14,1		3

Riguardo a tali risultati si precisa che, per una visione d'insieme dell'andamento della finanza locale riferita agli enti che hanno trasmesso il conto consuntivo, sono stati presi in considerazione alcuni dati differenziali, e cioè quelli relativi alla situazione economica di competenza, alla situazione

economica di cassa, al risultato della gestione di competenza ed infine al risultato di amministrazione.

Si ricorda, quanto al primo dato, che ai fini dell'esame della situazione economica di competenza viene considerata la differenza tra le entrate correnti (accertamenti dei primi tre titoli del bilancio) e le spese correnti (impegni del Titolo I, al netto degli ammortamenti), maggiorate degli impegni assunti per il pagamento delle quote capitale dei mutui in ammortamento.

. In sostanza vengono presi in considerazione i fatti contabili nelle iniziali fasi degli accertamenti e degli impegni relativamente alla sola parte corrente del bilancio, con esclusione della gestione degli investimenti che - sia come acquisizione delle risorse sia come impiego delle medesime - costituisce oggetto di apposito, separato capitolo del referto.

Valutazione, questa, che consente di accertare il grado di autosufficienza finanziaria dell'ente locale evidenziando la sua capacità di fronteggiare con le entrate di parte corrente le spese derivanti da cause permanenti e prevedibili in via continuativa.

Il successivo dato differenziale, quello relativo alla situazione economica di cassa, consente di vedere come le predette fasi contabili iniziali si siano poi in concreto tradotte in effettive riscossioni ed in effettivi pagamenti, tenuto in questo caso conto però anche dei movimenti di cassa derivanti dalla gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi precedenti: la situazione descritta considera quindi il movimento di cassa nella sua totalità relativamente alle sole parti del bilancio prese in considerazione per il risultato della situazione economica, e quindi al netto degli ammortamenti e comprese le quote capitale delle rate dei mutui.

L'ulteriore dato differenziale considerato è quello relativo al risultato della gestione di competenza, determinato dal raffronto tra il totale complessivo degli accertamenti di competenza ed il totale complessivo degli impegni di competenza, tenuto conto anche dell'applicazione - totale o parziale - dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente. Questa analisi è finalizzata alla verifica del permanere, nel corso dell'esercizio, della capacità dell'ente di fronteggiare la totalità delle spese con la totalità dei mezzi finanziari a disposizione.

Ultimo dato differenziale considerato, infine, è il risultato di amministrazione che, a differenza della gestione di competenza, comprende anche le partite che al termine dell'esercizio non hanno dato luogo a movimenti di denaro.

Ai fini della sua determinazione sono stati quindi presi in considerazione tutti gli aspetti dell'intera attività gestionale degli enti, quali le riscossioni totali, i pagamenti totali e la consistenza finale dei residui, anche di provenienza degli esercizi precedenti: ne rimangono esclusi i residui passivi perenti, dal momento che l'avanzo di amministrazione qui di seguito evidenziato è quello disponibile.

E' questo il dato differenziale più rilevante, destinato com'è non solo a dare contezza dell'esito della gestione, ma anche a condizionare la gestione di competenza dell'esercizio successivo.

Come già appare dal quadro di sintesi poc'anzi proposto, hanno chiuso l'esercizio 1992 in situazione di disavanzo di amministrazione 2 province, 106 comuni e 10 comunità montane, tra gli enti censiti: di essi viene data elencazione nel prospetto contenuto nel volume secondo del referto.



### **7.3. Esame delle risultanze**

#### **7.3.1 Risultanze finali delle gestioni delle province**

Le risultanze appresso illustrate riguardano i dati contabili desunti dai conti consuntivi trasmessi dalle 92 amministrazioni provinciali.

##### *Situazione economica di competenza*

Come viene esposto nel prospetto del volume degli allegati, al termine dell'esercizio finanziario di riferimento, in più della metà degli enti (54) gli impegni hanno prevalso sugli accertamenti; gli enti in cui si è verificato il risultato opposto sono 37 mentre un ente è risultato in pareggio.

Tale situazione, benché di segno negativo, rappresenta peraltro un miglioramento lieve, rispetto all'anno precedente, dal momento che le province che avevano chiuso l'esercizio 1991 con un esubero di impegni erano state 56 e quelle che presentavano un esubero di accertamenti erano state 36.

Tuttavia ciò che appare di maggiore rilevanza è l'entità dei dati finanziari: benché le amministrazioni provinciali in avanzo siano aumentate di una sola unità, il volume globale dell'esubero degli accertamenti sugli impegni è invece pressoché raddoppiato, passando da lire 66,2 a lire 116,5 miliardi. Il fenomeno è ancor più consistente sul versante delle amministrazioni con esubero di impegni sugli accertamenti: queste, pur diminuite di due sole unità, hanno fatto registrare un dimezzamento del volume del saldo totale in disavanzo, passato da lire 217,6 a lire 104,8 miliardi.

I dati aggregati per aree regionali mostrano che la più alta percentuale di incremento del volume dei saldi attivi si è verificata nelle amministrazioni provinciali meridionali ed insulari.

*Situazione economica di cassa*

Esaminati invece i risultati delle gestioni - sempre limitatamente ai titoli ed alle categorie indicati nel precedente paragrafo - sotto il diverso profilo degli effettivi movimenti di denaro determinati dalle riscossioni e dai pagamenti si rileva, come risulta dal prospetto del volume degli allegati contenuto nel secondo volume, che le province che hanno chiuso in avanzo sono 57 e quelle in disavanzo 35.

Come dati finanziari può segnalarsi che l'avanzo complessivo è aumentato, rispetto all'anno precedente, in misura maggiore (82 miliardi) di quanto non sia a sua volta aumentato l'avanzo complessivo (15 miliardi).

Il numero degli enti in avanzo costituisce, poi, un miglioramento generalizzato rispetto ai risultati della competenza. Miglioramento evidentemente dovuto al fatto che le riscossioni dei residui attivi sono state più consistenti dei pagamenti di quelli passivi. Rispetto a quelli dell'anno precedente, questi risultati del 1992 attestano un peggioramento, seppur contenuto, dal momento che il numero degli enti in avanzo nel raffronto riscossioni-pagamenti è diminuito da 59 a 57. Peraltro il volume complessivo dell'avanzo fatto registrare dai 57 enti è passato da lire 331,6 a lire 413,5 miliardi.

Contemporaneamente, anche il volume globale dei disavanzi è aumentato, ma in misura più modesta (da 140,3 a 155,7 miliardi).

*Risultato della gestione di competenza*

Questo risultato è completamente negativo: 75 province (82%) hanno chiuso l'esercizio finanziario 1992 in disavanzo per aver assunto impegni per un importo globale superiore agli accertamenti, mentre quelle in avanzo sono 15 ed una è risultata in pareggio.

Va però posto in evidenza che tale dato, negativo, costituisce pur sempre un miglioramento rispetto alla situazione dell'esercizio precedente dal momento che gli enti con gestione di competenza in disavanzo erano allora 82 contro 10 in avanzo. I dati finanziari sono nettamente negativi, giacché l'insieme delle gestioni in avanzo ha fatto registrare nel complesso una diminuzione del volume complessivo da lire 45,3 a lire 41,3 miliardi mentre nelle gestioni in disavanzo si è verificato un incremento del valore complessivo di lire 107,1 miliardi (da 334,5 a 441,6 miliardi).

Riguardo all'evidenziato peggioramento della situazione va osservato che, mentre nelle aree geografiche settentrionale e centrale la situazione ha mostrato una generalizzata, seppur modesta tendenza all'attenuazione dei risultati negativi dell'anno precedente, nelle province della regione Sicilia si sono invece verificati risultati estremamente peggiorativi (da complessivi disavanzi di 68,7 a 293,4 miliardi) che nemmeno il pronunciato miglioramento verificatosi negli enti delle altre regioni meridionali (in cui i disavanzi si sono ridotti da 118,5 a 41 miliardi) è riuscito a compensare.

*Risultato di amministrazione disponibile*

Come nei precedenti esercizi, anche nel 1992 questo risultato, al netto dei residui dichiarati perenti, figura di segno positivo pressoché generalizzato. Infatti due sole amministrazioni provinciali (Roma e Caserta)

hanno chiuso in disavanzo, come è evidenziato nel prospetto del volume degli allegati, mentre tutte le altre presentano risultano in avanzo, per un valore globale di lire 1.115,4 miliardi, superiore al dato dell'esercizio precedente che era di lire 1.100,2 miliardi.

Parte consistente dell'avanzo è stato conseguito nelle province regionali siciliane, per valori globali peraltro attenuati rispetto all'anno precedente.

### **7.3.2 Risultanze finali delle gestioni dei comuni**

L'analisi dei dati contabili dei 1.229 comuni che hanno fatto pervenire i conti consuntivi in tempo utile - sui 1.325 aventi popolazione superiore a 8.000 abitanti - mette in evidenza le seguenti risultanze.

#### *Situazione economica di competenza*

Come si rileva dal prospetto del volume degli allegati, gli enti che hanno chiuso l'esercizio di riferimento con la situazione economica di competenza in avanzo sono 802, quelli con la situazione in disavanzo 419 e quelli a pareggio 8. Il confronto con la situazione in essere alla chiusura dell'esercizio precedente mostra un sensibile miglioramento quanto al numero degli enti, dal momento che quelli in avanzo era stati allora 577.

Quanto ai valori finanziari, il volume globale dell'avanzo è stato pari a lire 737,6 miliardi, mentre il disavanzo è ammontato a lire 1.166,2 miliardi: anche in questo caso il raffronto con l'esercizio precedente mostra un miglioramento della situazione, dato che l'avanzo avutosi nel 1992 è superiore del 72% ed il disavanzo è diminuito del 24%.

L'aggregazione per grandi aree geografiche mostra che l'incremento degli enti in avanzo è in pratica diffuso in tutte le zone; lo stesso va detto per il decremento degli enti in disavanzo. Sempre con riferimento alle grandi aree geografiche, la percentuale dei comuni in avanzo è più accentuata nelle isole e meno nelle regioni settentrionali.

*Situazione economica di cassa.*

Contrariamente a quanto si è verificato per le amministrazioni provinciali, per quelle comunali i dati della situazione economica di cassa sono, seppur in lieve misura, meno favorevoli di quelli della competenza, anche se si è verificato, rispetto al 1991, l'aumento del numero di enti che hanno chiuso l'esercizio con avanzo di riscossioni rispetto ai pagamenti.

In particolare, gli enti con situazione in avanzo sono 747 mentre quelli in disavanzo sono 482.

Il raffronto con l'esercizio precedente denota un miglioramento, essendo gli enti in avanzo aumentati di 34 unità, ma a questa situazione ha tuttavia corrisposto un peggioramento in termini finanziari, perché l'avanzo totale è diminuito di lire 206 miliardi, mentre il disavanzo è aumentato di lire 343,7 miliardi. L'aggregazione per grandi aree geografiche mostra che le più accentuate variazioni rispetto all'anno precedente si sono verificate in due specifiche aree.

In quella nord occidentale si è verificato il più consistente peggioramento della situazione, e non tanto per il numero degli enti interessati, quanto invece per l'entità dei risultati finanziari: il dato globale dell'avanzo è diminuito di lire 357,9 miliardi e contemporaneamente il disavanzo globale è aumentato di lire 244,8 miliardi. Quella meridionale,

invece, va segnalata non tanto per le variazioni, del resto poco consistenti in termini assoluti, quanto per la controtendenza sia nell'aumento dell'avanzo che nella contemporanea diminuzione del disavanzo.

*Risultato della gestione di competenza*

Esaminati sotto il profilo del raffronto tra accertamenti ed impegni assunti nel corso dell'esercizio, i consuntivi presentano risultanze prevalentemente positive, seppure in misura contenuta: 684 enti hanno chiuso la gestione di competenza con un risultato in avanzo.

Ma sotto il profilo finanziario il risultato complessivo non è positivo, essendo l'ammontare dei disavanzi (746,7 miliardi) superiore a quello degli avanzi (630,2 miliardi).

Il raffronto con l'esercizio precedente mostra tuttavia che il 1992 ha rappresentato il ribaltamento della situazione sia sotto il profilo quantitativo degli enti in avanzo, sia sotto quello dei dati finanziari globali: nel 1991 erano stati 464 i comuni che erano risultati in avanzo (684 nel 1992) e 754 quelli in disavanzo (536 nel 1992) e d'altra parte l'avanzo totale è passato da lire 365,2 miliardi del 1991 a lire 630,2 miliardi, mentre il disavanzo è diminuito da lire 1.001,7 miliardi del 1991 a lire 746,7 miliardi.

*Risultato di amministrazione disponibile*

Pur se in misura meno marcata rispetto a quanto avvenuto per le amministrazioni provinciali, anche per i comuni l'inserimento dei residui tra le altre componenti determina, in larga maggioranza, risultati finali di segno positivo: 1.119 comuni hanno conseguito avanzo di amministrazione

disponibile, mentre sono 106 quelli che hanno chiuso l'esercizio in disavanzo e 7 quelli in pareggio.

Il raffronto con la situazione dell'anno precedente mostra un miglioramento sotto tutti i profili, sia come numero di comuni in avanzo che come entità dei valori finanziari.

Come si evince dal prospetto del volume degli allegati, gli enti che hanno conseguito avanzo di amministrazione disponibile è aumentato di 30 unità ed il volume globale dell'avanzo è aumentato di lire 991 miliardi (+ 36%), mentre gli enti in disavanzo di amministrazione sono diminuiti di 27 unità ed il volume globale del disavanzo è diminuito lievemente (-34 miliardi)

L'aggregazione per grandi aree geografiche mostra che le rilevate variazioni, sia in senso positivo che negativo, si sono verificate in misura praticamente uniforme senza assumere valori particolarmente significativi in specifiche aree.

### **7.3.3 Risultanze finali delle gestioni delle comunità montane**

Sono ricomprese nell'analisi 310 comunità montane, che hanno trasmesso i conti consuntivi in tempo utile alla Sezione, su un totale nazionale di 318.

#### *Situazione economica di competenza*

I dati evidenziati nel prospetto del volume degli allegati mostrano che una larga maggioranza di comunità montane ha chiuso l'esercizio con una situazione economica di competenza in avanzo.

Sono 270 su 310 gli enti che sono risultati in grado di provvedere autonomamente alle proprie esigenze finanziarie: il loro numero è aumentato rispetto alla situazione dell'esercizio precedente (219 enti), ma il volume complessivo dell'avanzo è risultato in diminuzione, essendo passato da lire 138,3 miliardi del 1991 a lire 63,6 miliardi.

La causa principale di questa contrazione è da ravvisarsi nelle vicende contabili delle comunità della Sardegna, nelle quali l'avanzo complessivo è diminuito nel biennio da lire 70,4 miliardi a lire 6,1 miliardi. Di questi due dati, fuori dell'ordinario è quello relativo alla situazione del 1991, di proporzioni eccezionali, come risulta dal confronto con tutte le altre aree geografiche.

Il motivo di quelle risultanze è stato analizzato ed indicato nella Relazione sui risultati delle comunità montane per gli esercizi 1990 - 1991 (deliberazione di questa Sezione n.15 del 1993), specificando che i dati relativi agli accertamenti ed alle riscossioni avevano subito incrementi anomali nella loro entità a causa dell'accavallarsi di varie quote di contributi statali il cui trasferimento era stato inizialmente sospeso dal Ministero dell'interno in attesa del completamento della documentazione da parte degli enti interessati. Sul versante degli enti risultati in disavanzo nella situazione economica di competenza, va registrata una diminuzione quantitativa rispetto all'anno precedente (da 89 a 39 enti) ed una contrazione del volume complessivo del disavanzo stesso (da 14,7 a 6 miliardi). La contrazione proporzionalmente più consistente si è verificata nell'area delle regioni centrali e particolarmente nelle comunità della Toscana, ove il disavanzo è sceso da lire 4,6 a lire 0,6 miliardi.



*Situazione economica di cassa*

La situazione economica, considerata sotto il profilo dei movimenti di cassa, presenta un peggioramento rispetto ai dati della competenza, al pari di quanto avvenuto per i comuni. Infatti il numero delle comunità montane in situazione di avanzo è diminuito, attestandosi a quota 176 enti (contro i 270 della gestione di competenza), mentre gli enti in disavanzo sono ammontati a 134 (contro i 39 della situazione di competenza), avendo a ciò contribuito la prevalenza dei realizzi dei residui passivi rispetto a quelli dei residui attivi.

Tali risultati costituiscono peraltro un miglioramento, seppur lieve, rispetto alla situazione dell'anno precedente, in cui gli enti con situazione economica di cassa in avanzo erano stati 164 e quelli in disavanzo 146.

Quanto ai dati finanziari, il volume complessivo dell'avanzo è risultato in regresso rispetto all'anno precedente, passando da 91,1 a 61,3 miliardi, mentre il volume del disavanzo non ha subito variazioni apprezzabili.

*Risultato della gestione di competenza*

Come appare dal prospetto del volume degli allegati, 192 comunità montane hanno chiuso l'esercizio con esubero di accertamenti su impegni, che è ammontato globalmente a lire 41,3 miliardi, mentre 116 sono state quelle che hanno chiuso in situazione opposta, ammontante a lire 27,7 miliardi; dati che dimostrano un miglioramento sia per numero di enti sia per dati finanziari.

*Avanzo di amministrazione disponibile*

Dal prospetto del volume degli allegati emerge che le comunità montane che hanno chiuso l'esercizio in avanzo di amministrazione

disponibile sono state 297 e quelle in disavanzo 10. Questa situazione è peggiorativa di quella verificatasi nel 1991, quando gli enti in disavanzo erano stati 7. Quanto ai dati finanziari, il volume complessivo degli avanzi è aumentato di lire 29,7 miliardi, attestandosi a lire 201,9 miliardi e quello dei disavanzi è passato da lire 7,8 a lire 14,1 miliardi.

#### **7.4 Valutazione del disavanzo di amministrazione**

Si ricorda che in disavanzo di amministrazione sono risultati 2 province, 106 comuni, 10 comunità montane e che l'elencazione dei singoli enti è contenuta nel prospetto allegato al secondo volume, al quale si rinvia per l'individuazione dei singoli enti. Qui basti quantificare, come dati di sintesi, i comuni con riferimento alla regione di appartenenza.

Piemonte	2	Abruzzo	1
Lombardia	4	Molise	1
Veneto	10	Campania	18
Friuli Venezia Giulia	3	Puglia	5
Emilia Romagna	0	Basilicata	3
Toscana	15	Calabria	5
Umbria	5	Sicilia	9
Marche	3		
Lazio	13		

Le comunità montane in disavanzo di amministrazione sono ubicate nelle regioni: Piemonte (1), Liguria (1), Veneto (1), Umbria (3), Molise (1), Campania (2), Calabria (1).

Come indicazioni di massima, si riferisce che tra i maggiori enti, per classe demografica, in disavanzo figurano: le province di Roma e Caserta, un comune della classe 11<sup>a</sup> (Torino), uno della classe 9<sup>a</sup> (Reggio Emilia) e cinque della classe 8<sup>a</sup> (Benevento, Caserta, Pozzuoli, Potenza, Trapani). Quanto agli importi del disavanzo, si segnalano quelli più consistenti, ossia: Cassano Jonio (classe 6<sup>a</sup>, Calabria: 10,1 miliardi), Eboli (classe 7<sup>a</sup>, Campania: 11,2 miliardi) Provincia di Roma (Lazio: 14,6 miliardi), Benevento (classe 8<sup>a</sup>, Campania: 19,2 miliardi), Ischia (classe 6<sup>a</sup>, Campania: 19,7 miliardi), Guidonia Montecelio (classe 7<sup>a</sup>, Lazio: 26,2 miliardi), Torino (classe 11<sup>a</sup>, Piemonte: 121,4 miliardi).

Tra gli enti in disavanzo di amministrazione sono ricompresi anche due comuni (Termoli ed Avellino), che pure nel quadro della situazione finanziaria avevano esposto il risultato di amministrazione in avanzo, dovuto però al fatto che i residui passivi perenti sono stati calcolati solo in parte. Circostanza, questa, comune anche ad altri enti e che viene più oltre specificatamente esaminata. Riguardo ai segnalati enti in disavanzo la Sezione ha proceduto ad un duplice adempimento. In primo luogo, a verificare se i competenti collegi dei revisori dei conti hanno evidenziato nella relazione di competenza l'erroneità della procedura di calcolare solo una parte dei residui passivi perenti ai fini della determinazione dell'effettivo ammontare del risultato di amministrazione disponibile. Ciò in particolare per il caso dei due enti sopra evidenziati.

Degli esiti di tale adempimento viene fatta parola , più pertinentemente, nella parte del presente referto dedicata alla verifica del funzionamento degli organi interni di controllo. In secondo luogo, a verificare se, successivamente all'approvazione del conto consuntivo chiusosi in disavanzo ed entro la data del successivo 15 luglio 1993, i consigli delle province, dei comuni e delle comunità montane abbiano deliberato il piano finanziario di riequilibrio della gestione, che è un incumbente obbligatorio ai sensi dell'art. 12 bis del decreto legge n.6 del 1991.

#### **7.5 La situazione dei residui**

Il risultato di avanzo di amministrazione disponibile rende conto, come ricordato, delle poste finanziarie - anche di provenienza dai precedenti esercizi - che alla chiusura dell'esercizio sono rimaste in sospeso per non essersi concretizzate in riscossioni o in pagamenti, e quindi la sua lettura va fatta avendo anche riguardo alla situazione dei residui. Questi ultimi, globalmente considerati, hanno avuto la seguente consistenza nell'esercizio 1992 ed in quello precedente come si rileva dai prospetti generali riepilogativi riportati nel volume secondo.

#### *Quadro dei residui totali per enti (tutti i titoli)*

(importi in miliardi)

esercizio 1991	<i>Quadro dei residui totali per enti (tutti i titoli)</i>			
	<u>province</u>	<u>comuni</u>	<u>comunità montane</u>	<u>totali</u>
residui attivi	9212,9	54999,6	3244,6	67457,2
residui passivi	12630,9	62424,9	3766,7	78822,7

**esercizio 1992**

	<u>province</u>	<u>comuni</u>	<u>comunità montane</u>	<u>totali</u>
residui attivi	8802,8	56654,1	3176,4	68633,3
residui passivi	13015,0	63428,2	3680,5	80123,8

Risulta da quanto sopra esposto che la consistenza complessiva sia dei residui attivi che passivi è aumentata nel biennio considerato, confermando così il permanere della tendenza all'aumento, più pronunciata per quelli passivi.

La disaggregazione per tipologia di ente mostra che nel biennio si è pure verificato nelle amministrazioni provinciali e nelle comunità montane un ridimensionamento delle rispettive masse dei residui attivi, ma l'aumento di quelli delle amministrazioni comunali è stato tale da determinare in senso contrario il dato complessivo.

L'esame della situazione dei residui passivi mostra, sempre a livello di dati complessivi per tipologia di ente, che a fine esercizio si è verificato, rispetto all'anno precedente, un aumento di quelli esistenti presso le amministrazioni provinciali e comunali ed una diminuzione di quelli presso le comunità montane. L'ulteriore disaggregazione esposta nei prospetti del volume degli allegati mostra gli andamenti nei tre gruppi di enti, che possono sintetizzarsi nei seguenti termini.

*Residui attivi*

Quanto alle province, i dati dei residui attivi formatisi nella competenza non mostrano note di particolare interesse. Diversa è la situazione dei residui degli esercizi precedenti: i dati ne mostrano nell'area meridionale una consistente massa (2.927,8 miliardi, pari a quasi la metà del totale nazionale). All'interno di questa massa l'importo più rilevante è quello delle province appartenenti alla Regione Campania (1.189,5 miliardi, aumentati ulteriormente rispetto al 1991: + 8%). Quanto ai comuni, la situazione si ripete in parte perché è di nuovo nel settore dei residui dai residui che l'area meridionale presenta un dato elevato (11.160,5 miliardi, pari ad un terzo circa del totale nazionale), ma in questo caso il complesso dei comuni della Campania, pur costituendo la componente più cospicua (5.852,6 miliardi) dell'area, sono sostanzialmente a livello del complesso dei comuni di altre regioni, come la Lombardia (5.897,4 miliardi) e la Sicilia (5.135,8 miliardi).

Quanto alle comunità montane, infine, emerge la differenza degli enti delle aree meridionale ed insulare (in cui la massa dei residui dagli esercizi precedenti è mediamente dell'ordine di centinaia di miliardi per regione) rispetto agli enti delle aree settentrionale e centrale (in cui la massa di tali residui è sempre abbondantemente inferiore ai 100 miliardi, tranne i casi delle comunità della Lombardia e del Lazio).

*Residui passivi*

Quanto alle province, i dati dei residui passivi formatisi sulla competenza mostrano valori più elevati nelle aree meridionale ed insulare (punta massima in Sicilia: 868,8 miliardi) rispetto alla centrale e

settentrionale (con l'eccezione della Lombardia: 383,2 miliardi). Situazione che si ripete nei residui proveniente da esercizi precedenti, in cui la Sicilia presenta ugualmente il valore massimo (2.104,1 miliardi). Conseguentemente i residui totali delle aree meridionale ed insulare (nel complesso 7.900,4 miliardi) sono risultati superiori alla metà del totale nazionale. Gli importi più cospicui si sono avuti in Sicilia (2.973 miliardi) ed in Campania (1.707,1 miliardi). Quanto ai comuni, i residui passivi formatisi sulla competenza mostrano una situazione equilibrata, tranne il valore elevato avutosi nell'area settentrionale, dovuto agli enti della Regione Lombardia, che hanno dato luogo al massimo nazionale (4.390,1 miliardi). Relativamente alla massa dei residui provenienti da esercizi precedenti, i più elevati valori si sono avuti in Lombardia (6.573,6 miliardi), in Campania (6.071,5 miliardi) ed in Sicilia (5.774 miliardi). La situazione dei residui totali mostra, su base regionale, i maggiori valori complessivi in Lombardia (10.963,7 miliardi) in Campania (8.566 miliardi) in Sicilia (7.789,9 miliardi) e nel Lazio (6.243,8 miliardi).

Quanto alle comunità montane, i residui totali mostrano i valori complessivi più elevati prevalentemente nell'area meridionale, i cui enti da soli hanno una massa di residui che rappresenta più della metà del totale nazionale. Tutte le comunità montane di questa area mostrano valori nettamente superiori a quelle delle altre regioni.

Un'ulteriore analisi dei residui va fatta con riferimento ai grossi comparti del bilancio.

*Quadro dei residui totali per comparti (tutti gli enti)*

(importi in miliardi)

**esercizio 1991**

<b><u>residui attivi</u></b>		<b><u>residui passivi</u></b>	
entrate parte corrente	18829,4	spese parte corrente	20141,7
entrate per investimenti (Tit. IV e V)	44570,0	spese conto capitale (Tit. II)	55486,9
entrate partite di giro	4057,8	spese partite di giro	3194,1
	-----		-----
	67457,2		78822,7

**esercizio 1992**

<b><u>residui attivi</u></b>		<b><u>residui passivi</u></b>	
entrate parte corrente	19902,0	spese parte corrente	20817,2
entrate per investimenti (Tit. IV e V)	44386,3	spese conto capitale (Tit. II)	56032,7
entrate partite di giro	4345,0	spese partite di giro	3273,9
	-----		-----
	68633,3		80123,8



Risulta dal prospetto che la quantità più consistente dei residui sia attivi che passivi è pertinente alla parte straordinaria del bilancio, ossia alle entrate dei Titoli IV e V, tradizionalmente considerate fonte di finanziamento degli investimenti ed alle spese in conto capitale (Tit.II). Le prime hanno fatto registrare una diminuzione, seppure modesta, mentre le seconde hanno mostrato che la tendenza all'aumento, che è stata una costante dei decorsi esercizi, non accenna ad arrestarsi.

Esponendo in estrema sintesi i dati elaborati nei già citati prospetti del volume degli allegati, di questi residui della parte straordinaria del bilancio possono indicarsi gli elementi maggiormente significativi:

*a) residui attivi (Tit. IV e V)*

Quanto alle province, su una situazione generalmente livellata, spiccano le situazioni particolari di tre ambiti regionali, quali la Lombardia (486,9 miliardi), la Puglia (494,1 miliardi) e la Campania (1.014,5 miliardi).

Quanto ai comuni, la situazione è diversificata e, pure se secondo il criterio delle aree geografiche è quella meridionale a presentare il valore più elevato, per contro la rilevazione con riferimento ad ambiti regionali fornisce indicazioni più significative: la massa di residui attivi della specie risulta più elevata in Lombardia (6.360,1 miliardi) seguita dalla Campania (4.833,2 miliardi) dalla Sicilia (4.226,1 miliardi) e dal Lazio (3.946,2 miliardi).

Quanto alle comunità montane, nello specifico prospetto del volume degli allegati, mostra la presenza di valori più elevati nelle regioni meridionale (oltre la metà del totale nazionale) ed insulare, con importi maggiori nella Calabria (356,7 miliardi) nella Basilicata (338,9 miliardi) e nella Sardegna (264 miliardi);

*b) residui passivi (Tit.II)*

Quanto alle province, quelle in cui si è costituita la maggior parte dei residui della specie appartengono alla Sicilia (2.398,6 miliardi, pari ad un quarto circa del totale nazionale), seguite da quelle della Campania (1.152,1 miliardi), mentre quelle della Lombardia, Puglia e Lazio presentano valori pressoché livellati, superiori ai 500 miliardi.

Quanto ai comuni, i valori più cospicui si sono verificati in ambiti regionali che interessano le varie aree geografiche: Lombardia (6.981 miliardi), Campania (6.082 miliardi) e Sicilia (4.969,5 miliardi).

Quanto alle comunità montane, nell'area meridionale risulta la più consistente massa di residui della specie (il suo valore supera da solo la metà del totale nazionale). Gli ambiti nazionali di maggior concentrazione sono risultati la Calabria (421,4 miliardi), la Campania (391,7 miliardi) la Basilicata (370,6 miliardi) e la Sardegna (340,3 miliardi).

I dati sinora espressi riguardano tutti i residui del Titolo II nel quale è ricompresa la spesa per gli investimenti - diretti ed indiretti - realizzati dagli enti locali: di questa spesa, siccome pertinente alla gestione degli investimenti, viene fatta parola più propriamente nello specifico capitolo, al quale si rinvia.

## **7.6 Considerazioni conclusive**

Dalle risultanze ricavate dall'incrocio dei due prospetti "A" e "B" e dalle relative disaggregazioni sinora esposte sinteticamente, emerge che le masse dei residui attivi e passivi sono ascrivibili alla parte straordinaria del bilancio; che nel breve periodo del biennio considerato i comuni hanno accumulato, rispetto alle province, maggiori masse di residui attivi; che i

residui attivi e passivi sono dislocati preferibilmente negli enti dell'area meridionale ed in quelli appartenenti alla Regione Lombardia.

Il rilevato esubero dei residui totali passivi, ove si tenga presente l'obbligatorietà sia del pareggio delle previsioni iniziali (art.3 del D.P.R. n.421 del 1979) sia del ripiano degli squilibri in corso di esercizio (art.1 bis del decreto legislativo n.318 del 1986) dovrebbe significare in via di principio, se espresso in valori ragionevolmente contenuti, che nelle gestioni complessivamente considerate le poste in entrata hanno trovato realizzazione in misura maggiore di quelle in uscita con conseguente accrescimento delle disponibilità finanziarie degli enti sotto forma di avanzo di amministrazione.

Ma tale semplicistica conclusione non è soddisfacente in presenza di uno sbilancio così rilevante, e quindi altre considerazioni vanno invece fatte, perché il ruolo svolto dai residui, per la loro consistenza, è di notevole peso nella determinazione del risultato finale di amministrazione.

1) La individuazione delle possibili cause del costituirsi di masse di siffatta ampiezza induce a concentrare l'attenzione non solo sulle norme ed i principi che ne disciplinano la formazione e la conservazione, ma anche sulle precedenti fasi del procedimento dell'entrata e della spesa: gli accertamenti e gli impegni.

Il D.P.R. n.421 del 1979 (artt.20 e 21) ha realizzato, per gli enti locali, un sistema certo non rigoroso in tema di assunzione di impegni, ove lo si confronti con quanto è stato disposto per le amministrazioni statali e per quelle regionali a statuto ordinario, con le quali invece avrebbe dovuto essere realizzato un omogeneo collegamento quanto a regole contabili, almeno nello spirito della riforma della contabilità pubblica iniziata con la

contabilità regionale (legge n.335 del 1976) e proseguita con la riforma del bilancio dello Stato (legge n.468 del 1978).

Infatti la normativa emanata per gli enti locali non richiede, per l'assunzione di impegni, che l'obbligazione sia giuridicamente perfezionata (come avviene per le amministrazioni statali: art.20 legge n.468 del 1978) ovvero che l'obbligazione scada entro l'esercizio (come avviene per le regioni statuto ordinario: art.17 legge n.335 del 1976).

L'assunzione di impegni mediante atto deliberativo senza specifiche restrizioni ha determinato effettive possibilità di assunzione di impegni senza una concreta base di certezza, ossia senza il supporto dell'avvenuta insorgenza, in senso giuridico, dell'obbligazione a pagare, per cui è diffusa la prassi dell'assunzione di impegni di massima o di impegni generici soprattutto in prossimità della chiusura dell'esercizio.

Fenomeno che si verifica parallelamente nella parte dell'entrata, mediante accertamenti effettuati sulla base di atto deliberativo, sovente in assenza di presupposti certi e validi ossia dell'esistenza del diritto, inteso in senso giuridico, a riscuotere. E che sembra talvolta funzionale all'esigenza di ampliare la parte attiva del bilancio per rappresentare disponibilità finanziarie.

Il contesto normativo del D.P.R. n.421 del 1979 non è stato rivisitato in modo organico: i termini fissati per l'esercizio della delega conferita al Governo per la riforma della contabilità degli enti locali - mediante norme che tra l'altro sarebbero entrate in vigore in epoca successiva all'esercizio di riferimento - sono ormai inutilmente scaduti.

E' ben vero che si sono verificati interventi, sporadici, posteriori al citato decreto presidenziale, ma questi non hanno affrontato alla radice la

questione dell'assunzione degli impegni e quindi non hanno eliminato gli inconvenienti sopra evidenziati. Il riferimento è a due specifiche disposizioni:

- il comma 2°, dell'art.23 del decreto legge n.66 del 1989, il quale, seppure contenuto in un decreto riguardante dichiaratamente gli enti locali in disavanzo di amministrazione, è da ritenersi applicabile alla generalità degli enti locali. Questa norma richiede, per l'effettuazione del pagamento, l'adozione della deliberazione e l'esistenza dell'impegno registrato dal responsabile della contabilità;
- l'art.55 della legge n.142 del 1990, il quale dispone che l'impegno va assunto con l'attestazione della copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario, a pena di nullità.

Ma, a ben vedere, nel primo caso la disposizione è destinata ad esplicare i propri effetti in una fase posteriore all'assunzione dell'impegno, cioè ad impegno già assunto, mentre è evidente la necessità che gli interventi correttivi agiscano anche nella precedente fase del procedimento della spesa, ossia proprio in quella dell'assunzione dell'impegno.

Parimenti è da dire per la seconda norma, perché, in fatto di assunzione di impegni, questa affronta un solo aspetto, l'esistenza della copertura della spesa, ma non anche l'altro, ossia l'esistenza del reale presupposto giuridico dell'obbligazione a pagare.

- 2) Con l'entrata in vigore della legge n.142 del 1990 è stata sancita l'abrogazione di varie disposizioni contenute nel vecchio Regolamento n.297 del 1911, tra cui quella dell'art.200, che prescriveva una speciale deliberazione consiliare, da adottarsi in occasione dell'approvazione del

conto consuntivo, per l'eliminazione dei crediti che venissero riconosciuti inesigibili.

Pertanto, sia per il suindicato motivo, sia perché le norme in materia di contabilità degli enti locali, di cui alla legge delega n.421 del 1992, non sono state emanate, è mancata allora e manca del resto tuttora nell'ordinamento una disciplina sostanziale e procedurale di carattere generale in tema di eliminazione dei residui attivi.

In tale situazione la verifica dei presupposti per la conservazione dei residui attivi continua a riposare solo sull'applicazione delle disposizioni del regolamento di contabilità di ogni singolo ente, ove deliberato, ovvero sul rispetto dei generici principi di contabilità che richiedono l'esistenza del reale presupposto del diritto a riscuotere, e sulla conseguente opera di verifica svolta da parte degli amministratori e da parte degli organi di controllo interni ed esterni.

La constatazione che tra i residui attivi di taluni enti figurano ancora partite attive provenienti da esercizi risalenti a molti anni addietro, anche oltre il decennio, convince che, contrariamente alla precedente normativa che richiedeva la dimostrazione della procedura seguita per riconoscere l'assoluta inesigibilità di un residuo attivo cancellato, è necessaria l'adozione di norme, anche ad iniziativa dei singoli enti, che richiedano invece la dimostrazione dell'esistenza dei validi motivi su cui si basa il convincimento del perdurare del requisito della esigibilità nonostante il decorso di vari anni.

Trattasi di aspetti che introducono la necessità di ulteriori approfondimenti, che rientrano negli intenti della Sezione e che sono stati già avviati, sulle modalità di svolgimento del controllo, da parte degli

organi regionali e dei collegi dei revisori di conti, anche di questo delicato aspetto delle operazioni contabili.

Già nel corso delle rilevazioni finalizzate al presente Referto la Sezione ha analizzato il tasso di smaltimento dei residui attivi per tutti gli enti censiti, partitamente per i primi cinque titoli della parte attiva del bilancio.

L'analisi del rapporto tra riscossioni in conto residui e residui stanziati ha messo in luce un complesso di elementi che si prestano a varie considerazioni.

Della riferita rilevazione viene pubblicata nel volume dei prospetti solo una parte - per motivi di spazio - relativa a tutte le amministrazioni provinciali ed a quelle comunali maggiori (dalla classe 9<sup>a</sup> alla 11<sup>a</sup>).

Qui viene ora fatto cenno ad un campione limitato a 14 tra i maggiori comuni, appartenenti a tutte le aree geografiche: settentrionale, centrale, meridionale, insulare (Torino, Milano, Bergamo, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Salerno, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Agrigento, Cagliari).

Procedendo secondo l'ordine dei titoli dell'entrata del bilancio, nel Titolo I (entrate tributarie) emergono le situazioni di taluni comuni che, nell'anno 1992, hanno riscosso anche meno della metà dei residui provenienti dai precedenti esercizi: lo smaltimento dei residui è stato del 47,7% per Cagliari, del 44,1% per Napoli, del 32,7% per Salerno, del 17,6% per Agrigento, del 15,3% per Bergamo.

Nel Titolo II (trasferimenti correnti) il tasso di smaltimento ascende a valori mediamente più elevati del precedente titolo, oscillando tra il 30,7% del comune di Roma ed il 100% di Bari; nettamente in contrasto è il valore del comune di Salerno (3,9 %, ma nel 1991 era stato del 30,5%) che

induce a ritenere che, trattandosi di entrate che presuppongono un'attivazione più dell'ente trasferente che non dell'ente percettore, siano stati esposti nella voce residui stanziati di quel titolo importi di dubbia pertinenza.

Il Titolo III riguarda le entrate extratributarie, comprendenti in particolare anche i proventi dei servizi pubblici e dei beni dell'ente. In questo titolo i tassi di smaltimento sono mediamente bassi (i livelli massimi sono stati raggiunti a Bergamo con il 59% ed a Firenze con il 54,4%) ma in certi comuni lo smaltimento dei residui ha toccato livelli infimi: a Salerno il 9,5%, a Napoli il 4,1%, ad Agrigento il 2,8%, a Cagliari l'1,5%. Valori, questi ultimi, che sono coerenti con quelli avutisi nell'esercizio precedente (tranne il caso di Salerno, che era pervenuto al 24,9%).

La estrema esiguità di certi tassi di smaltimento ed il loro verificarsi anche nell'esercizio precedente in un settore in cui invece l'ente dovrebbe conseguire la realizzazione dei crediti precedentemente non riscossi ed attinenti allo svolgimento dei servizi ed all'amministrazione del patrimonio, può indurre o a ritenere che sono state esposte contabilmente, come esigibili, poste non assistite invece da alcuna reale ragione di credito, ovvero, in alternativa, ad esprimere una valutazione di inefficienza se non di incuria nei confronti dell'ente.

Nel Titolo IV (entrate da alienazione di beni, trasferimenti di capitali, riscossioni di crediti), ad eccezione del tasso elevato del comune di Bergamo (95,6% in linea con quello del 1991: 98,5%) e di quello di Agrigento (35,8%), i valori medi si attestano abbondantemente al di sotto della soglia del 30%, ma in taluni comuni sono risultati molto bassi, come a Palermo: 7,9%, a Bari: 4,2%, a Reggio Calabria: 1,1%. Anche in questi



casi i bassi tassi di smaltimento depongono non solo della scarsa attivazione dell'ente nella riscossione di entrate da cespiti gestiti in proprio quali, se non altro, quelle provenienti da alienazione di beni o riscossione di crediti, ma anche del fatto che i tassi di smaltimento sono bassi molto probabilmente perché riferiti a residui non realistici giuridicamente.

Nel Titolo V (entrate derivanti da accensione di prestiti), al di sotto dei tassi più elevati riscontrati nel comune di Bergamo (66%), Torino (56,5%) e Bologna (36,5%), i valori medi oscillano attorno al 30%. I valori minimi sono riscontrabili a Cagliari (17,7%), a Napoli (17,1%), a Reggio Calabria (14,2%), a Palermo (8,6%), a Catania (5,9%).

In questo titolo sono comprese le entrate derivanti da accensione di prestiti e da anticipazioni di cassa. Ma, come evidenziato nel paragrafo dedicato a queste ultime, l'ammontare dei loro residui in termini assoluti è modesto rispetto al totale del Titolo V, e pertanto la parte preponderante dei residui è ascrivibile alle quote di mutuo accertate in precedenza ma non ancora rimosse, che si trascinano da esercizio in esercizio in attesa di essere utilizzate.

Di conseguenza, sempre per quanto riguarda il presente Titolo V, può concludersi in via di principio che i bassi tassi di smaltimento dei residui corrispondono a lentezze e ritardi nella realizzazione degli investimenti per i quali il prestito è stato attivato. Questo, però, sempre sul presupposto che i residui stanziati corrispondano ad effettivi mutui o quote di mutui ancora disponibili per la realizzazione o l'ultimazione dell'investimento cui ineriscono.

Al termine di questa analisi - particolareggiata, anche se limitata ai soli 14 comuni suindicati - può concludersi che è ravvisabile, ovviamente con le eccezioni che si è avuto cura di evidenziare, la tendenza del tasso di smaltimento dei residui attivi a diminuire mano a mano che si scende dall'area settentrionale a quella meridionale, fino a toccare in certi comuni valori estremamente bassi con il conseguente trascinarsi di masse di residui che vanno comunque ad incidere sulla determinazione del risultato finale di amministrazione.

Non può quindi ritenersi un caso che i valori più elevati dagli avanzi di amministrazione, come esposti nello specifico prospetto del volume degli allegati ed illustrato nella prima parte del capitolo, si siano verificati nelle regioni delle aree geografiche meridionale ed insulare cui appartengono i comuni che, tra quelli del campione sinora analizzato, presentano i più bassi tassi di smaltimento dei residui attivi

Sul motivo dell'avvertita esigenza di impedire che tramite la conservazione tra i residui di poste attive non assistite da un concreto grado di esigibilità si pervenga all'alterazione delle reali risultanze del conto consuntivo con la conseguenza di far figurare avanzi di amministrazione, non realistici ovvero anche di celare un disavanzo di amministrazione tenuto conto, tra l'altro, delle gravi limitazioni gestionali imposte dall'art.23 del decreto legge n.66 del 1989, la Sezione ritiene di dover sensibilizzare gli organi di controllo interni ed esterni ad un vigile riscontro delle operazioni di cancellazione dei residui attivi.

- 3) I residui passivi sono stati oggetto di maggiore attenzione, che non quelli attivi, da parte del contesto di norme contabili emanate con il D.P.R. n.421 del 1979, specie quelli concernenti le spese di investimento.

Anche per i residui passivi appare necessaria una attenta opera di revisione al fine di conservare solo quelli che rappresentano gli effettivi impegni esistenti verso i terzi alla chiusura dell'esercizio.

L'accertamento di eventuali economie, insussistenze, prescrizioni concorre alla determinazione del risultato di amministrazione riducendo la parte passiva del quadro finanziario.

Tale effetto sul risultato finale lascia ritenere che la revisione dei residui passivi riceva da parte degli enti locali maggiori cure ed attenzioni che non quella dei residui attivi, ciò in quanto appare verosimile che gli enti abbiano maggior interesse a cancellare quanto più possibile i residui passivi che non quelli attivi dal momento che questi ultimi possono contribuire a dimostrare un risultato positivo della gestione.

- 4) Nell'ambito dei residui passivi va poi ricordato il ruolo svolto dai residui perenti nella determinazione del risultato di amministrazione disponibile.

A mente infatti dell'art.3 del decreto legge n.55 del 1983, dell'avanzo di amministrazione contabile va accantonata la parte corrispondente all'ammontare complessivo dei residui passivi perenti, mentre l'avanzo di amministrazione disponibile è costituito dalla restante parte.

Alcuni degli enti censiti hanno invece indicato come residui passivi perenti, da sottrarre al risultato di amministrazione contabile, solo una parte dell'effettivo ammontare di tali residui. L'inserimento, correttamente, di tutto il loro ammontare - effettuato dalla Sezione per la rilevazione dei dati da elaborare - ha determinato il ridimensionamento delle risultanze positive evidenziate dagli enti ed in due casi il ribaltamento del risultato stesso, passato da avanzo ad effettivo disavanzo (i già segnalati casi dei comuni di Termoli e di Avellino).

Dallo specifico prospetto proposto nel volume degli allegati della Relazione risulta che sono venuti a trovarsi in tale situazione 22 comuni ed una provincia (Treviso) appartenenti pressoché a tutto il territorio nazionale: una sola regione, il Veneto, ha avuto una incidenza più elevata delle altre, con 9 enti.

Quanto agli importi, in taluni casi il ridimensionamento dell'avanzo è stato di modesto ammontare, ma così non può dirsi per altri casi: la più alta variazione si è verificata nel caso del Comune di Pomigliano d'Arco, nel quale l'avanzo dichiarato di lire 6.087 milioni si è ridotto a lire 1.840 milioni.

Anche per questo fenomeno la Sezione ha verificato se i competenti collegi dei revisori hanno fatto constatare nella relazione sul conto consuntivo l'erroneità dell'inserimento parziale dei residui passivi perenti. Di tale verifica è fatta parola nel capitolo del Referto relativo al funzionamento degli organi interni di controllo.

Discende da quanto sinora esposto che, per effetto della mancanza di certezza che nei residui siano ricomprese solo le poste contabili giuridicamente idonee a tradursi in momenti successivi in effettivi riscossioni o pagamenti, sussistono motivi perché i risultati esposti nella situazione finanziaria, sia come avanzo che come disavanzo di amministrazione, vengano considerati e valutati, nell'attuale assetto della legislazione, con estrema prudenza.

## **8. La gestione del patrimonio**

### **8.1 Considerazioni generali**

L'indagine sulla presentazione del conto del patrimonio e sull'aggiornamento degli inventari pone in evidenza, oltreché il grado di inadempienza da parte degli enti locali ai relativi obblighi, anche taluni problemi rilevanti concernenti la particolare materia, che, anche alla luce delle norme intervenute recentemente, sottolineano la necessità di colmare talune lacune ordinamentali, che non consentono di possedere, allo stato attuale, una visione organica e completa degli elementi di valutazione della situazione economica e finanziaria degli enti, quale deve essere desunta dai documenti contabili, aggiornati e chiaramente leggibili. Con l'art.5 del recente decreto legge 26 aprile 1994, n.253 è stato prorogato al 1° gennaio 1996 il termine stabilito dall'art.4 della legge n.421 del 1993 per l'applicazione in forma graduale e progressiva della contabilità economica per gli enti locali, in applicazione dei principi contenuti al riguardo nella legge n.142 del 1990, relativa all'ordinamento delle autonomie locali. (Sui particolari problemi, che si pongono riguardo all'interpretazione della legge di delega 23 ottobre 1992, n.421 e sulla successiva citata proroga del termine di adempimento si riferisce più estesamente nella Parte III della presente Relazione).

Nell'ambito di tale sistema di contabilità economica, la legge n.421 del 1992 prevedeva anche la definizione dei principi per la determinazione dei costi e degli ammortamenti dei servizi degli enti locali.

L'annoso problema della rilevanza meramente figurativa delle poste relative all'ammortamento dei beni durevoli di pertinenza degli enti locali dovrebbe, pertanto, anch'esso trovare una soluzione adeguata, e da tempo auspi-

cata, nel quadro della nuova contabilità economica, e non solo per quanto riguarda il settore dei servizi degli enti stessi.

Per quanto attiene ai servizi pubblici, invero, il problema è stato già affrontato e risolto con l'art.12 della legge 23 dicembre 1992, n.498, che, tra i criteri per il calcolo delle tariffe dei servizi pubblici, comprende gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario tra gli elementi da considerare per l'integrale copertura dei costi, al fine di assicurare la corrispondenza tra costi e ricavi.

Questo particolare settore dei servizi concerne le società per azioni che gestiscono i servizi stessi in regime privatistico.

Ma il criterio di considerare gli oneri di ammortamento secondo un calcolo economico, inteso alla ricostituzione del capitale corrispondente al bene di proprietà dell'ente, dovrebbe riguardare l'intero patrimonio dell'ente stesso.

Il problema qui evidenziato è, d'altra parte, strettamente connesso a quello dell'inventariazione ed alla stima del valore dei beni, nonché dell'aggiornamento di tali elementi, che costituiscono il presupposto per il calcolo delle quote di ammortamento. Occorre, tra l'altro, osservare che, ai sensi dell'art.13 bis del decreto legge 12 gennaio 1991, n.6, convertito con legge 15 marzo dello stesso anno, n.80, gli enti locali possono trasferire al patrimonio delle costituende aziende speciali o società per azioni, costituite ai sensi dell'art.22 della legge n.142 del 1990, beni mobili ed immobili; tale trasferimento deve essere corredato di una stima dei periti designati dal competente tribunale, per la quale vengono richiamati i criteri previsti dall'art.2343 del codice civile.

La disposizione richiamata conferma, per il caso particolare in riferimento, quei principi generali, che debbono governare la tenuta degli inventari

del conto del patrimonio, ai fini di una sana gestione dello stesso, che, oltreché per il caso in esame, devono essere applicati ogni qual volta l'ente ponga in essere un atto, che richieda una quantificazione del valore dei beni di appartenenza.

Molteplici sono, al riguardo, le disposizioni recenti che fanno riferimento ad ipotesi di vendita dei beni di proprietà degli enti locali e che richiedono, come misura preliminare, la necessità della valutazione economica degli stessi.

L'art.3 del decreto legge 31 ottobre 1990, n.310, convertito con legge 22 dicembre 1990, n.403, prevede l'alienazione del patrimonio disponibile degli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, per il finanziamento delle perdite di gestione delle aziende pubbliche di trasporto o per il risanamento degli enti locali dissestati; prevede altresì la possibilità di alienazione del patrimonio di edilizia residenziale di loro proprietà. In tali casi gli enti possono ricorrere al finanziamento anticipato di istituti di credito (fino al 90% del valore di cessione per i beni edilizi); tale operazione richiede anch'essa una valutazione del bene, sulla base anche delle risultanze delle scritture degli inventari.

L'art.7 del D.P.R. 24 agosto 1993, n.378, prevede espressamente, al riguardo dell'alienazione del patrimonio disponibile degli enti sottoposti alla procedura di risanamento finanziario, che l'individuazione del patrimonio disponibile da alienare deve essere fatta dall'organo straordinario di liquidazione sulla base dell'inventario dei beni dell'ente, ovvero di qualsiasi atto o scrittura patrimoniale, delle risultanze del catasto o di altri pubblici uffici, nonché di ogni altra risultanza scritta o verbale. Prevede, altresì, che la stima dei beni

destinati alla vendita deve essere effettuata dal tecnico dell'ente o da periti privati in caso di necessità, sulla base dei valori di mercato.

La norma in esame, applicabile nel corso della procedura di dissesto per l'acquisizione della massa attiva, opera innanzitutto una graduazione dei mezzi di ricerca dei beni del patrimonio disponibile, assegnando una posizione prioritaria alle risultanze dell'inventario; sussidiariamente, per l'ipotesi che l'inventario non sia esistente ovvero non sia aggiornato, autorizza l'adozione di altri mezzi di ricerca. Prevede, poi, la norma stessa i criteri per la stima dei beni da alienare, adottando il criterio del valore di mercato ed assegnando il compito di stima prioritariamente al tecnico dell'ente.

Un'ultima norma, che si ritiene opportuno qui richiamare è la legge 31 dicembre 1993, n.579, che prevede il trasferimento agli enti locali di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato, non utilizzati in conformità al soddisfacimento degli interessi pubblici cui sono destinati, e necessari per la realizzazione di opere o per lo svolgimento di attività di interesse pubblico di competenza degli enti locali.

La norma in questione autorizza il trasferimento dei beni a trattativa privata e fa riferimento, ai fini della determinazione del prezzo di cessione, al valore determinato dall'ufficio tecnico erariale competente.

Le norme sopra richiamate pongono in evidenza la necessità di una regolare tenuta degli inventari dei beni patrimoniali degli enti locali, ai fini dell'accertamento, nelle ipotesi particolari considerate, della proprietà, della consistenza e dell'esatta individuazione delle caratteristiche dei beni da alienare. Le stesse norme, peraltro, evidenziano anche l'importanza della determinazione del valore dei beni da alienare, facendo riferimento ai criteri di stima peritale e al valore di mercato dei beni stessi.



Sappiamo, peraltro, che allo stato attuale della normativa la valutazione dei beni patrimoniali non è soggetta a rigide regole generali predeterminate (per la valutazione dei beni demaniali il problema si pone in maniera ancora più complessa) ma risulta, in linea generale, ispirata ai criteri aziendalistici, fra i quali ricorre anche quello della stima peritale e quello del valore di mercato del bene. Questi ultimi criteri sembrano quelli più attendibili, almeno per quanto riguarda l'aggiornamento delle scritture patrimoniali, ai fini della alienazione dei beni.

Tuttavia, proprio per la mancanza di norme cogenti al riguardo, è grave il rischio di una sopravvalutazione o di una sottovalutazione del valore dei beni, con conseguenze negative sulla reale rappresentatività della situazione patrimoniale degli enti locali.

Con le norme sopra esaminate il legislatore non ha potuto fare a meno di dettare criteri precisi di riferimento per la determinazione del valore di cessione dei beni; sarebbe auspicabile che, con la stessa urgenza il problema fosse risolto in sede delle emanate norme regolamentari sulla contabilità finanziaria e patrimoniale degli enti locali, nonché nella determinazione dei criteri, cui deve essere ispirata la normativa sulla contabilità economica degli enti stessi.

I problemi evidenziati dalle norme sopracitate, che spesso coinvolgono interessi economici cospicui degli enti locali (basti pensare al patrimonio dell'edilizia residenziale o delle aziende speciali e delle S.p.A., che gestiscono servizi pubblici), sollecitano l'adozione di regole generali ed univoche in materia, non più procrastinabili dopo l'avvio della riforma delle autonomie locali (che ha già quattro anni di vita), che ha uno dei suoi criteri di base più rilevante nella possibilità della rilevazione dell'efficienza e dell'economicità della

gestione, risultante da una chiara e sicura leggibilità dei dati relativi alle scritture contabili.

D'altra parte, non mancano esempi di altre realtà pubbliche, anche di recente istituzione, per le quali si è ritenuto di richiamare espressamente, per la determinazione del contenuto dello stato patrimoniale le regole stabilite dal vigente codice civile (vedasi al riguardo il richiamo operato dall'art.4, comma 2°, del decreto legge 1 dicembre 1993, n.487, concernente la trasformazione dell'Amministrazione delle poste in ente pubblico economico), in base alle quali, tra l'altro, è prevista la valutazione delle immobilizzazioni al costo di acquisto o di produzione.

Per quanto riguarda i beni redditizi, il problema si pone per quanto concerne l'aggiornamento dei canoni di affitto e di locazione, che, come è noto, concorrono nella determinazione del valore dei beni stessi da iscrivere nei registri di consistenza.

Con le disposizioni previste dall'art.11 del decreto legge 11 luglio 1992, n.333 (convertito con legge 8 agosto 1992, n.359), il regime della locazione degli immobili urbani è stato novellamente disciplinato, con l'introduzione di una doppio mercato dei canoni (in base all'equo canone ovvero ai patti in deroga); i riflessi di tale disciplina sulle locazioni dei beni redditizi degli enti locali impongono di considerare il problema dell'aggiornamento dei canoni non solo ai fini dell'esatta determinazione delle entrate finanziarie patrimoniali ma anche per gli effetti che ne conseguono ai fini della valutazione dei beni nel conto del patrimonio.

Ulteriori problemi connessi alla esatta valutazione dei beni patrimoniali degli enti locali si pongono in relazione alle disposizioni che prevedono l'imposizione dell'I.C.I. a carico degli enti, per quegli immobili siti in comuni o

province diverse da quelli dell'ente possessore e non destinati esclusivamente ai compiti istituzionali dell'ente, nonché per l'imposta del 5% a carico dei concessionari o locatari di beni pubblici, istituita con il decreto legislativo 28 febbraio 1992, n.263, attuativo della legge di delega 12 luglio 1991, n.292 (art.3); di tali problemi si è, peraltro, già fatto cenno nella relazione presentata nell'anno precedente, alla quale si fa qui rinvio.

## **8.2 L'adempimento degli enti locali all'obbligo di presentazione del conto del patrimonio**

Per quanto concerne l'adempimento dell'obbligo di presentazione dei conti consuntivi di competenza di questa Sezione, per l'esame dei conti relativi ai comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti e per le province, si è riferito in altra parte della presente relazione.

Qui si riferisce sull'adempimento dell'obbligo di presentazione dei conti del patrimonio da parte degli enti di cui trattasi, con un esame comparativo dei dati per il biennio 1991 - 1992.

Risulta dai dati analizzati che per il totale degli enti di competenza, province e comuni (n.1.417), hanno adempiuto all'obbligo della presentazione del conto del patrimonio n.1.129 enti, con una percentuale di adempimento dell'81%; l'anno precedente il tasso di adempimento era stato inferiore (78%).

In tale dato, naturalmente, sono compresi anche gli enti, che non hanno adempiuto all'obbligo di presentare il conto consuntivo, che sono n.59 (solo comuni) e che, quindi, sono da considerare inadempienti anche per la presentazione del conto del patrimonio; di questi, 14 hanno comunicato di aver dichiarato lo stato di dissesto ai sensi dell'art.25 della legge n.144 del 24 aprile 1989 (si veda il relativo elenco nella Parte I della presente Relazione).

Per quanto riguarda le province, i conti del patrimonio pervenuti sono 87 su 92 (percentuale di adempimento del 95%), mentre per quanto riguarda i comuni sono pervenuti 1.042 su 1.325 (percentuale di adempimento del 79%); per l'esercizio 1991 la percentuale di adempimento dell'obbligo era stata dell'89% per le province e del 72% per i comuni.

Si deve constatare, quindi un apprezzabile incremento nell'adempimento dell'obbligo di presentazione del conto del patrimonio, anche se, trattandosi di norma che investe la responsabilità di tutti gli enti non è da sottovalutare la negligenza di un cospicuo numero di essi (circa trecento), che non cura l'esatto adempimento di tale necessario compito.

Per quanto riguarda, infine, le comunità montane si segnala che su n. 338 enti tenuti alla presentazione del conto del patrimonio hanno adempiuto a tale obbligo, a livello nazionale, n.275 enti, con un tasso di adempimento dell'81,36%.

Per le analisi dei dati relativi alla distribuzione della situazione degli enti in relazione alle regioni ed alle grandi aree geografiche di appartenenza si fa rinvio ai prospetti del volume degli allegati della presente Relazione.

Occorre, inoltre, segnalare, nel quadro delle iniziative assunte per richiamare l'attenzione delle competenti autorità di vigilanza sul fenomeno delle inadempienze degli enti locali agli obblighi relativi alla presentazione del conto del patrimonio, che questa Sezione, con note indirizzate ai Presidenti delle Giunte regionali, ha provveduto tempestivamente a segnalare gli enti inadempienti di rispettiva appartenenza e i presupposti di legge, che impongono la vigilanza sull'adempimento di detto obbligo.

Occorre a tal proposito osservare che l'iniziativa è stata opportuna e proficua, in quanto i Presidenti interessati hanno segnalato ai competenti or-

gani di controllo sugli enti locali la necessità di una più accurata vigilanza e che i medesimi organi di controllo non hanno mancato di segnalare alla Sezione le iniziative intraprese al riguardo.

Si evidenziano qui di seguito i casi particolari più significativi.

Per quanto riguarda gli organismi regionali si segnala la risposta del Presidente della giunta provinciale di Bolzano, che ha comunicato che già con legge regionale n.1 del 4 gennaio 1993 sono state recepite le disposizioni della legge n.142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali; in particolare i comuni in ritardo con l'adempimento degli obblighi relativi alle scritture patrimoniali sono stati invitati a prevedere nel bilancio relativo all'esercizio 1994 un apposito capitolo di spesa per l'esecuzione delle scritture patrimoniali.

La giunta regionale de L'Aquila ha informato della richiesta della Sezione enti locali i Sindaci e i Presidenti delle province e delle comunità montane nonché i competenti Co.Re.Co., sollecitando il tempestivo adempimento dei conseguenti obblighi, al fine di consentire, in tempo utile, l'invio della documentazione alla Sezione enti locali.

Per quanto riguarda, poi, i Co.Re.Co. sono pervenute assicurazioni e risposte da varie regioni (Liguria, Lazio, Molise, Umbria, Campania, Puglia, Calabria). In particolare si segnala che la sezione decentrata di controllo sugli enti locali di Bari ha provveduto a diffidare gli enti inadempienti, intimando che, in caso di ulteriori ritardi, avrebbe provveduto a nominare un commissario "ad acta".

Lo stesso comportamento è stato adottato dalla sezione decentrata del controllo di Brindisi.

La Sezione decentrata del controllo sugli atti degli enti locali di Frosinone ha trasmesso un elenco degli enti adempienti, di quelli che hanno in

corso le operazioni di aggiornamento delle scritture inventariali e di quelli per i quali si è provveduto a nominare i commissari "ad acta".

I Presidenti delle sezioni decentrate del controllo sugli enti locali di Rieti e di Latina hanno trasmesso copia delle diffide inviate agli enti inadempienti.

Il Presidente della sezione decentrata del controllo sugli enti locali di Campobasso ha fatto conoscere di aver sollecitato l'adempimento dell'obbligo di redigere le scritture patrimoniali, riservandosi l'esercizio al riguardo del potere sostitutivo.

Il Presidente del Co.Re.Co. della Regione Umbria ha provveduto a sollecitare l'invio di documentazione relativa a conti del patrimonio non completi.

Il Presidente della sezione decentrata del controllo sugli enti locali di Salerno ha fatto conoscere di aver diffidato gli enti inadempienti a provvedere in un congruo termine all'approvazione del conto generale del patrimonio, salvo l'esercizio del potere sostitutivo in caso di omissione.

I Presidenti delle sezioni decentrate del controllo di Reggio Calabria e di Catanzaro hanno comunicato di aver sollecitato l'approvazione del conto generale del patrimonio da parte degli enti inadempienti, richiamando altresì l'obbligo dell'aggiornamento delle scritture patrimoniali.

Sono pervenute anche le risposte di parecchi enti locali, molti dei quali hanno provveduto a trasmettere il conto del patrimonio richiesto.

Altri hanno segnalato di avere in corso le operazioni di inventariazione e di aggiornamento delle scritture patrimoniali..

Dal tenore delle risposte si rileva che molti enti, in particolare tra quelli di modesta rilevanza, incontrano difficoltà nella redazione delle scritture pa-

trimoniali, per carenza di personale tecnico qualificato, e debbono affidarsi all'ausilio di ditte esterne all'organizzazione dell'ente.

### **8.3 L'indagine sull'aggiornamento degli inventari**

Proseguendo nell'indagine intesa ad accertare lo stato delle scritture patrimoniali degli enti locali, anche per l'esercizio 1992 la Sezione ha inviato alle amministrazioni delle province e dei comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti un apposito questionario per l'acquisizione delle notizie riguardanti lo stato di aggiornamento delle scritture inventariali. In particolare i quesiti rivolti alle amministrazioni concernevano innanzitutto l'accertamento dell'anno relativo all'ultima revisione effettuata per gli inventari, a partire dal 1965 fino al 1992; quindi si è chiesto di precisare se, dopo l'anno relativo all'ultima revisione, le scritture degli inventari erano state o meno tenute costantemente aggiornate.

Per gli enti che non hanno provveduto all'aggiornamento si è accertato se avessero intrapreso altre iniziative e quali, circa la rilevazione dei beni e la ricompilazione degli inventari. Si è, infine, rivolto un apposito quesito riguardo alle modalità dell'avvenuta esecuzione delle operazioni di inventariazione, se cioè le stesse fossero state affidate agli uffici dell'ente ovvero a strutture esterne, se fossero state eseguite in forma manuale ovvero meccanografica, quale fosse stata l'entità della spesa impegnata e pagata per l'esecuzione delle relative operazioni. L'indagine è stata impostata separatamente per i beni mobili e per i beni immobili e, naturalmente, per province e comuni. I questionari restituiti sono stati n.82 su 92 per le province (89%) e n. 991 su 1.325 per i comuni (74%).

Per quanto riguarda l'indagine relativa ai beni mobili, per le province sono stati esaminati i questionari di 69 amministrazioni su 92 (75% del totale) (per l'esercizio 1991 le risposte pervenute ed esaminate sono state 86).

Le predette amministrazioni hanno dichiarato di aver effettuato l'ultima revisione generale degli inventari secondo le seguenti scadenze:

- n. 10 fino al 1965;
- n. 2 tra il 1966 ed il 1970;
- n. 3 tra il 1971 ed il 1975;
- n. 6 tra il 1976 ed il 1980;
- n. 18 tra il 1981 ed il 1987;
- n. 30 tra il 1988 ed il 1992.

Soltanto 47 degli enti considerati hanno dichiarato di aver proseguito nell'aggiornamento degli inventari dei beni mobili dopo l'ultima revisione generale, mentre le altre 22 non hanno provveduto ad alcun aggiornamento.

Di queste ultime, peraltro, 16 hanno dichiarato di aver proceduto per lo meno all'avvio della rilevazione dei beni e 7 alla ricompilazione degli inventari mentre altre 7 non hanno assunto alcuna iniziativa al riguardo.

In termini percentuali il 68% delle province considerate risulta in regola con l'aggiornamento degli inventari (per l'esercizio precedente del 1991 il dato era del 64%); delle rimanenti il 22% dichiara di avere assunto ulteriori iniziative al riguardo (rilevazione dei beni o ricompilazione degli inventari) mentre il 10% non ha affrontato affatto il problema.

Rispetto all'esercizio precedente, pertanto, mentre il dato degli enti assolutamente inadempienti rimane identico (10%), si registra un miglioramento per le amministrazioni in regola con gli adempimenti di legge (68% rispetto al 64%) mentre è in flessione il dato degli enti che comunque hanno iniziato le



operazioni per affrontare la situazione di inadempienza (22% rispetto al 26%). Si può, conclusivamente, affermare che vi è stato un lieve miglioramento nella situazione generale, anche se tuttora il dato complessivo delle amministrazioni non in regola (32%) rimane elevato.

Per quanto riguarda le modalità della esecuzione dei lavori di inventariazione risulta dall'indagine che 56 amministrazioni hanno fatto eseguire gli stessi da parte dei propri uffici mentre solo cinque si sono avvalse di collaborazioni esterne; inoltre 22 enti hanno eseguito le rilevazioni in forma manuale mentre 38 hanno preferito procedure meccanografiche.

La spesa complessiva impegnata a tal fine è stata di lire 434 milioni, quella già pagata di lire 179 milioni.

L'indagine relativa alle scritture inventariali riguardanti i beni mobili dei comuni ha evidenziato, per quanto riguarda i tempi relativi all'ultima revisione generale degli inventari, la seguente serie cronologica:

- n.120 comuni hanno compiuto l'ultima revisione fino al 1965;
- n. 43 tra il 1966 ed il 1970;
- n. 31 tra il 1971 ed il 1975;
- n. 24 tra il 1976 ed il 1980;
- n.130 tra il 1981 ed il 1987;
- n.369 tra il 1988 ed il 1992.

Le risposte complessive esaminate sono state 717 su 1.325 (54%) mentre nell'esercizio precedente erano state 921 (69%).

Le amministrazioni comunali in regola con gli adempimenti di legge risultano essere, pertanto, il 54%, e cioè quelle che hanno inviato le schede richieste con l'indicazione di aver tenuto costantemente aggiornate le scritture

inventariali (per l'esercizio 1991 erano state, invece, il 40%); 147 enti hanno dichiarato di non aver assunto alcuna iniziativa (cioè il 21%, mentre nel decorso esercizio il dato era del 25%) e le rimanenti hanno avviato la rilevazione di beni o la ricompilazione degli inventari (25%, contro il 32% dell'esercizio precedente).

Si registra, pertanto, un notevole miglioramento nel dato concernente l'aggiornamento delle scritture inventariali (la percentuale passa dal 40% dell'esercizio 1991 al 54% di quello successivo) mentre è in lieve flessione il numero delle amministrazioni che non hanno ancora affrontato il problema (dal 25% si passa al 21% degli enti considerati).

Per quanto riguarda le modalità di esecuzioni delle inventariazioni 490 amministrazioni comunali hanno dichiarato di averle affidate ai propri uffici mentre 202 hanno affidato l'esecuzione a collaboratori esterni, con una spesa complessiva di lire 6.559 milioni per impegni e con pagamenti già corrisposti per lire 4.501 milioni.

La forma di esecuzione delle inventariazioni è stata manuale per 287 delle amministrazioni considerate mentre 315 hanno dichiarato di aver provveduto attraverso mezzi meccanografici.

L'indagine relativa alle modalità di aggiornamento delle scritture inventariali per i beni immobili è stata anch'essa eseguita distintamente per province e comuni e con il medesimo metodo di elaborazione dei dati.

Per quanto riguarda le amministrazioni provinciali sono state esaminate le risposte all'apposito questionario di n. 52 enti su 92 (56,52% del totale degli enti di competenza; la relazione relativa all'anno precedente ha considerato le risposte di 85 enti).

Gli enti considerati hanno dichiarato di aver provveduto alla revisione generale degli inventari secondo le seguenti scadenze:

- n. 8 fino al 1965;
- n. 3 tra il 1966 ed il 1970;
- n. 2 tra il 1971 ed il 1975;
- n. 3 tra il 1976 ed il 1980;
- n. 10 tra il 1981 ed il 1987;
- n. 26 tra il 1988 ed il 1992.

Del totale degli enti considerati solo 38 hanno dichiarato di aver tenuto costantemente aggiornati gli inventari (73%, mentre l'anno precedente la percentuale era del 58%). I rimanenti 14 hanno dichiarato: n.10 di aver assunto iniziative in relazione alla rilevazione dei beni da inventariare (di cui 1 ha ultimato le relative operazioni e 9 le hanno ancora in corso) e n.6 hanno dichiarato di essersi attivati per la ricompilazione degli inventari (di cui 2 hanno ultimato le operazioni e 4 stanno ancora provvedendo con iniziative in corso).

Conclusivamente possono dichiararsi in regola con le prescrizioni relative all'aggiornamento delle scritture inventariali il 73% delle amministrazioni considerate (l'indagine dell'anno precedente rilevava una percentuale del 58%); hanno comunque assunto qualche iniziativa al riguardo il 19% delle amministrazioni mentre il rimanente 8% non ha ancora affrontato il problema (l'indagine dell'anno precedente considerava del tutto inadempienti il 22% delle province considerate).

Per quanto riguarda la modalità dell'esecuzione dei lavori il 74% degli enti è ricorso alle strutture dei propri uffici (l'anno precedente la percentuale relativa era del 100%) mentre il rimanente 26% ha usufruito di collaborazioni

esterne, con una spesa complessiva di lire 548 milioni per impegni, di cui lire 256 milioni già pagati.

Per la forma di esecuzione dei lavori il 47% degli enti ha dichiarato di averle eseguite con scritture manuali e il 53% in forma meccanografica (l'anno precedente quest'ultimo dato era solo del 7%).

Conclusivamente si osserva che l'indagine relativa agli inventari dei beni immobili delle amministrazioni provinciali ha evidenziato un miglioramento dei dati relativi sia all'aggiornamento delle scritture inventariali sia, in generale, alla sensibilità nei confronti del delicato problema in esame; anche il dato di incremento dell'uso dei mezzi meccanografici nella redazione delle scritture è confortante mentre si avverte un aspetto negativo nell'incremento del ricorso a strutture e collaborazioni esterne agli uffici per la tenuta delle scritture.

L'indagine relativa alla tenuta delle scritture inventariali dei beni immobili da parte delle amministrazioni comunali ha riguardato le risposte di n. 729 enti (55% del totale degli enti di competenza).

Gli enti considerati hanno dichiarato di aver proceduto all'ultima revisione generale degli inventari secondo le seguenti scadenze:

- n.131 fino al 1965;
- n. 42 tra il 1966 ed il 1970;
- n. 22 tra il 1971 ed il 1975;
- n. 32 tra il 1976 ed il 1980;
- n.135 tra il 1981 ed il 1987;
- n.367 tra il 1988 ed il 1992.

Di questi enti solo 379 hanno dichiarato di aver tenuto costantemente aggiornate le scritture inventariali (52%; l'anno precedente il dato era del

35%); dei rimanenti: 84 hanno dichiarato di avere ultimato nell'anno la rilevazione dei beni, 133 di aver ancora in corso le relative operazioni e gli altri di non aver assunto alcuna iniziativa al riguardo; per quanto attiene alla ricompiazione degli inventari, 51 enti hanno dichiarato di averla ultimata nell'ultimo anno, 109 di aver ancora in corso le relative operazioni e 190 di non aver assunto alcuna iniziativa al riguardo.

Complessivamente, pertanto, possono considerarsi in regola con gli adempimenti previsti dalle norme sull'aggiornamento e la tenuta delle scritture inventariali n.379 amministrazioni comunali (il 52% degli enti considerati); per le rimanenti amministrazioni il 30% ha dimostrato di aver assunto qualche iniziativa al riguardo mentre il rimanente 18% si può considerare del tutto inadempiente (per l'anno precedente quest'ultimo dato era stato del 30%).

Per quanto riguarda le modalità di esecuzione delle operazioni di inventariazione, il 63% degli enti considerati ha dichiarato di averle affidate alle strutture dei propri uffici mentre il 37% è ricorso a collaborazioni esterne (l'anno precedente questo dato era stato del 43%), con una spesa complessiva di lire 59.381 milioni per impegni, di cui lire 5.914 milioni già pagate.

L'esecuzione delle scritturazioni è stata eseguita in forma manuale dal 57% degli enti considerati, mentre il 43% ha utilizzato la forma meccanografica (l'anno precedente quest'ultimo dato era stato del 27%).

Conclusivamente si osserva un miglioramento della situazione delle amministrazioni comunali per quanto riguarda l'obbligo dell'aggiornamento degli inventari rispetto all'indagine relativa all'anno precedente; anche la percentuale degli enti indifferenti al problema risulta in flessione; è aumentato il numero delle amministrazioni che ha fatto ricorso alla informatizzazione per la tenuta delle scritture mentre è anche positivo il decremento del dato di percen-

tuale relativo agli enti che hanno fatto ricorso a collaborazioni esterne per l'esecuzione delle relative operazioni.

#### **8.4 Indagine sulla redditività dei beni patrimoniali disponibili**

A completamento dell'esame della gestione del patrimonio da parte degli enti locali è stata, anche quest'anno, avviata un'indagine sulla redditività dei beni patrimoniali disponibili.

Sono stati considerati da un lato i valori dei terreni e dei fabbricati, secondo le risultanze del conto del patrimonio degli enti, e dall'altro i redditi corrispettivi calcolati in termini di accertamenti in conto competenza e di riscossioni in conto competenza.

L'introduzione della nuova contabilità economica dovrà indicare, ovviamente, dei parametri di base più attendibili, soprattutto per quanto riguarda la stima del valore dei beni di proprietà degli enti; tuttavia i dati raccolti sono certamente utili in quanto indicano un valore, sia pure approssimato, di rendimento, secondo le attuali scritture inventariali, offrendo inoltre un ulteriore dato di comparazione tra i vari enti considerati.

Il numero dei conti esaminati è stato, in questa sede, di 852; sono stati scelti quelli che hanno indicato nelle scritture anche il valore dei beni oltre quello degli accertamenti e delle riscossioni (51 province e 801 comuni).

Gli indici di redditività non si discostano molto da quelli rilevati nella precedente relazione, allorché l'indagine era stata limitata agli enti che avevano fatto la revisione generale degli inventari dopo il 1988.

Per le province il livello di redditività è di poco inferiore al 2% in termini di accertamenti in conto competenza, mentre è inferiore all'1% in termini di riscossioni in conto competenza; per i comuni la redditività in termini di ac-

certamenti supera il 2%, mentre in termini di riscossioni supera l'1% (v. prospetto del volume degli allegati).

Un'indagine mirata più ristretta è stata, poi, eseguita con riguardo alla situazione di quegli enti che hanno provveduto ad aggiornare le scritture inventariali dopo il 1988; tali accertamenti, secondo un indirizzo già seguito nella precedente relazione, attengono a scritture, che dovrebbero presentare una rilevazione di parametri più aderenti al reale valore dei beni patrimoniali disponibili, nonché ai relativi proventi reddituali.

L'esito dell'indagine ha evidenziato indici di redditività lievemente inferiori a quelli riscontrati nell'esame di un numero più ampio di enti, comprendente anche amministrazioni che hanno dichiarato di non aver provveduto all'aggiornamento delle scritture dopo il 1988.

La redditività dei beni patrimoniali disponibili è risultata, infatti, in termini di accertamenti in conto competenza dell'1,63% per le province e dell'1,39% per i comuni, a livello nazionale; mentre la redditività in termini di riscossioni in conto competenza ha registrato un indice dello 0,74% sia per le province che per i comuni considerati.

Per i dati riguardanti le singole situazioni regionali e per grandi aree geografiche si possono consultare i prospetti del volume degli allegati.

Conclusivamente può osservarsi che l'accertamento di indici di redditività inferiori per i beni patrimoniali degli enti che hanno aggiornato le scritture inventariali dopo il 1988, se da un lato potrebbe confermare che gli enti hanno provveduto a rilevare dati più aderenti alla realtà per quanto riguarda il valore patrimoniale dei beni considerati, può, peraltro, indurre a considerazioni negative sull'aggiornamento del valore dei redditi, che gli enti avrebbero dovuto percepire dai beni considerati (fitti, canoni, rendite diverse; vedasi al

riguardo le osservazioni del Collegio dei revisori dei conti relative al conto patrimoniale della Provincia di Livorno).

#### **8.5 Dati sui valori del saldo patrimoniale**

La rilevazione dai conti patrimoniali delle province e dei comuni esaminati dalla Sezione ha avuto anche riguardo ai valori del saldo del conto del patrimonio (patrimonio netto), quale risultante dai singoli conti allegati dagli enti considerati.

L'indagine ha considerato, in particolare, le situazioni di avanzo, disavanzo e pareggio delle situazioni patrimoniali di identici enti (n.76 province e n.882 comuni), rilevando i dati relativi all'esercizio 1991 e a quello successivo.

Per quanto riguarda le amministrazioni provinciali sono risultate in avanzo n.68 enti su 76 (89%; nell'esercizio precedente il dato era stato dell'83%); in disavanzo n.8 province (11%; rispetto al 17% dell'esercizio precedente); in pareggio nessuna, in entrambi gli anni considerati.

Per le amministrazioni comunali i dati rilevati sono stati i seguenti: nel 1992 n.832 enti (sul totale di 882 esaminati) hanno chiuso in avanzo il conto del patrimonio (94%, rispetto al 91% dell'esercizio precedente); n.46 in disavanzo (5%, rispetto all'8% dell'esercizio precedente); n. 4 in pareggio (0,5%, rispetto allo 0,2% dell'esercizio precedente).

Nel complesso non si notano differenze notevoli nel raffronto tra i due esercizi, anche se appaiono in aumento le province che espongono un avanzo nel conto patrimoniale, mentre, al contrario, si registra una lieve flessione nei comuni che registrano un avanzo nel patrimonio netto.



Nei prospetti del volume degli allegati sono esposti i dati relativi al netto patrimoniale con i valori per singole regioni, per grandi aree geografiche e per i dati globali a livello nazionale.

Per particolari considerazioni critiche concernenti il problema della rilevazione dei dati del patrimonio netto si rinvia ai successivi paragrafi.

## **8.6 La rilevazione del debito pubblico locale**

### **8.6.1 Le espressioni qualitative e quantitative e le differenze dal debito dello Stato**

La presente esposizione sul debito delle province, dei comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e delle comunità montane, alla fine dell'anno 1992, è la continuazione di quella resa lo scorso anno, con la quale si fece presente che per la incompletezza dei dati pervenuti (n.82 province su 92, n.243 comunità montane su n.338 e n.891 comuni su 1.230), originata principalmente da mancanti o difettosi impianti contabili degli enti, l'acquisizione ulteriore sarebbe stata necessariamente progressiva, e che fermo frattanto sarebbe rimasto l'intento e l'impegno della Sezione a non dismettere l'indagine fintanto che non sarà conosciuta l'intera situazione debitoria.

Come già allora venne illustrato, si tratta qui della somma delle passività dei singoli enti in discorso quali si sono ricavate dai loro conti del patrimonio al 31 dicembre 1992, e cioè delle passività di cui essi si sono gravati attraverso gli anni decorsi, decurtate di tutte le somme pagate per estinguerle in tutto o in parte.

E' dunque una consistenza contabile residuale, la quale dà contezza di quanto agli enti territoriali rimaneva da pagare, al 31 dicembre 1992, di tutta

l'esposizione debitoria accumulata fino alla stessa data. Dal punto di vista giuridico è l'espressione finanziaria totale dei rapporti di obbligazione in essere, in cui i detti enti figurano come debitori, e perciò stesso del debito pubblico loro riferibile alla medesima data.

Dei due aspetti fondamentali dell'ampio fenomeno dell'indebitamento, il primo, dato dal flusso di debiti contratti in un anno finanziario e di pagamenti per estinzione effettuati nello stesso anno, il secondo, invece, dato dallo "stock" di debito residuale ancora sussistente alla fine del medesimo anno, viene qui rappresentato appunto il secondo, riferentesi ai comuni superiori a 8.000 abitanti e alle province (ragioni tecniche hanno sconsigliato quest'anno l'inserimento delle comunità montane, il cui debito è comunque di entità marginale).

Detto ciò del profilo contabile della esposizione debitoria dei predetti enti, va precisato che la sua morfologia trova consistenza principalmente nella entità dei mutui passivi ancora non estinti, che queste istituzioni locali contraggono con la Cassa DD.PP. e altri istituti mutuanti del settore pubblico e del settore privato. Secondo dati editi dalla Ragioneria Generale dello Stato, il credito erogato nel 1992 dal settore pubblico è provenuto dalla Cassa DD.PP., dall'Istituto di Credito Sportivo-Roma e dalla Direzione Generale degli Istituti di Previdenza (Tesoro), e quello erogato dal settore privato, dall'IMI, dal Banco di Sicilia, dal Consorzio di Credito OO.PP., dalla CARIPLO, dal Credito delle Venezie e da altri enti minori<sup>1</sup>.

Oltre che da questi comparti creditizi, l'accumulazione del debito territoriale trova origine nei canoni, censi, livelli e annualità passivi, nei residui

---

<sup>1</sup> Ragioneria Generale dello Stato - Bollettino d'informazione - ottobre 1993.

passivi perenti (eliminati cioè dalla contabilità finanziaria, ma non da quella patrimoniale), nei debiti ipotecari, chirografi e cambiari, nei residui passivi lasciati dall'esercizio 1992 e da quelli precedenti, nelle anticipazioni di cassa non rimborsate al tesoriere alla fine dell'anno. Taluni enti hanno altresì inserito nel debito patrimoniale i fondi di ammortamento di impianti, di stabili e attrezzature e, con criteri alquanto impropri, depositi di enti amministrati, beni di terzi e valore attuale di pensioni liquidate.

Gli impieghi più ricorrenti dei mutui ottenuti attraverso il canale pubblico sono stati: l'edilizia pubblica di interesse locale, l'edilizia sociale, gli impianti e le attrezzature ricreativi, le opere igienico-sanitarie, le opere idriche e quelle marittime, la viabilità e i trasporti.

E' da dire che pur nell'invarianza dell'assetto normativo, è emerso per l'anno 1992 un dato particolarmente rilevante costituito dalla consistente flessione registratasi nel volume di credito mobilitato dalla Cassa DD.PP. e dagli altri istituti pubblici e privati rispetto all'anno precedente (passato da 8.041 a 6.108 miliardi)<sup>2</sup>. La riduzione dei finanziamenti operati dalla Cassa è essenzialmente da ascrivere alle misure restrittive che il Governo ha adottato in detto anno per ridurre il disavanzo pubblico.

Peraltra la possibilità per gli enti locali di assumere mutui è rimasta pur sempre, per misura moderativa e cautelare di ordine generale, subordinata alla preventiva deliberazione dei relativi piani finanziari nei quali devono rappresentarsi tutti gli investimenti degli enti locali comunque finanziati (art.4 legge n.155 del 1989 e art.13 legge n.38 del 1990), così come subordinata anche

---

<sup>2</sup> Ragioneria Generale dello Stato - idem.

all'avvenuta deliberazione del bilancio di previsione è restata la stessa deliberazione di assunzione dei mutui.

Misure che sono comprensibili, poiché il graduale smaltimento dei mutui ha da trovare capienza nel bilancio inserendovi le quote di ammortamento calcolate in base al piano finanziario. Tutto ciò vale a chiarire due aspetti dell'indebitamento in discorso:

- a) che il debito residuale alla fine di ciascun anno dipende anche dalla politica creditizia e dalle sue direttive riferentisi in particolare alle peculiari condizioni degli enti territoriali;
- b) che l'assunzione dei mutui è vincolata dalle possibilità offerte dal bilancio dell'ente, e che la loro estinzione grava ordinariamente sul bilancio dell'ente medesimo.

Il concorso statale o di altri enti nell'onere di ammortamento, si inserisce nella composita struttura del bilancio, e non rappresenta invece qualcosa che si sostanzia in erogazioni "ex post" a ripiano di uscite non prevedute o eccedentarie.

Caratteristica poi del debito patrimoniale degli enti locali, a differenza di quello statale (calcolato al 31 dicembre 1992 in lire 1.353,47 milioni di miliardi)<sup>3</sup>, è che questo è determinato, oltre che dall'accensione di prestiti di media e lunga durata, anche dall'accumulazione dei disavanzi finanziari del bilancio annuale, a cui concorrono in diverse misure partite di parte corrente e partite di conto capitale; quello locale, invece, - se si eccettua l'esigua entità dei debiti di funzionamento - non proviene da disavanzi di bilancio, dovendo i

---

<sup>3</sup> Corte dei conti - Relazione sul rendiconto generale dello Stato 1992 - Vol. III pag.11.

bilanci e i consuntivi chiudersi in pareggio (art.55 legge n.142 del 1990), ma prevalentemente da mutui.

Da tutto quanto fin qui illustrato si desume, peraltro, che le passività alla fine di un dato anno, quali risultano dal conto generale del patrimonio che gli si riferisce, costituiscono un'entità sicuramente variabile, in funzione dei due flussi più sopra richiamati, e cioè quello accumulativo e quello estintivo.

Va in definitiva rilevato che lo schema alquanto rigido dell'autonomia contabile dell'ente territoriale chiude il circuito dell'indebitamento entro la sfera della deliberazione di bilancio; e che come l'indebitamento dà provvista finanziaria all'ente, così attinge nelle risorse dell'ente i mezzi per il processo di estinzione attraverso gli anni, senza impegni suppletivi per lo Stato, oltre quelli del concorso in ammortamento.

Ciò non toglie però che un indebitamento senza limiti comporterebbe il dissesto finanziario dell'ente locale, quando oltrepassasse le capacità di fare fronte alla regolare estinzione degli oneri che ne discenderebbero. Ma l'ipotesi è più teorica che realistica, poiché le misure di contenimento sono apprestate dal legislatore - come si è visto - in seno allo stesso procedimento di assunzione dei mutui, attraverso vincoli di bilancio e condizionamenti influenti sulla stessa assumibilità, cosicché gli effetti moderativi della disciplina legislativa non mancano di impedire fenomeni di squilibrio finanziario strettamente inteso.

Ora, se ciascun ente locale avesse tenuto una ordinata contabilità patrimoniale, se cioè avesse redatto l'inventario dei beni e poi registrato ogni variazione di elementi del patrimonio concomitantemente al suo verificarsi, alla fine di ogni esercizio il patrimonio dell'ente sarebbe stato conoscibile in tutti i suoi elementi attivi e passivi e il suo valore netto avrebbe registrato automati-

camente la variazione algebrica della consistenza rispetto a quella dell'anno precedente. Sarebbe oggi quindi possibile conoscere la situazione patrimoniale di fine d'anno (conto del patrimonio) per ciascun ente, e possibile sarebbe pure l'aggregazione dei dati delle passività per tutti gli enti di competenza della Sezione.

Purtroppo così non è accaduto, sia per il mancato esercizio da parte degli uffici di molti enti dei compiti che si connettono a siffatta rilevazione, sia per una sorta di desuetudine in cui presso molti enti versa la contabilità patrimoniale. Sta di fatto che molti di essi si sono limitati a tener conto mnemonicamente di aggiunte e diminuzioni patrimoniali, annotandole solo a fine esercizio, ovvero, nel peggior modo, non ne hanno affatto tenuto conto o ne hanno eseguito annotazioni incomplete.

Si è trattato insomma di una serie concatenata di omissioni, la quale ora richiede, perché sia superata, una ricostruzione conoscitiva e contabile della consistenza patrimoniale, mediante la minuta ricognizione degli elementi così attivi come passivi, la loro inventariazione, la loro valutazione, la sistematica registrazione delle variazioni, la compilazione completa del conto patrimoniale, secondo il precetto di contabilità economica contenuto nell'art.55, comma 6°, della legge n.142 del 1990.

Nel raggiungimento ineludibile di cotali adempimenti da parte di quegli enti che non ancora vi hanno provveduto, si compendia la serie puntuale degli interventi della Sezione di cui si è detto più sopra e nella precedente Relazione.

L'indagine quantitativa iniziata lo scorso anno consentì di aggregare n.82 province su 92, n.891 comuni su 1.230 e n.243 comunità montane su 338.

Il loro debito pubblico complessivo risultò di lire 107.445.000 milioni

al 31 dicembre 1991. L'indagine chiusa al 31 maggio 1994, per il 1992, ha consentito l'aggregazione dei dati di 72 province su 92 e di 994 comuni (di quelli con popolazione superiore a 8.000 abitanti) su 1.325, con le seguenti risultanze:

	(importi in milioni)
province	£. 16.334.448
comuni	£. 99.752.701
	-----
al 31 dicembre 1992 - totale	£. 116.087.150

Vi sono comprese tutte le grandi città. Delle medie mancano Taranto, Cagliari, Catania. Di rilievo appare l'aumento del numero dei comuni aggregati a distanza di un anno, salito da 891 a 994, anche perché è proprio quella comunale l'entità più cospicua del debito locale.

#### **8.6.2 Punti di concordanza tra il conto del bilancio e il conto del patrimonio**

E' noto che il patrimonio netto risulta dalla somma algebrica delle attività e delle passività e che variazioni del patrimonio sono incessantemente apportate dallo svolgimento quotidiano dei fatti di gestione.

Va notato infatti che ogni fatto che riguarda la gestione del bilancio di competenza (entrate, uscite) ha anche una valenza patrimoniale. Gli accertamenti di entrate danno luogo a crediti e gli impegni derivanti da obbligazioni, sentenza, atto amministrativo o legge danno luogo a debiti; e questi e quelli so-

no elementi del patrimonio finanziario. Analogamente per il bilancio di cassa, poiché riscossioni e pagamenti sono movimenti del patrimonio monetario.

Ma mentre è vero che qualsivoglia variazione finanziaria (si eccettuano qui le previsioni) si traduce "*ipso facto*" in una variazione patrimoniale, non è sempre vero il contrario. Ne sono esempi gli ammortamenti di immobili e attrezzature; le rivalutazioni e le svalutazioni di cespiti; il perimento, danneggiamento, furto di beni; gli oneri figurativi, ecc... .

Va tenuto presente, poi, che ciascuna variazione patrimoniale (sia essa di provenienza finanziaria o no) o è permutativa, se ad un aumento di un elemento si contrappone la diminuzione di pari valore di un altro elemento (o viceversa), senza che quindi ne rimanga alterato il patrimonio netto; o è modificativa, se la variazione rimane unica e isolata, senza che altra di segno contrario le si contrapponga, cosicché rimane alterato per lo stesso valore il patrimonio netto.

Così dalla sopraddetta gestione del bilancio derivano crediti modificativi (l'accertamento di entrate tributarie, ecc...) e crediti permutativi (anticipazioni a terzi, cui si contrappone un'uscita, ecc...); e, per altro verso, debiti modificativi (impegni per spese di organizzazione e di funzionamento, impegni per interessi sui mutui, ecc...) e debiti permutativi (accensione di mutui passivi, cui si contrappone l'entrata, ecc...).

Si deduce quindi che il miglioramento (o il peggioramento) che la gestione del bilancio determina nel patrimonio netto dell'ente risulta dato dalla differenza fra le entrate modificative accertate nell'esercizio e le uscite modificative impegnate, eccettuate quindi le entrate per accensione di debiti, riscossioni di crediti, alienazione di beni patrimoniali (fatti cioè permutativi), ed eccettuate le uscite per estinzione di debiti, concessione di crediti, acquisizione



di beni patrimoniali (anche queste permutative). Vanno cioè eccettuate le trasformazioni patrimoniali.

Orbene, verificare partitamente gli influssi della gestione del bilancio sul patrimonio, sì da poterne mettere in evidenza le variazioni qualitative e quantitative sulla consistenza d'insieme, ma specialmente le variazioni quantitative che determinano una modifica del patrimonio netto, significa dar conto delle interconnessioni gestionali in discorso, in modo che acquista senso parlare di punti di concordanza tra il conto del bilancio e il conto del patrimonio che sono nell'assunto di questo paragrafo.

L'avanzo o il disavanzo di amministrazione è poi un precipuo punto di concordanza col conto del patrimonio, dato che s'identifica col patrimonio finanziario (parte dell'intero patrimonio) figurante nel conto patrimoniale.

Per l'anno 1992 la Sezione non è in grado di esporre l'aggregato totale dei conti del patrimonio e perciò non può neanche dare contezza del verificarsi dei suaccennati punti di concordanza, i quali ci si è limitati ad esporre per ora nelle loro linee soltanto teoriche.

### **8.6.3 Nuovi punti di concordanza tra conto del bilancio e conto generale delle dotazioni**

L'assunto della Sezione per il futuro è non soltanto quello di accertare la suddescritta concordanza formale, ma altresì di verificare, attraverso il conto delle consistenze (e non solo dal lato delle risultanze nette finanziarie), in

quali dotazioni fruttifere e in quali dotazioni per servizi, si traducono le gestioni finanziarie annuali e pluriennali degli enti territoriali di competenza.

Conviene qui precisare che, se resta concettualmente acquisita la verifica delle conseguenze nette che la gestione del bilancio lascia sulla consistenza del patrimonio (sta in ciò, appunto, la classica definizione di questi punti di concordanza, che è stata mutuata dalla contabilità di Stato, quale è riscontrabile nell'art.146, comma 2°, del regolamento approvato col regio decreto 23 maggio 1924, n.827, e nell'art.22 della legge 5 agosto 1978, n.468); nuovi orientamenti inducono ora a mettere in luce le conseguenze che discendono dalle innovative funzioni attribuite dal legislatore nel 1990 alle regioni e agli enti locali in tema di organizzazione e gestione dei servizi di loro competenza (artt.9, 14 e 54 legge n.142 del 1990).

Poiché occorrerà tener conto nell'ampliato e mutato scenario che è segnato da interconnessioni tra gestione finanziaria e riflessi patrimoniali, non solo o non tanto dell'effetto netto che la gestione finanziaria riverbera sul patrimonio dell'ente in discorso, quanto e soprattutto della valenza macroeconomica che la gestione di bilancio di tutti gli enti locali assume in riferimento alle grandi categorie delle spese correnti e di quelle in conto capitale, e quindi del loro concorso alla formazione del reddito nazionale.

E' noto che la finanza locale è tuttora una finanza prevalentemente sussidiata da quella statale, essendo appena avviato il processo reimpositivo che dovrebbe condurre all'autonomia finanziaria degli enti locali, distaccando così in gran parte la finanza locale da quella statale.

La legge n.142 del 1990 oltre a sancire questa autonomia finanziaria, fa salvo l'indirizzo consueto che i trasferimenti statali debbono pur sempre garantire l'espletamento dei servizi indispensabili, mantenendosi a livelli non ri-

ducibili nel triennio (art.54, comma 5° e comma 11°). L'indirizzo trovasi ribadito nel decreto legislativo n.504 del 1993, in cui è trasparente la preoccupazione del legislatore circa l'insufficienza delle misure impositive sinora introdotte nel sistema; preoccupazione riconoscibile nella previsione di sostegni perequativi a fronte della scarsità dei gettiti (artt.40, 41 e 42).

La stessa legge n.142, inoltre, istituisce stabilmente, ponendo gli oneri a carico della finanza statale, un fondo nazionale per investimenti locali di preminente interesse economico-sociale (art.54 comma 9°).

Per l'anno 1992 i trasferimenti alla finanza locale hanno raggiunto la somma di lire 37.826 miliardi<sup>4</sup>, dalla quale sono esclusi i trasferimenti per il ripiano di perdite di aziende speciali e i trasferimenti alle regioni.

Accade così che un potenziale economico finanziario di notevole entità venga trasferito annualmente, alle province, ai comuni e alle comunità montane, e che questi enti siano divenuti protagonisti comprimari dello Stato nella programmazione, nell'erogazione di crescenti servizi e, soprattutto, nella gestione di investimenti, i quali sono ritenuti, come è noto, il più qualificato ed efficace fattore dello sviluppo economico-civile.

Ora, l'esperienza pluriennale che questa Sezione ha derivato dalla disamina di conti consuntivi, da indagini speciali e, da ultimo, dalle relazioni dei collegi di revisione degli enti, mostra non pienamente convergente, su un piano generale, l'attività concreta degli enti in discorso con gli obiettivi di tutto rilievo assegnati dall'ordinamento alle autonomie locali. Ne sono manifestazioni salienti gli scarsi gradi di autonomia tributaria, le stentate riscossioni di entrate proprie, l'assunzione di mutui per opere non iniziate né

---

<sup>4</sup> Corte dei conti. Decisione e Relazione sul rendiconto generale dello Stato - Vol. I, pag.449.

presto iniziabili, lo stentato smaltimento di residui passivi, ed altre ancora. In altra parte di questa stessa Relazione, si è fatta constatazione di disfunzioni legislative e amministrative, le quali hanno accidentato negativamente proprio il corso privilegiato degli investimenti<sup>5</sup>.

Peraltro va messo in rilievo come la gestione degli investimenti non è diretta soltanto a realizzare beni del patrimonio, disponibile o indisponibile che sia, secondo la indicazione che ne detta l'art.826 c.c., ma anche beni che affluiscono al demanio (o all'uso pubblico) dell'ente, previsti dall'art.824 c.c..

Senonché, nella verifica della concordanza suddescritta non sono inclusi i beni demaniali (strade, piazze, ponti, acquedotti, depuratori, rete fognaria, stabili d'interesse storico, ecc...), in quanto di essi viene fatta un'inventariazione solo descrittiva.

Tuttavia, la costruzione e la manutenzione di tali beni, realizzata in economia o mediante appalto o concessione, dà luogo notoriamente a imponenti oneri, rinvenibili tra le spese correnti e, soprattutto, tra le spese in conto capitale.

Ebbene, in considerazione specialmente di cotali spese d'investimento demaniale, e tenuto conto delle surrichiamate anomalie già riscontrabili nella gestione degli investimenti patrimoniali, nuovi modelli di riscontro tra conto del bilancio e "conto delle dotazioni durevoli" divengono naturalmente irrinunciabili, poiché è d'uopo verificare che sia sul versante delle acquisizioni patrimoniali, sia su quello della costruzione delle dotazioni demaniali, trovino

---

<sup>5</sup> Infra - Tutela dell'ambiente - Parte III.

corrispondenza, sotto il profilo dei costi sopportati, le erogazioni finanziarie annuali e pluriennali destinate a realizzarle.

Di guisa che i punti di verifica possibili, - oltre ovviamente al riscontro della classica concordanza di cui al precedente paragrafo -, sembrano alla Sezione, in linea di massima e secondo linee interpretative delle nuove funzioni della Corte dei conti di cui alla legge n.20 del 1994 (art.3, comma 4° e 7°), così ravvisabili:

- 1) verifica di concordanze non nominalistiche, ma effettive, tra spese dichiarate ed erogate per investimento, e conto delle dotazioni durevoli: acquisizioni patrimoniali fruttifere o comunque utili, nonché acquisizioni demaniali di riconoscibile utilità economico-sociale locale e ultra-locale, in rapporto anche ai costi, tempi e modi di loro realizzazione (strade, piazze, ponti, acquedotti, reti fognarie, depuratori, impianti stabili d'illuminazione, funivie, tranvie, metropolitane, auditorium, mercati, sistemi informativi, sistemi di monitoraggio, impianti sportivi, ecc...);
- 2) verifica di un conveniente equilibrio tra investimenti in dotazioni pubbliche e spese correnti (consumi pubblici);
- 3) verifica della produttività dei cespiti patrimoniali fruttiferi o potenzialmente fruttiferi, attraverso le entrate di bilancio realizzate.

*Dati in milioni di lire, sulle passività di alcune Amministrazioni Provinciali e di alcuni enti. Esercizio 1992.*

**RIEPILOGO NAZIONALE**

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(L)
REGIONI	Prov. di comp.	Prov. esamin.	Prov. non exam.	Passività	Comuni di comp.	Comuni esamin.	Com. non exam.	Passività	Totale passività (E+I)
PIEMONTE	6	6	0	993.595	79	76	3	6.061.801	7.055.396
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	1	1	0	84.863	84.863
LOMBARDIA	9	7	2	1.604.789	203	195	8	23.911.542	25.516.331
TRENTINO - ALTO ADIGE	0	0	0	0	13	6	7	1.115.988	1.115.988
VENETO	7	7	0	1.386.049	124	115	9	7.213.787	8.599.836
FRIULI VENEZIA-GIULIA	4	3	1	415.079	28	20	8	1.740.437	2.155.516
LIGURIA	4	3	1	542.321	30	26	4	3.651.842	4.194.163
EMILIA-ROMAGNA	8	8	0	1.193.907	92	88	4	6.730.391	7.924.298
<b>TOTALE NORD</b>	<b>38</b>	<b>34</b>	<b>4</b>	<b>6.135.740</b>	<b>570</b>	<b>527</b>	<b>43</b>	<b>50.560.651</b>	<b>56.696.391</b>
TOSCANA	9	8	1	1.131.433	96	84	12	5.431.630	6.563.063
UMBRIA	2	1	1	106.532	19	15	4	1.062.132	1.168.664
MARCHE	4	2	2	258.175	38	27	11	2.189.777	2.447.952
LAZIO	5	4	1	1.447.644	72	36	36	13.750.998	15.198.642
<b>TOTALE CENTRO</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>2.943.784</b>	<b>225</b>	<b>162</b>	<b>63</b>	<b>22.484.537</b>	<b>25.428.321</b>
ABRUZZO	4	2	2	331.676	28	16	12	1.102.385	1.434.061
MOLISE	2	0	2	0	6	1	5	109.726	109.726
CAMPANIA	5	3	2	1.875.553	140	72	68	10.984.990	12.860.543
PUGLIA	5	5	0	1.450.333	126	80	46	3.676.186	5.126.519
BASILICATA	2	2	0	464.884	14	11	3	755.755	1.220.639
CALABRIA	3	3	0	890.582	48	25	23	2.171.722	3.062.304
<b>TOTALE SUD</b>	<b>21</b>	<b>15</b>	<b>6</b>	<b>5.013.028</b>	<b>362</b>	<b>205</b>	<b>157</b>	<b>18.300.764</b>	<b>23.313.792</b>
SICILIA	9	5	4	1.579.378	133	81	52	6.459.595	8.038.973
SARDEGNA	4	3	1	662.519	35	19	16	1.447.154	2.109.673
<b>TOTALE ISOLE</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>2.241.897</b>	<b>168</b>	<b>100</b>	<b>68</b>	<b>7.906.749</b>	<b>10.148.646</b>
<b>TOTALE NAZIONALE</b>	<b>92</b>	<b>72</b>	<b>20</b>	<b>16.334.448</b>	<b>1.325</b>	<b>994</b>	<b>331</b>	<b>99.752.701</b>	<b>116.087.150</b>

*Enti che non hanno trasmesso i dati sulle passività, o i cui dati mancano nelle situazioni patrimoniali trasmesse, ovvero sono indecifrabili.*

**REGIONE PIEMONTE.**  
Enti di competenza: 79  
Enti non esaminati: 3

Denominazione ente	
CHIERI	TO
BIELLA	VC

**REGIONE LOMBARDIA.**  
ENTI DI COMPETENZA: 203  
ENTI NON ESAMINATI: 8

Denominazione ente	
DALMINE	BG
BEDIZIOLE	BS
DESENZANO DEL GARDA	BS
LENO	BS
MONTICHIARI	BS
LOCATE DI TRIULZI	MI
NOVATE MILANESE	MI
VERGIATE	VA

**REGIONE FRIULI VENEZIA-GIULIA**  
Enti di competenza: 29  
Enti non esaminati: 9

Denominazione ente	
RONCHI DEI LEGIONARI	GO
FIUME VENETO	PN
MANIAGO	PN
PORCIA	PN
SACILE	PN
SAN VITO AL TAGLIAMENTO	PN
SPIILIMBERGO	PN
DUINO AURISINA	TS

**REGIONE TRENTINO**  
Enti di competenza: 13  
Enti NON ESAMINATI: 5

Denominazione ente	
APPIANO SULLA STRADA DEL VINO	BZ
BRESSANONE	BZ
BRUNICO	BZ
LAVES	BZ
LANA	BZ
ARCO	TN
RIVA DEL GARDA	TN

**VENETO**  
Enti di competenza: 124  
Enti non esaminati: 9

Denominazione ente	
SEDICO	BL
CADONEGHE	PD
MOTTA DI LIVENZA	TV
PIEVE DI SOLIGO	TV
RIESE PIO X	TV
SAN VENDEMIANO	TV
SUSEGANA	TV
TRIVISO	TV

**REGIONE LIGURIA.**  
Enti di competenza: 30  
Enti non esaminati: 4

Denominazione ente	
RECCO	GE
VENTIMIGLIA	IM
ORTONOVO	SP
SARZANA	SP

**REGIONE EMILIA-ROMAGNA**  
 Enti di competenza: 92  
 Enti non esaminati: 4

Denominazione ente	
MISANO AGRICCO	FO
PAVULLO NEL FRIGNANO	MO
CASTEL SAN GIOVANNI	PC
CONSELICE	RA

**REGIONE TOSCANA**  
 Enti di competenza: 98  
 Enti non esaminati: 12

Denominazione ente	
PIESCIE	FI
PRATO	FI
SAN CASCIANO IN VAL DI PESA	FI
GROSSETO	GR
MASSA MARITTIMA	GR
ROCCASTRACA	GR
LUCCA	LU
CASCINA	PI
PESCIA	PT
PISTOIA	PT
MONTEPULCIANO	SI
SINALUNGA	SI

**REGIONE MARCHE**  
 Enti di competenza: 38  
 Enti non esaminati: 11

Denominazione ente	
CASTELFIDARCO	AN
FALCONARA MARITTIMA	AN
JESI	AN
LORETO	AN
FOLIGNANO	AP
MONTEGRANARO	AP
SANTELEPICIO A MARE	AP
CINGOLI	MC
CVITANOVA MARCHE	MC
TOLENTINO	MC
TREIA	MC

**REGIONE UMBRIA**  
 Enti di competenza: 19  
 Enti non esaminati: 4

Denominazione ente	
BASTIA UMBRA	PG
GUALDO TADINO	PG
MARCIANO	PG
SPOLETO	PG

**REGIONE LAZIO**  
 Enti di competenza: 72  
 Enti non esaminati: 35

Denominazione ente	
ALATRI	FR
CEPRANO	FR
MONTE SAN GIOVANNI CAMPANO	FR
PONTECORVO	FR
CORI	LT
FONDI	LT
LATINA	LT
MINTURNO	LT
PONTINA	LT
PRIVERNO	LT
TERRACINA	LT
ANGUILLARA SABAZIA	RM
ANZIO	RM
ARDEA	RM
ARICCIA	RM
BRACCIANO	RM
CAVE	RM
CERVETERI	RM
CAVITAVECCHIA	RM
GENZANO DI ROMA	RM
GUIDONIA MONTECELIO	RM
LADISPOLI	RM
LANUVIO	RM
LARIANO	RM
MENTANA	RM
NETTUNO	RM
PALESTRINA	RM
PALOMBARA SABINA	RM
POMEZIA	RM
ROCCA DI PAPA	RM
ROCCA PRIGRA	RM
SAN CESAREO	RM
SANTA MARINELLA	RM
SUBIACO	RM
TIVOLI	RM
VALMONTONE	RM



**REGIONE MOLISE**  
Enti di competenza: 5  
Enti non esaminati: 5

Denominazione ente	
BOJANO	CB
CAMPOBASSO	CB
LARINO	CB
ISERNIA	IS
VENAFRO	IS

**REGIONE ABRUZZO**  
Enti di competenza: 23  
Enti non esaminati: 12

Denominazione ente	
FRANCAVILLA A MARE	CH
GUARDIAGRELE	CH
SAN GIOVANNI TEATINO	CH
SAN SALVO	CH
VASTO	CH
PESCARA	PE
SPOLETRE	PE
GIULIANOVA	TE
MONTORIO AL VOMANO	TE
PINETO	TE
ROSETO DEGLI ABRUZZI	TE
TERAMO	TE

**REGIONE CAMPANIA**  
Enti di competenza: 140  
Enti non esaminati: 88

Denominazione ente	
AVELLINO	AV
CERVINARA	AV
GROTTAMINARDA	AV
MERCOGLIANO	AV
MIRABELLA ECLANO	AV
MONTORO INFERIORE	AV
MONTESARCHIO	BN
SAN GIORGIO DEL SANNIO	BN
SANT'AGATA DESOTI	BN
AVERSA	CE
CASAGIOVE	CE
CASAL DI PRINCIPE	CE
CASTEL VOLTURNO	CE
FRIGNANO	CE
GRICIGNANO DI AVERSA	CE
LUSCIANO	CE
MADDALONI	CE
ORTA DI ATELLA	CE
PARETE	CE
SAN CIPRIANO D'AVERSA	CE
SAN FELICE A CANELLO	CE

SAN MARCELINO	CA
SAN NICOLA LA STRADA	CA
SANT'ARPINO	CA
SANTA MARIA A VICO	CA
SESSA AURUNCA	CA
TEVEROLA	CA
TRENTOLA-DUCESTA	CA
VILLA LITERNO	CE
AFRAGOLA	NA
SCSICOTRECASE	NA
BRUSCIANO	NA
CASALNUOVO DI NAPOLI	NA
CASAVATRE	NA
CRISPANO	NA
FORIO	NA
FRATTAMAGGIORE	NA
GIUGLIANO IN CAMPANIA	NA
GRAGNANO	NA
MARANO DI NAPOLI	NA
MONTE DI PROCCIDA	NA
POMPEI	NA
PORTICI	NA
PROCCIDA	NA
SAN GIORGIO A CREMANO	NA
SAN GIUSEPPE VESUVIANO	NA
SANT'ANTIMO	NA
SANT'ANTONIO ABATE	NA
TEREGNO	NA
TORRE ANNUNZIATA	NA
TRECASE	NA
ANGRI	SA
BATTIPAGLIA	SA
BELLUSO	SA
CASTEL SAN GIORGIO	SA
ECOLI	SA
FISCANO	SA
MONTECORVINO ROVELLA	SA
NOCERA INFERIORE	SA
NOCERA SUPERIORE	SA
PELLETANO	SA
PONTECAGNANO FAIANO	SA
SAN MARZANO SUL SARNO	SA
SAN VALENTINO TORO	SA
SANT'EGIDIO DEL MONTE ALBINO	SA
SARNO	SA
SIANO	SA
VALLO DELLA LUCANIA	SA

REGIONE PUGLIA  
Enti di competenza: 125  
Enti non esaminati: 48

Denominazione ente	
ADELFA	BA
ALTAMURA	BA
ANDRIA	BA
BITRITTO	BA
GIOVINAZZO	BA
MODUGNO	BA
ISOLA DI BARI	BA
PALO DEL COLLE	BA
SANNICANDRO DI BARI	BA
TERLIZZI	BA
CISTERMINO	BR
ERCHIE	BR
LATIANO	BR
COSTUNI	BR
SAN PIETRO VERNOTICO	BR
VILLA CASTELLI	BR
SAN GIOVANNI ROTONDO	FG
SANNICANDRO GARGANICO	FG
TORREMAGGIORE	FG
VICO DEL GARGANICO	FG
CAMPI SALENTINA	LE
CASARANO	LE
CAVALLINO	LE
COPERTINO	LE
CUTROFANO	LE
SALATINA	LE
SALLIPOLE	LE
MARTANO	LE
PACALE	LE
RUFFANO	LE
SQUINZANO	LE
SURBO	LE
VEGLIE	LE
AVETRANA	TA
CASTELANETA	TA
GINOSA	TA

GROTTAGLIE	TA
LATERZA	TA
LEZZANO	TA
MANDURIA	TA
MOTTOLA	TA
PALAGIANO	TA
PULSANO	TA
SAN GIORGIO JONICO	TA
SAVA	TA
TARANTO	TA

REGIONE BASILICATA  
Enti di competenza: 14  
Enti non esaminati: 3

Denominazione ente	
BERNARDA	MT
AVIGLIANO	FZ
POTENZA	FZ

REGIONE CALABRIA  
Enti di competenza: 48  
Enti non esaminati: 23

Denominazione ente	
ACRI	CS
BELVEDERE MARITTIMO	CS
CARIATI	CS
CASSANO ALLO IONIO	CS
CASTROLIBERO	CS
OSTRARO	CS
CORIGLIANO CALABRO	CS
CROSA	CS
FUSCALDO	CS
LUZZI	CS
ROGGIANO GRAVINA	CS
SAN MARCO ARGENTATO	CS
TREBISACCE	CS
CIRO MARINA	CI
CUTRO	CI
ISOLA DI CAPO ROZZITO	CI
PETILIA POLICASTRO	CI
PIZZO	CS
BOVALINO	RC
CITTA'NOVA	RC
LOCRI	RC
MELITO DI PORTO SALVO	RC
SIDERNO	RC

REGIONE SARDEGNA  
 Enti di competenza: 25  
 Enti non esaminati: 16

Denominazione ente

ASSEMINI	CA
CAGLIARI	CA
CARBONIA	CA
GUSPINI	CA
QUARTUCCIU	CA
QUARTU SANTELENA	CA
SANT'ANTONIO	CA
SELARGIUS	CA
SERRAMANNA	CA
SESTU	CA
DORGALI	NU
SINISCOLA	NU
TORTOLU	NU
CABRAS	OR
TERRALEA	OR
ARZACHENA	SS

REGIONE SICILIA  
 Enti di competenza: 133  
 Enti non esaminati: 52

MCCICA	RG
POZZALLO	RG
FAGUSA	RG
SCICLI	RG
VITTORIA	RG
AUGUSTA	SR
AVOLA	SR
FLORIDIA	SR
PACHINO	SR
PRICOLI GARGALLO	SR
SIRACUSA	SR
SCORTINO	SR
CAMPOBELLO DI MAZZARA	TP
CASTELLAMARE DEL GOLFO	TP
MARSALA	TP
FACEDO	TP
MENFI	AG
RAFFADALI	AG
SAN GIOVANNI GEMINI	AG
SCIACCA	AG
SCIMMATINO	CL

ACI SANT'ANTONIO	CT
ADRANO	CT
SEL PASSO	CT
CALTAGIRONE	CT
CATANIA	CT
FRUMEFREDDO DI SICILIA	CT
MASCALI	CT
MILITELLO IN VAL DI CATANIA	CT
MISTERBIANCO	CT
PALAGONIA	CT
PATERNÒ	CT
RIPOSTO	CT
SAN GREGORIO DI CATANIA	CT
LEONFORTE	EN
PIAZZA ARMERINA	EN
TRICINA	EN
VALGUARNEFA CAROPEPE	EN
CAPO D'ORLANDO	ME
GIARDINI-NAXOS	ME
LIPARI	ME
MILAZZO	ME
TAORMINA	ME
CACCAMO	PA
CASTELDACCIA	PA
GEFALI	PA
PICARAZZI	PA
MONREALE	PA
PARTINICO	PA
SAN GIUSEPPE LATO	PA
SANTA FLAVIA	PA
CHIARAMONTE GULFI	RG

TOTALE NAZIONALE  
TOT.PROVINCE 22  
PROV. NON ESAMINATE 20

Provincia  
PROVINCIA DI BERGAMO  
PROVINCIA DI VARESE  
PROVINCIA DI TRIESTE  
PROVINCIA DI IMPERIA  
PROVINCIA DI GROSSETO  
PROVINCIA DI PERUGIA  
PROVINCIA DI MACERATA  
PROVINCIA DI PESARO URBINO  
PROVINCIA DI RIETI  
PROVINCIA DI PESCARA  
PROVINCIA DI TERAMO  
PROVINCIA DI CAMPOBASSO  
PROVINCIA DI ISEPNIA  
PROVINCIA DI AVELLINO  
PROVINCIA DI SALERNO  
PROVINCIA DI AGRIGENTO  
PROVINCIA DI ENNA  
PROVINCIA DI PALERMO  
PROVINCIA DI SIRACUSA  
PROVINCIA DI SASSARI

### **9. Verifica degli obiettivi perseguiti dagli enti locali**

Tra i centri decisionali per l'attuazione della politica economica nazionale, così come impostata dal Governo per l'anno 1992 e descritta nel capitolo 1, sono da annoverare gli enti locali.

Ad essi, e principalmente ai comuni, era demandato il rispetto di almeno tre delle "regole" poste alla base del piano di contenimento dell'indebitamento pubblico e quindi di controllo dell'inflazione nei valori stabiliti con il tasso programmato:

- a) invarianza del rapporto tra entrate e spese correnti;
- b) contenimento della crescita delle spese di parte corrente entro la misura del tasso programmato d'inflazione (4,5%);
- c) aumento delle entrate in conto capitale, derivanti dalle dismissioni di beni patrimoniali, da utilizzarsi per investimenti.

Per mantenere un rapporto invariato tra entrate e spese correnti, considerato che lo Stato avrebbe effettuato i "trasferimenti" agli enti locali in misura uguale a quella dell'anno precedente aumentata entro il limite del 5%, si sarebbe dovuto operare, da parte degli enti locali, in direzione di un adeguato incremento delle entrate tributarie ed extratributarie (entrate proprie).

Per consentire infine un tasso di crescita, nel settore degli investimenti quale quello programmato dal Governo, con un valore superiore di due volte al tasso programmato d'inflazione (circa il 10%) e considerate le ferree restrizioni in materia di acquisizione di mutui, gli enti locali avrebbero dovuto operare al massimo nel settore delle dismissioni patrimoniali. Il Governo aveva fatto predisporre anche qualche strumento legislativo specifico: legge 5 febbraio 1992 n.177 per il trasferimento di aree demaniali di talune province al patrimonio disponibile, per la successiva cessione a privati. I comuni avrebbero

dovuto operare nello stesso senso utilizzando la legislazione vigente ed adottando le opportune delibere. L'esposizione della complessiva manovra è contenuta nel capitolo 1° di questa stessa Parte II della Relazione.

Dai dati esposti nelle specifiche parti della Relazione è possibile rilevare in dettaglio l'andamento gestionale attuato dagli enti locali. Qui di seguito, in estrema sintesi si espongono i dati globali più significativi che possono far risaltare i risultati ottenuti tramite l'attività degli enti locali.

Entrate di parte corrente

**Accertamenti**

(importi in miliardi)

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	
Province	7.566	7.812	+ 3,25%
Comuni	46.531,4	49.028,3	+ 5,36%
Comunità Montane	738,4	737,5	- 0,12%
	-----	-----	-----
	54.835,8	57.577,5	+ 5,00%

**Riscossioni**

Province	7.502	7.599	+ 1,27%
Comuni	45.859,9	46.777,3	+ 2,00%
Comunità Montane	427	466,5	+ 9,25%
	-----	-----	-----
	53.788,9	54.842,8	+ 1,95%

Il comparto delle entrate appare positivo, con un tasso di crescita per gli accertamenti di valori elevati; a ben considerare però già al momento delle riscossioni si manifestano le prime difficoltà; dette riscossioni, infatti, si presentano in misura globale di tre punti inferiori agli accertamenti.

Tra il totale degli accertamenti ed il totale delle riscossioni si evidenzia una differenza di lire 2.734,7 miliardi ripartita quanto come segue: lire 1.188 miliardi quale minore quota di trasferimenti; lire 428 miliardi quali minori entrate tributarie e lire 1.118 miliardi per minori entrate extratributarie (vedere prospetti che seguono). E' il settore delle entrate extratributarie a subire il più elevato rallentamento dei flussi di cassa, particolarmente se si valutano le cifre in modo proporzionale.

E' evidente un notevole rallentamento del flusso di cassa che ha contribuito a tenere bassi i valori dell'inflazione ma ha concorso ad avviare quel processo di recessione ancora in atto al momento della stesura di questa Relazione.

Dalla scomposizione delle entrate di parte corrente (seguono i riepiloghi dei dati) può constatarsi la rispondenza dei dati a quelle che erano le aspettative, stante le funzioni assegnate agli enti locali ed i comportamenti che lo Stato si era riservati. I trasferimenti provenienti dallo Stato risultano in diminuzione sia al momento degli accertamenti ed ancor più a quello delle riscossioni.

Le entrate tributarie aumentano, anche se la struttura organizzativa degli enti locali necessita di adeguamenti funzionali. Regrediscono, all'atto delle riscossioni, le entrate extratributarie.

Entrate di Parte corrente  
Esposizione disaggregata

**Titolo II - Trasferimenti**

**Accertamenti**

(importi in miliardi)

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	
Province	6.472	6.612	+ 2,16%
Comuni	28.771,6	29.128,7	+ 1,24%
Comunità Montane	615,7	594,9	- 3,38%
	-----	-----	-----
	35.859,3	36.335,6	+ 1,32%

**Riscossioni**

Province	6.448	6.423	- 0,38%
Comuni	29.073,5	28.334,2	- 2,54%
Comunità Montane	359,7	389,9	+ 9,25%
	-----	-----	-----
	35.881,2	35.147,1	- 2,04%



**Titolo I - Entrate tributarie****Accertamenti**

	(importi in miliardi)		
	<u>1991</u>	<u>1992</u>	
Province	639	646	+ 1,09
Comuni	9.942	11.492	+ 15,59
Comunità Montane	-----	-----	-----
	-----	-----	-----
	10.581	12.138	+ 14,71%

**Riscossioni**

Province	654	649	- 0,81%
Comuni	9.265	11.061	+ 19,38%
Comunità Montane	-----	-----	-----
	-----	-----	-----
	9.919	11.710	+ 18,05%

**Titolo III - Entrate extratributarie****Accertamenti**

(importi in miliardi)

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	
Province	455	554	+ 21,65%
Comuni	7.817	8.406	+ 7,53%
Comunità Montane	122,7	142,6	+ 16,25%
	-----	-----	-----
	8.394	9.102,6	+ 8,43%

**Riscossioni**

Province	400	527	+ 31,80%
Comuni	7.520	7.381	- 1,85%
Comunità Montane	67,3	76,6	+ 13,82%
	-----	-----	-----
	7.987,3	7.984,6	- 0,03%

Gli enti locali hanno svolto coerentemente il ruolo che era stato loro affidato, malgrado durante l'anno 1992 fosse mancata qualunque tempestività

nell'emanazione della legislazione diretta a regolare la vita finanziaria e la contabilità degli enti locali.

Spese di parte corrente

Sul versante della spesa può constatarsi ottima rispondenza agli indirizzi di Governo, infatti, l'incremento della spesa corrente è stato contenuto nei limiti previsti dalla manovra economica (cioè entro il tasso programmato d'inflazione) come si evince dai dati globali qui di seguito riportati:

*Impegni*

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	
	(importi in miliardi)		
Province	7.136,9	7.162,7	+ 0,36%
Comuni	44.086,6	45.578,8	+ 3,38%
Comunità Montane	604,2	672,7	+ 11,32%
	-----	-----	-----
	51.827,7	53.414,2	+ 3,06%

*Pagamenti*

Province	5.239	5.261	+ 0,42%
Comuni	34.290,5	35.445	+ 3,36%
Comunità Montane	438,3	479,4	+ 9,37%
	-----	-----	-----
	39.967,8	41.185,4	+ 3,04%

*Pagamenti globali (Competenze + Residui)*

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	
			(importi in miliardi)
Province	6.726,1	6.700,3	+ 0,39%
Comuni	42.015,3	43.090,4	+ 2,55%
Comunità Montane	583,5	614,8	+ 5,36%
	-----	-----	-----
	49.324,9	50.405,5	+ 2,19%

Investimenti

Per quanto riguarda gli investimenti si fa rinvio al Capitolo 7.

Qui di seguito si evidenzia che il settore degli investimenti mostra un notevole rallentamento, soprattutto non essendosi verificato, sul versante delle entrate, l'aumento auspicato per quelle straordinarie.

Entrate in conto capitale**Riscossioni**

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	
			(importi in miliardi)
Province	1.640,7	2.327,5	+ 41,86%
Comuni	12.249,9	11.609,1	- 5,23%
Comunità Montane	798,4	706,2	- 11,54%
	-----	-----	-----
	14.689,1	14.642,8	- 0,31%

Nella composizione delle riscossioni registrate, l'alienazione di beni patrimoniali interviene per lire miliardi:

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	
	1.457,1	1.119,6	- 23,16%

Spese in conto capitale**Pagamenti**

	<u>1991</u>	<u>1992</u>	
			(importi in miliardi)
Province	2.124,3	1.908,6	- 10,15%
Comuni	10.326	9.557,7	- 6,62%
Comunità Montane	807	744,8	- 7,70%
	-----	-----	-----
	13.257,3	12.233,2	- 7,72%

I dati 1992 riportati nelle pagine che precedono e diffusamente illustrati nella Relazione potrebbero costituire base di utile riflessione per il Governo, che sta ora impostando la manovra finanziaria 1995, onde operare in direzione di una adeguata riattivazione del settore degli investimenti, introducendo correttivi alle procedure sia di acquisizione di nuove risorse ma ancor più in direzione di una più veloce capacità di spesa.

Soprattutto dovrebbero prevedersi norme specifiche per determinare un incremento dei proventi straordinari conseguibili con alienazione dei beni patrimoniali, settore questo che ha fatto registrare nell'anno 1992 una diminuzione delle riscossioni. Ulteriormente dovrebbero incentivarsi le spese per investimenti attraverso l'attivazione di procedure dirette a rendere

realizzabili le opere già provviste di propri finanziamenti e quindi immediatamente cantierabili.

Il Governo dovrebbe darsi carico di proporre leggi di più celeri procedure dirette a consentire la effettiva ed immediata utilizzazione delle imponenti poste contabili risultanti oggi a "residui passivi".

Il blocco della loro utilizzazione è da ricondurre alla destinazione vincolata, risalente a leggi statali per la realizzazione di programmi settoriali (sanità, ambiente, istruzione, giustizia); ciascun fondo è gestito da un Ministero di settore.

Bisognerebbe riconoscere agli enti la necessaria autonomia diretta a dare priorità alle opere munite delle opportune autorizzazioni e tecnicamente realizzabili, con superamento delle limitazioni finanziarie sopraindicate mediante la confluenza di tutte le risorse provenienti dallo Stato in un unico "fondo per investimenti per la finanza locale" da cui attingere i ratei d'ammortamento.





## ***P A R T E   I I I***

### **1.   La tenuta della contabilità: orientamenti dopo la delega legislativa**

#### **1.1   Premessa**

L'argomento riguardante il sistema della contabilità in uso presso province e comuni è stato adeguatamente esaminato da questa Sezione nelle proprie relazioni annuali, non solo per accertare e approfondire alcuni specifici aspetti della stessa e le sue caratteristiche generali, ma anche per porre in risalto le innovazioni e gli sviluppi che in questa materia sono derivati dalla entrata in vigore della disciplina sul nuovo ordinamento delle autonomie locali introdotto dalla legge 8 giugno 1990, n.142.

In particolare, gli obiettivi e i principi posti a base della riforma in questa materia e le relative fonti normative di attuazione, sono stati ampiamente illustrati nella Relazione resa al Parlamento nel luglio 1992 (Parte I, Cap.7).

Questi obiettivi e principi possono essere riassunti nei seguenti punti, già evidenziati nella ultima relazione annuale.

La richiamata legge n.142 del 1990, avendo giustamente collocato la materia della disciplina contabile nel più ampio ambito dell'ordinamento degli enti locali:

- ha dettato direttamente alcuni principi fondamentali della materia, con norme a volte precettive, e quindi di immediata applicabilità e a volte programmatiche nei confronti degli statuti e regolamenti locali;

- in via generale e duratura ha previsto una globale riserva di legge statale in materia di "ordinamento finanziario e contabile degli enti locali" (art.55, comma 1°);
- ha riconosciuto poi, innovando rispetto al passato, un autonomo potere regolamentare degli enti locali sia in materia propriamente "di contabilità" che "per la disciplina dei contratti" (art.59, comma 1°); ciò a migliore specificazione della generale affermazione contenuta nell'art.5 della stessa legge sul potere regolamentare generale degli enti locali in materia di "funzionamento degli organi e degli uffici" e di quella dell'"esercizio delle funzioni" assegnate agli enti stessi;
- ha prefigurato così un nuovo modello di "disciplina organica dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali" da attuarsi per gradi, come voluto dall'art.128 Cost., mediante una legislazione statale di principi e una attività normativa locale integratrice, tramite le fonti dello statuto e dei regolamenti.

Perciò, fino alla emanazione di una legge organica e generale sull'ordinamento contabile degli enti locali, riservata al Parlamento, il potere regolamentare locale, espressamente riconosciuto in questa materia, viene legittimamente esercitato dai consigli di tali enti nel rispetto sia dei principi fondamentali appositamente stabiliti o desumibili dall'ordinamento generale, che delle norme organizzative e di settore stabilite nei rispettivi statuti e regolamenti dei singoli enti.

## **1.2 La delega legislativa al Governo per il riordino della contabilità locale**

La novità del modello voluto dalla riforma, i dubbi interpretativi sulla precettività o meno di talune sue innovazioni e le incertezze sul regime transitorio e sull'ambito delle abrogazioni espresse e implicite disposte dalla richiamata legge, non solo hanno avviato sull'argomento un acceso dibattito fra amministratori e operatori del settore, ma hanno anche determinato un cauto e poco incisivo uso del potere regolamentare per la riforma del sistema contabile degli enti.

In un siffatto contesto, si è venuto ad inserire il processo di razionalizzazione e di revisione della disciplina in materia di finanza locale, avviato con le deleghe legislative conferite al Governo dalla legge 23 ottobre 1992, n.421.

Come è noto, il comma 2° dell'art.4 di questa legge aveva conferito al Governo il potere di emanare, entro 12 mesi, uno o più decreti legislativi "diretti al riordino dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni provinciali, dei comuni, dei loro consorzi e delle comunità montane" con l'osservanza di principi e criteri direttivi ivi previsti o richiamati.

In tal modo, l'iniziativa della delega mirava a conseguire quel definitivo riordino della contabilità organica locale già prefigurato nella legge n.142 del 1990, mediante la armonizzazione della stessa "con i principi della contabilità generale dello Stato", per le parti in cui tale riordino comportava l'applicazione "dei principi contenuti nella legge 8 giugno 1990, n.142" e con gli specifici obiettivi, collocabili nel più generale sistema della contabilità pubblica, di realizzare la possibilità del "consolidamento dei conti pubblici e l'informatizzazione" dei dati ritenuti necessari.

Stabiliva poi la norma di delega alcuni criteri per favorire la concreta

applicazione della innovazione voluta dall'art.55, comma 6°, della legge n.142 del 1990, per la rilevazione dei risultati di gestione mediante contabilità economica da dimostrare, anche in tale modo, nel rendiconto generale dell'ente; a tale fine, la norma di delega fissava la data del 1° gennaio 1995 per l'avvio di questo nuovo dovuto adempimento.

Allo scadere del termine di un anno, assegnato per l'emanazione dei decreti legislativi, a causa della complessa attività di studio della materia, delle necessarie intese per il coordinamento ministeriale e della procedura per l'acquisizione del previsto e obbligatorio parere della Corte dei conti, il Governo non è stato in grado di emanare i necessari atti legislativi, decadendo così dal potere di esercizio della delega. Il sopraggiunto anticipato scioglimento delle Camere, ha determinato poi un temporaneo processo di arresto dell'azione riformatrice.

### **1.3 Gli attuali orientamenti**

Come si è già detto, il previsto riordino organico e definitivo della materia rispondeva principalmente ad un'esigenza di razionalità e di chiarezza; specialmente per favorire l'introduzione nel sistema della contabilità locale della innovazione riguardante la - impropriamente detta - "contabilità economica" voluta dalla legge di riforma del 1990 e presupposta poi, come metodo di rilevazione, dai decreti legislativi 3 febbraio 1993, n.29, 10 novembre 1993, n.470 e 23 dicembre 1993, n.546, sia per una migliore organizzazione operativa dei pubblici uffici, che per l'attuazione di strumenti nuovi di controlli e verifica dei risultati dell'attività svolta.

Il mancato esercizio della delega non ha potuto però in alcun modo influire sulla disciplina immediatamente precettiva già contenuta nella legge di

delega e in altre norme precedenti.

Si allude alla introduzione della contabilità economica per il cui avvio operativo, lasciato indeterminato nell'art.55 della legge n.142 del 1990, la ricordata legge di delega aveva posto la data del 1° gennaio 1995, salva la facoltà del Governo, nell'esercizio della delega, di regolarne l'ulteriore corso per tipi di enti "in forma graduale e progressiva ... fino ad interessare tutti gli enti". Dello stesso avviso pare essere anche il Governo, avendo disposto, prima con l'art.5 del decreto legge 24 febbraio 1994, n.131 (contenente provvedimenti urgenti in materia di finanza locale per l'anno 1994, non convertito in legge nei termini) e poi reiterato con i decreti legge n.253 e n.410, rispettivamente, del 26 aprile e 27 giugno 1994 (aventi lo stesso oggetto), la proroga al 1° gennaio 1996 del termine relativo all'adempimento di cui trattasi.

Consegue che, ove tale norma d'urgenza non venga convertita in legge, è da ritenersi applicabile e cogente per tutti gli enti locali la fissata data del 1° gennaio 1995, che ora si intende prorogare di un anno.

Questo avviso - che consegue dalla mera interpretazione di norme di legge - non intende togliere alcuna utilità alla iniziativa della delega al Governo in questa materia, e ciò per le ragioni prima evidenziate. Questa delega - se limitata al completamento del sistema dei principi contabili e se finalizzata agli obiettivi della armonizzazione e del coordinamento dei sistemi contabili pubblici - deve essere favorita e giudicata necessaria per il generale riordino dei vari sistemi di gestione in regime di contabilità pubblica. Ciò, soprattutto, in armonia con le riforme che hanno interessato la razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle stesse pubbliche amministrazioni.

Ritiene infatti questa Sezione che la riforma dell'organizzazione e dell'attività in genere delle pubbliche amministrazioni, non accompagnata da

una più moderna e adeguata disciplina dei sistemi e metodi delle rilevazioni contabili, non solo è da valutarsi incompleta, ma verrebbe a rendere scarsamente efficaci, e quindi irrazionali, anche le nuove introdotte forme di controllo e specialmente di quelli previsti sui risultati globali delle gestioni, da valutarsi sotto i profili dell'efficacia, efficienza ed economicità.

Costituiscono testimonianza e riprova di questa esigenza le diffuse e qualificate iniziative realizzate da molte amministrazioni locali per l'avvio al proprio interno di nuovi metodi di rilevazione, rappresentazione e analisi dei risultati della propria gestione, con i quali - nel rispetto delle regole in vigore e ferma la attuale struttura e classificazione dei conti unitariamente imposta a tutti gli enti locali - si tende a rappresentare, in chiave finanziaria, patrimoniale ed economica, i risultati conseguiti per centri di costo e per servizi e programmi secondo la organizzazione dell'ente.

Siffatte iniziative, però, in assenza di sicuri riferimenti di rilevazione, classificatori e strutturali finalizzati al coordinamento dei conti pubblici, pur se apprezzabili e funzionali per le finalità interne dei singoli enti, sono tecnicamente inadeguate, perché a ciò non armonizzate, se prefigurate per il consolidamento dei conti pubblici; finalità, questa, indispensabile per il governo e la valutazione dei risultati delle gestioni pubbliche da operarsi nelle competenti sedi.

## **2. Protezione civile**

### **2.1 Lo stato attuativo della legge 24 febbraio 1992, n.225, istitutiva del Servizio nazionale di Protezione civile**

L'istituzione del servizio nazionale di protezione civile avvenuta con la recente legge n.225 del 1992 risponde ad esigenze organizzative proprie della funzione affidata (v. precedente Relazione pag.459 e ss.).

Difatti l'organizzazione per Ministeri non si è dimostrata adeguata alla materia della protezione civile per vario ordine di ragioni connesse alla particolarità dell'intervento richiesto. In primo luogo perché gli interventi di protezione civile assommano in sé attività di tutela che ordinariamente fanno capo a differenti materie inerenti alla sfera di competenza di diverse amministrazioni (dall'ordine pubblico, alla sanità, ai lavori pubblici, alla sicurezza sociale).

Altra ragione di non minor rilievo è legata al fatto che è andato a completarsi nel tempo il disegno costituzionale di trasferimento delle funzioni amministrative dal centro verso gli enti territoriali, ai quali sono attualmente imputati rilevanti compiti attinenti alla protezione civile e specifiche attribuzioni nella materia.

La presenza di un così variegato novero di competenze nel campo della protezione civile non è, quindi, apparsa più conciliabile con l'affidamento della stessa ad un Ministero, in quanto tale struttura non sarebbe stata idonea a contenere la ricchezza degli apporti funzionali provenienti dai diversi apparati operanti nel settore.

Così, in linea con l'attuale tendenza al superamento dello schema tradizionale dell'amministrazione per Ministeri, si è fatto ricorso al modello del servizio nazionale, nel quale l'azione di tutte le strutture pubbliche interessate alla produzione di un servizio viene raccordata e finalizzata allo scopo comu-

ne. In tal modo la funzione della protezione civile piuttosto che essere attribuita ad un determinato organo è stata affidata ad un complesso di organi e soggetti pubblici.

Solo così possono essere integrate ed articolate le varie competenze pubbliche nella materia che fanno capo sia ai poteri centrali che ad altri soggetti dotati di autonomia.

Connaturata alla istituzione del servizio nazionale è la previsione di una funzione di coordinamento rivolta alla armonizzazione delle scelte di fondo in materia di protezione civile e a disciplinare l'interazione delle diverse componenti. Opportunamente tale funzione di coordinamento è stata attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri che può avvalersi della facoltà di emanare atti di indirizzo che gli è propria e di quella di promuovere e coordinare le attività delle amministrazioni dello Stato centrali e periferiche delle regioni delle province, dei comuni e di ogni altra istituzione, prevista dall'art.1 della legge n.225 del 1992.

Tra i diversi principi ispiratori della citata legge n.225 del 1992 emerge quello relativo alla valorizzazione dell'apporto della componente degli enti territoriali ed in particolare, a livello comunale, la configurazione dei sindaci quali organi fondamentali di protezione civile, competenti a fornire servizi di assistenza e soccorso alle popolazioni colpite da calamità.

Tali orientamenti volti a dar risalto al ruolo degli enti locali nella materia mirano a realizzare una maggiore efficacia degli interventi attraverso il diretto coinvolgimento della popolazione che difficilmente può essere attuato tramite un'organizzazione accentrata.

Pertanto il fondamentale ruolo attribuito ai comuni dovrebbe consentire di adeguare le strutture di protezione civile alle specifiche esigenze locali e di



rendere più sensibili i governi locali ed i cittadini ai problemi della difesa dalle calamità.

Così sinteticamente descritti i fondamenti della nuova normativa in materia di protezione civile con particolare riferimento al concorso degli enti locali nel servizio nazionale, è necessario verificare se gli indirizzi tracciati abbiano trovato effettivo riscontro nella realtà amministrativa.

A tale scopo possono essere individuati tre livelli attuativi: quello centrale, quello regionale e quello locale.

Il livello centrale è riferibile essenzialmente alla attività regolamentare svolta da parte del Dipartimento per la protezione civile e relativa in particolare a numerose disposizioni della legge n.225 del 1992 che rinviano per la loro attuazione a successivi atti regolamentari. E' evidente il rilievo di tali adempimenti volti a completare il disegno normativo e a meglio chiarire i rapporti tra le diverse componenti del servizio nazionale.

A livello regionale si pongono due ordini di adempimenti. I primi connessi all'adeguamento delle strutture regionali a quanto disposto dalla nuova legge ed i secondi, per taluni aspetti ad esso connessi, costituiti dalla emanazione di leggi regionali rispondenti al nuovo quadro ordinamentale.

Ciò dovrebbe comportare nel tempo la revisione della normativa regionale vigente nella materia per adeguarsi ai principi stabiliti dall'art.12 della legge n.225 del 1992.

A livello locale la legge istitutiva del servizio nazionale di protezione civile prevede adempimenti di natura prettamente organizzativa, volti al concreto funzionamento del servizio. Al riguardo può sinteticamente osservarsi che la legge n.225 del 1992 ha meglio delineato e potenziato il ruolo affidato alla provincia che si colloca essenzialmente nelle fasi della previsione e della

prevenzione. Meno chiaro risulta invece quello svolto dalle comunità montane che la legge si limita ad indicare all'art.6 tra le componenti del servizio nazionale chiamate a provvedere all'attuazione delle attività di protezione civile.

Tale sommaria enunciazione non trova, peraltro, esplicitazione nelle funzioni attribuite alle comunità montane dall'art.21 della legge 8 giugno 1990, n.142, che a sua volta fa rinvio alle norme attributive di competenza.

Pertanto le funzioni in materia di protezione civile spettanti alle comunità montane dovranno essere stabilite dalla legislazione regionale, non potendo allo stato attuale trarsi precise indicazioni dal quadro della normativa statale nella materia.

Nell'ambito delle componenti locali del servizio spiccano le competenze del comune stabilite dall'art.15, specie sotto il profilo operativo. Spetta, difatti, al sindaco assumere la direzione ed il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e di provvedere agli interventi necessari.

Ma le funzioni comunali non si esauriscono nella fase dell'emergenza, esse investono vari aspetti dell'attività dell'ente volte a realizzare nell'insieme interventi che affermino il concetto di "sicurezza" della collettività locale.

Le iniziative dei comuni per la salvaguardia della incolumità della popolazione non riguardano esclusivamente il momento dell'emergenza, ma investono tutte le fasi degli interventi di protezione civile dalla programmazione, alla prevenzione.

Tanto induce a ritenere che la piena attuazione del servizio nazionale deve necessariamente passare attraverso il completamento della rete organizzativa delle strutture comunali che costituiscono i gangli terminali del sistema degli interventi di protezione civile.

### **2.1.1 Il livello centrale - L'attività regolamentare e la programmazione**

Per consentire la piena operatività della nuova normativa è necessario che il disegno tracciato dal legislatore venga completato con le norme secondarie di attuazione.

*La legge n.225 del 1992 ha rimesso, infatti, alla attività regolamentare l'attuazione di sue importanti disposizioni.*

Si tratta dell'art.6, comma 5°, che prevede l'adozione di norme regolamentari relativamente alle componenti del servizio nazionale di protezione civile. Deve essere sottolineata l'importanza di tale atto che assurge quasi al ruolo di regolamento generale per l'attuazione della legge n.225 del 1995, in quanto l'azione coordinata delle componenti costituisce l'essenza del servizio nazionale della protezione civile.

I commi 3° e 4° dell'art.11 prevedono l'emaneazione di norme volte a disciplinare le forme di partecipazione e collaborazione delle strutture operative nazionali al servizio per la protezione civile e per l'adeguamento dell'organizzazione e delle funzioni delle strutture stesse alle esigenze di protezione civile. Anche questi regolamenti assumono un ruolo determinante nel disciplinare il funzionamento del servizio nazionale, in quanto le strutture operative, tra le quali è annoverato il corpo dei vigili del fuoco, garantiscono la concreta realizzazione delle attività di protezione civile.

La definizione dei modi e delle forme di partecipazione delle associazioni di volontariato nelle attività di protezione civile è affidata dall'art.18, comma 3°, della legge n.225 del 1992 all'emaneazione di norme regolamentari.

All'art.20 è prevista l'adozione di un regolamento per la disciplina di un sistema di ispezioni sugli atti e di verifiche delle procedure poste in essere in attuazione delle attività amministrative relative agli interventi di emergenza.

E' prevista, infine, l'emanazione di norme secondarie per disciplinare l'attività di due organi collegiali centrali. Si tratta del Consiglio Nazionale della protezione civile, la cui composizione ed il cui funzionamento è disciplinato con decreto del Presidente della Repubblica (art.8, comma 2°, legge n.225 del 1992) e del Comitato Operativo della protezione civile, il cui funzionamento è disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (art.10, comma 5°, legge n.225 del 1992).

Del complesso sopra enumerato delle norme secondarie di attuazione della legge n.225 del 1992 solo una parte ha visto la luce.

Si tratta del D.P.C.M. 22 ottobre 1992 concernente la Costituzione ed il funzionamento del Comitato Operativo della protezione civile, del D.P.R. 30 gennaio 1993, n.50, recante il regolamento per la costituzione ed il funzionamento del Consiglio Nazionale della protezione civile e del D.P.R. 30 gennaio 1993, n.51, relativo alla disciplina delle ispezioni sugli interventi di emergenza.

In una fase avanzata di elaborazione si trovano il regolamento per la partecipazione delle associazioni di volontariato nelle attività di protezione civile e quello relativo alle componenti del servizio.

Il primo di tali schemi normativi pone la disciplina per l'erogazione di contributi a favore delle associazioni di volontariato e regola la partecipazione di tali associazioni all'attività di predisposizione dei piani di protezione civile ed alle attività di previsione, prevenzione e soccorso.

Lo schema suddetto ha già completato l'iter formativo, essendo stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato con esito favorevole, ma non è stato approvato dal Consiglio dei Ministri.

Da notizie apprese dal Dipartimento della Protezione civile della Presi-

denza del Consiglio dei Ministri risulta che l'articolato relativo alle componenti del servizio nazionale (art.6, comma 5°, legge n.225) è stato predisposto e deve essere inoltrato al Consiglio di Stato per il parere prescritto dall'art.17 della legge 23 agosto 1988, n.400.

Risulta, invece, ancora allo studio il regolamento relativo alle strutture operative.

Dalle notazioni sin qui svolte si rileva che i due regolamenti che rivestono un ruolo principale nel disciplinare l'attività del servizio nazionale, e cioè quelli rivolti a coordinare l'azione delle componenti e delle strutture ed alla loro integrazione nel servizio non sono stati a tutt'oggi emanati.

L'assenza di tali regolamenti potrebbe essere di remora all'attuazione della nuova disciplina anche a livello delle componenti locali. In realtà la legge n.225 del 1992 ha determinato in modo abbastanza compiuto le funzioni provinciali e comunali di protezione civile, lasciando tuttavia indeterminate quelle delle comunità montane che pur annovera tra le componenti del servizio nazionale della protezione civile. Pertanto, anche in assenza dei cennati regolamenti le province ed i comuni potranno, esercitando i poteri di autorganizzazione che sono loro propri, attivare i servizi di rispettiva competenza, che, peraltro, si pongono per molti aspetti in situazione di continuità con quelli previsti dalla precedente normativa.

E' da aggiungere al riguardo che importanti indicazioni per l'attività degli enti locali dovranno provenire dalla normativa che le regioni emetteranno sulla base dei principi contenuti nella legge n.225 del 1992.

Per completare il quadro delle iniziative di attuazione della legge n.225 del 1992 a livello centrale è necessario far cenno all'attività svolta dal Dipartimento della protezione civile in materia di prevenzione e previsione. Al ri-

guardo deve premettersi che l'art.4 della legge prevede la predisposizione di programmi nazionali di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio, con il contributo dei Servizi tecnici nazionali di cui all'art.9 della legge 18 maggio 1989, n.183.

I criteri generali ai quali dovranno attenersi i programmi di previsione e prevenzione ed i piani d'intervento sono stati definiti dal Consiglio nazionale di protezione civile nella seduta del 1° luglio 1993.

Sulla base dei criteri suddetti potranno essere formulati gli schemi per la formazione dei programmi che dovranno tener conto della realtà del territorio, dei rischi incombenti e delle strutture e dei mezzi disponibili. Il Dipartimento ha, quindi, avviato una collaborazione con le regioni al fine di acquisire tutti gli elementi necessari per attuare la programmazione centrale che costituisce un punto di riferimento dei livelli più specifici di programmazione.

Nello svolgimento delle proprie funzioni in materia di previsione e prevenzione il Dipartimento può, inoltre, instaurare rapporti di collaborazione con la Comunità Scientifica. In particolare l'art.17 della legge n.225 del 1992 prevede che esso possa avvalersi dell'opera di gruppi nazionali di ricerca scientifica. Tale disposizione è stata attuata, stipulando convenzioni con i gruppi del Consiglio nazionale delle ricerche che svolgono attività nei settori della ricerca e della sorveglianza relativi a specifiche aree di rischio. Deve essere ricordata, inoltre, la collaborazione instaurata a fini di sorveglianza e segnalazione con l'Istituto nazionale di geofisica.

Tutte le attività sopra enumerate dovrebbero consentire al Dipartimento di raccogliere le conoscenze necessarie per porre in essere gli adempimenti di programmazione previsti dall'art.4 della legge n.225 del 1992, che dovranno costituire le linee guida per l'attività del servizio nazionale.

### **2.1.2 Il livello regionale - La legislazione regionale**

Le regioni si integrano nel servizio nazionale, del quale costituiscono una componente e provvedono secondo i propri ordinamenti all'attuazione delle attività di protezione civile.

Le competenze regionali nell'ambito del nuovo assetto organizzativo delle protezione civile sono stabilite dall'art.12 della legge n.225 del 1992. Tale articolo è ispirato all'esigenza di salvaguardare gli ambiti di autonomia propri degli enti territoriali nel prevedere la loro integrazione nel servizio nazionale.

E' stata in tale sede evitata l'enumerazione delle funzioni regionali nella materia, facendo rinvio alle norme attributrici di competenza. Al riguardo può in estrema sintesi rilevarsi come le regioni siano provviste di competenze generali nella materia, partecipando alle diverse fasi delle attività di protezione civile.

L'art.12 innanzi citato si sofferma, al comma 2°, su di una specifica attribuzione regionale, e cioè quella relativa alla predisposizione ed attuazione di programmi regionali di previsione e prevenzione. Tale attività programmatica viene ad integrarsi nel più vasto contesto della programmazione nazionale alle cui indicazioni deve armonizzarsi.

Come accennato in precedenza, il Dipartimento per la protezione civile, nel procedere alla stesura dei programmi nazionali, si è avvalso degli apporti di conoscenze provenienti dalle regioni. Tale collaborazione, che ben si inserisce nello spirito della nuova normativa, dovrebbe consentire la formulazione di programmi tra loro coerenti e ben armonizzati. Peraltro un momento di raccordo con la componente regionale è istituzionalizzato nella procedura prevista per l'approvazione dei programmi nazionali dell'art.2, comma 2°, della legge

n.225 del 1992, nel corso della quale deve essere udita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni.

I programmi regionali oltre ad essere in sintonia con quelli nazionali devono armonizzarsi con quelli provinciali e comunali.

Il raccordo nella programmazione infraregionale potrà essere assicurato attraverso l'intervento degli enti locali, sia inserendo loro rappresentanti nei comitati regionali, che determinando forme di partecipazione alla formazione dei piani e programmi regionali.

L'art.12 della legge n.225 del 1992 al comma 3° tratta dell'organizzazione interna delle regioni per lo svolgimento delle attività di protezione civile, limitandosi a prevedere l'istituzione di un apposito comitato di protezione civile e rinviando alla potestà organizzativa delle regioni per quanto concerne l'ordinamento degli uffici e l'approntamento delle strutture e dei mezzi necessari.

In tale formulazione la disposizione in parola non sembra possa considerarsi lesiva dell'autonomia regionale in materia di ordinamento degli uffici, in quanto si limita a prevedere nell'ambito delle componenti del servizio un organo di raccordo a livello regionale.

L'aspetto dell'attività delle regioni in materia di protezione civile che più rileva ai fini del concorso degli enti locali è quello relativo alla emanazione di leggi regionali.

Nella precedente relazione di questa Sezione sull'argomento (Cfr. precedente Relazione pagg.476 e ss.) è stato compiuto un breve excursus sulla legislazione regionale per individuare le linee ispiratrici dell'intervento nella materia con particolare riferimento ai rapporti con gli enti locali.

Ne è emersa una situazione diversificata dalla quale erano desumibili



differenti impostazioni di fondo che spaziano dalla integrazione dei servizi comunali nell'ambito di quelli regionali con la messa a disposizione di beni strumentali e concessione di contributi, all'assenza di disposizioni relative agli enti locali sia sotto il profilo organizzativo che dei finanziamenti.

Le norme regionali prese in esame in tale occasione erano state emanate anteriormente all'entrata in vigore dalla legge n.225 del 1992 che, come espressamente stabilito all'ultimo comma dell'art.12, contiene i principi della legislazione statale in materia di protezione civile.

La norma suddetta ha difatti affrontato il tema del rapporto tra la legislazione statale e quella regionale, qualificandosi come norma contenente i principi stabiliti dalle leggi dello Stato cui dovranno conformarsi le leggi regionali in materia.

In effetti l'istituzione del servizio nazionale muta il quadro di riferimento nella materia introducendo un sistema organizzativo articolato ove emerge un ruolo centrale di coordinamento ed un più significativo apporto degli enti territoriali nel rispetto delle loro prerogative autonomistiche.

Tra tali nuovi principi è necessario porre in evidenza quello contenuto nell'art.15 della legge in argomento che prevede che "la regione nel rispetto delle competenze ad essa affidate in materia di organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale, favorisce, nei modi e con le forme ritenuti opportuni, l'organizzazione di strutture comunali di protezione civile".

Tale disposizione che si inserisce con coerenza nelle linee ispiratrici del nuovo servizio nazionale ipotizza uno specifico ruolo delle regioni per promuovere l'attività degli enti locali, favorendo specificamente l'attivazione di strutture comunali. Sulla base di tali premesse si dovrà assistere ad una nuova

produzione normativa da parte delle regioni nella materia per l'adeguamento ai principi fissati dalla legge n.225 del 1992, nella quale oltre ad essere stabilite le modificazioni organizzative funzionali all'inserimento nel servizio nazionale dovranno essere delineati compiutamente i rapporti con gli enti locali.

Circa la vigenza della normativa regionale anteriore è appena il caso di precisare che l'adozione di nuovi principi fondamentali da parte della legislazione statale non ne comporta l'abrogazione, mentre nel caso in cui si ponga un contrasto tra le disposizioni regionali ed i nuovi principi, tale da determinare l'incompatibilità, se ne renderà necessaria la modifica.

Per rendere più concreto il discorso sull'attività legislativa delle regioni quale momento attuativo del servizio nazionale di protezione civile si ritiene utile esaminare la recente legge della Regione Abruzzo 14 dicembre 1993, n.72, recante la "disciplina delle attività regionale di protezione civile".

E' appena il caso di notare che poiché tale norma è stata emessa successivamente alla legge n.225 del 1992 essa si inserisce nel quadro dei principi da questa fissati, rappresentando il primo esempio di legislazione regionale emesso a seguito dell'istituzione del servizio nazionale.

La legge in esame pone, difatti, quale propria finalità la partecipazione della regione al servizio nazionale di protezione civile in armonia con i principi della legislazione statale vigente nella materia. Viene prevista di conseguenza, ad integrazione di quanto stabilito dall'art.2 della legge n.225 del 1992 una classificazione degli eventi che prevede un livello regionale di interventi ed uno comportante l'intervento coordinato della regione e di altri enti.

Soffermando l'esame sulle disposizioni che attengono al rapporto fra la regione e gli enti locali si rileva un'attenzione al loro coinvolgimento nelle diverse fasi di attività di protezione civile.

Nell'enumerare le attività regionali, all'art.3 è previsto che la regione assicuri la costante e tempestiva informazione alle autorità statali e locali preposte alle attività di protezione civile, sui programmi e sulle iniziative regionali in materia, nonché sulle strutture, sui servizi e sui mezzi disponibili e collabora con esse nelle forme e nei modi previsti dalla vigente legislazione statale.

Nelle disposizioni relative al programma regionale sono previste, tra l'altro, l'organizzazione di periodiche esercitazioni con le strutture delle autonomie locali e la fissazione di indirizzi per acquisire mezzi, materiali, attrezzature e scorte non deperibili da conferire in comodato o in uso agli enti locali.

In seno al Comitato regionale di protezione civile gli enti locali vengono adeguatamente rappresentati; sono difatti annoverati tra i suoi componenti i presidenti delle amministrazioni provinciali o gli assessori delegati, i sindaci o gli assessori delegati dei comuni capoluogo di provincia e quattro sindaci o assessori delegati di comuni particolarmente coinvolti in problemi di protezione civile, designati dall'ANCI regionale.

Nel titolo relativo all'organizzazione delle strutture operative regionali è previsto tra i compiti del servizio di protezione civile quello di predisporre e realizzare le iniziative per la costante assistenza tecnica e organizzativa e per la necessaria consulenza nei confronti delle strutture delle amministrazioni locali.

Relativamente al concorso delle province i cui compiti vengono stabiliti - in conformità a quanto disposto dalla legge n.225 del 1992 - essenzialmente nelle fasi di previsione e prevenzione, la norma reca l'intervento regionale per favorire il coordinamento delle iniziative in materia di protezione civile anche attraverso la stipula di specifiche convenzioni con le province stesse. Il servizio regionale assume, inoltre, l'iniziativa di convocare periodiche conferenze di

servizi con le amministrazioni provinciali per verificare lo stato di attuazione delle convenzioni e per la loro modificazione o integrazione.

Più articolata è la disposizione relativa al concorso dei comuni.

Anche in questo caso è previsto l'intervento regionale per favorire la realizzazione delle attività di protezione civile di competenza sia mediante la stipula di convenzioni che attraverso l'emanazione di direttive preventivamente concordate.

Il concorso regionale riguarda una serie di attività proprie dei servizi comunali che vanno dalla raccolta di dati per la predisposizione dei piani di prevenzione e previsione, alla collaborazione con le competenti strutture organizzative e tecniche per l'attuazione degli interventi previsti nei piani, all'approntamento di mezzi e strutture operative specie nella fase della emergenza, alla promozione d'iniziativa per garantire la formazione e l'informazione dei cittadini ed all'organizzazione dei gruppi di volontariato comunale di protezione civile.

La regione assicura, inoltre, la necessaria collaborazione tecnica e organizzativa rivolta a favorire la istituzione e la disciplina degli uffici comunali di protezione civile anche attraverso iniziative formative e di aggiornamento.

La regione assume, infine, a suo carico gli oneri per l'organizzazione di periodiche esercitazioni intese a migliorare i rapporti di collaborazione con i comuni.

Il concorso delle comunità montane viene previsto nei termini stabiliti dai programmi regionali di previsione e prevenzione e nei piani regionali di emergenza con particolare riferimento alle attività di indagine, vigilanza ed accertamento correlate ai rischi idrogeologico, valanghe ed incendi boschivi. Nel titolo contenente le norme finanziarie è previsto, nel caso di intervento urgente,

in accordo o su richiesta delle amministrazioni locali interessate, l'erogazione delle somme necessarie a provvedere alla pronta azione di soccorso. E' prevista, inoltre, la cessione in proprietà e titolo gratuito agli enti locali colpiti da catastrofi o da calamità naturali dei beni mobili registrati, degli elementi prefabbricati dei mezzi e dei materiali necessari all'opera di soccorso.

Dalla sintetica descrizione delle disposizioni della legge della Regione Abruzzo n.72 del 1993, relative ai rapporti con gli enti locali emerge significativamente il ruolo che può essere svolto dalla legislazione regionale per favorire l'attuazione del servizio per la protezione civile a livello locale.

Si veda in particolare come la previsione di momenti di raccordo per l'armonizzazione dei diversi ambiti di programmazione, assicurata dalla legge n.225 sino al livello regionale attraverso il parere della conferenza per i rapporti Stato regioni, è stata opportunamente estesa a livello locale.

Va ancora notato come nelle diverse fasi della protezione civile: previsione e prevenzione, soccorso e superamento dell'emergenza venga curato il coinvolgimento ed assicurata assistenza agli enti locali.

In particolare, in ossequio al disposto dell'art.15 della legge n.225 del 1992, vengono predisposti strumenti atti a favorire l'organizzazione di strutture comunali di protezione civile. Si rileva infine come è stato individuato un ruolo specifico per il concorso delle comunità montane, compito questo che deve essere assunto dalla normativa regionale, non contenendo le legge nazionale specifiche indicazioni al riguardo.

Le considerazioni sin qui svolte valgono ad evidenziare come l'emana-zione di nuove normative regionali che, pur tenendo conto delle specificità territoriali, recepiscano gli attuali principi della normativa statale potrà costituire il fulcro dell'attuazione del servizio nazionale di protezione civile a livel-

lo locale.

### **2.1.3 Il livello locale - L'attivazione dei servizi comunali**

Nell'esaminare le iniziative assunte per l'attuazione del servizio nazionale di protezione civile a livello locale, sin dalla precedente Relazione è stata focalizzata l'attenzione sui servizi comunali. Ciò in relazione al fatto che, pur essendo tali servizi espressamente previsti dalla normativa (art.15 legge 225 del 1992) ed annoverati tra quelli "indispensabili" dal decreto del Ministro dell'interno del 28 maggio 1993, si è avuto occasione di verificare che la loro istituzione incontra difficoltà.

In merito alle funzioni attribuite alle componenti locali del servizio di protezione civile si è già detto nella precedente Relazione, si ritiene tuttavia di dedicare qualche breve cenno ai Servizi comunali. La legge n.142 del 1990 attribuisce al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, salvo che esse non siano espressamente attribuite ad altri soggetti dalla legge statale o regionale. La competenza del comune non è quindi circoscritta a determinate materie ma investe tutta la sfera degli interessi della collettività locale tra i quali va ad affermarsi quello di tutela della sicurezza personale e sociale proprio della protezione civile. Anche la normativa precedente alla legge n.225 del 1992 aveva previsto molteplici competenze comunali in materia di protezione civile sia nella fase di prevenzione e previsione che di soccorso che di superamento dell'emergenza.

L'attuale normativa considera il comune una componente del servizio nazionale a competenza generale affidandogli un ampio novero di funzioni nell'ambito della sua sfera di competenza territoriale.

Si assiste, quindi, alla individuazione di un livello comunale di inter-

venti nella materia della protezione civile, non solo al livello della normativa (sia quella generale sulle funzioni comunali che quella speciale sulla protezione civile), ma anche nelle esigenze di tutela della collettività locale. Non è tuttavia possibile ipotizzare che tali competenze possano essere svolte in concreto in assenza di una organizzazione e di strutture comunali a ciò preposte.

La legge n.225 del 1992, difatti, si dà carico dell'aspetto organizzativo, prevedendo all'art.15 che "nell'ambito del quadro ordinamentale di cui alla legge 8 giugno 1990, n.142, in materia di autonomie locali, ogni comune può dotarsi di una struttura di protezione civile".

La legge statale non avrebbe potuto spingersi a disciplinare in dettaglio le competenze degli uffici comunali, in quanto le funzioni in materia di protezione civile sono competenze proprie dei comuni.

Essa si limita, difatti, a riconoscere la potestà organizzativa dei comuni stessi anche relativamente agli uffici di protezione civile. Lo stesso art.15 pone, quindi, una norma di indirizzo nei confronti delle regioni volta a favorire l'organizzazione delle strutture comunali di protezione civile, nei modi e nelle forme che esse ritengono più opportuno.

La normativa statale avverte, quindi, l'esigenza della attivazione di strutture comunali e demanda alle regioni il compito di promuoverne la realizzazione, lasciando ai comuni stessi la facoltà di provvedervi.

Deve essere, infatti, notato al riguardo che rientra nella potestà di autorizzazione propria dei comuni verificare se l'istituzione di tali servizi risponda ad uno specifico interesse della collettività locale e provvedere alla loro istituzione. Su un piano generale si rileva, tuttavia, che il bisogno della tutela di protezione civile potrebbe essere estraneo ad una comunità solo nell'ipotesi in cui essa risieda in una zona esposta a scarsi fattori di rischio, diversa-

mente l'attuale livello di consapevolezza delle necessità di sicurezza personale e sociale non può che condurre ad affermarne la necessità.

Le esigenze organizzative predette trovano una ulteriore conferma nel fatto che l'attuale struttura cui è affidata la funzione della protezione civile è costituita da un servizio nazionale articolato in diverse componenti tra le quali sono annoverati i servizi comunali. Nell'ipotesi in cui tali servizi trovassero una incompleta attuazione il disegno complessivo del servizio non potrebbe non risentirne.

Affermata l'esigenza dell'insediamento dei servizi comunali è necessario chiedersi per quali motivi ne risulti difficoltosa l'attuazione.

Senza anticipare valutazioni che potranno essere compiutamente espresse vagliando le risposte fornite ai questionari può rilevarsi che le principali difficoltà devono essere imputate alla mancata previsione di specifici finanziamenti. Al riguardo si precisa che per tale aspetto la legge istitutiva del servizio adotta la scelta di fondo dell'autonomia organizzativa delle componenti alla quale si affianca quella di abbandonare la linea dei finanziamenti centrali, che vengono limitati a quelli disposti nella fase dell'emergenza.

Le indicazioni per il trasferimento di risorse sono dalla legge predetta riferite alle regioni che nel quadro della promozione dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale sono chiamate a favorire l'attivazione delle strutture comunali.

Sarà quindi necessario valutare se le azioni promozionali in argomento si siano dimostrate adeguate allo scopo.



## **2.2 L'indagine sui servizi comunali di protezione civile**

Nella precedente Relazione di questa Sezione è stato dedicato un capitolo alla protezione civile nel quale, esposto il quadro delle norme in materia, come risultava a seguito dell'entrata in vigore della legge istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, si è passato ad analizzare i dati relativi all'attivazione dei servizi comunali forniti da un campione significativo di enti. Per verificare se i risultati emersi da tale analisi, che indicavano un livello di attuazione della nuova normativa ancora piuttosto incompleto, rispondessero alla effettiva situazione dei comuni superiori, si è ritenuto di completare le precedenti rilevazioni diramando appositi questionari a tutti gli enti di competenza della Sezione.

Rispetto al precedente, il nuovo questionario è più articolato nella composizione, in quanto consta di due parti.

La prima, che si pone in una situazione di continuità rispetto al questionario diramato lo scorso anno, è rivolta alla rilevazione della organizzazione che i comuni si sono dati in materia di protezione civile.

Nell'attuale formulazione sono stati inseriti elementi volti a cogliere anche le ragioni della mancata attivazione dei servizi, in modo da approfondire, sul piano della individuazione delle cause, l'analisi sulla organizzazione comunale. In particolare, sarà possibile discriminare tra le difficoltà attuative dovute a fattori organizzativi del comune stesso e quelle derivanti da cause esterne quali la mancanza di finanziamenti e di norme d'indirizzo.

La seconda parte del questionario mira a raccogliere elementi sul funzionamento dei servizi comunali con particolare riferimento al verificarsi di eventi rilevanti. Non si tratta di effettuare una verifica di efficacia sull'attività di servizi, che non potrebbe di certo essere svolta attraverso un questionario

rivolto agli stessi enti, quanto di far emergere dati e valutazioni circa il loro funzionamento allorché sono chiamati a confrontarsi con l'emergenza.

L'impostazione delle domande si fonda sull'analisi dei principali rischi individuati dalla dottrina, analizzati a seconda del livello di emergenza raggiunto in base alla classificazione posta dall'art.2 della legge n.225 del 1992 alle lettere *a)*, *b)* e *c)*. Le risposte fornite consentiranno di valutare con riferimento ad ogni tipo di rischio l'attitudine dei servizi comunali a fronteggiare situazioni d'emergenza, facendo emergere le aree di maggiori difficoltà.

### **2.2.1 Stato degli adempimenti**

Come accennato in precedenza, il questionario è stato distribuito a tutti i 1.325 comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti. Sino alla prima settimana del mese di maggio 1994 risultavano pervenuti solo 814 questionari.

Sono quindi iniziate le elaborazioni dei dati desunti dai questionari, per cui non è stato possibile tener conto di quelli pervenuti successivamente. La percentuale dei questionari restituiti in tempo utile per l'elaborazione raggiunge quasi il 63%, ma il dato non si presenta in maniera uniforme nella distribuzione regionale.

L'incompletezza delle rilevazioni rende meno agevole la valutazione dei dati raccolti in quanto nelle regioni ove la percentuale dei questionari restituiti si mantiene bassa il completamento della raccolta potrebbe provocare notevoli modificazioni. Si ritiene tuttavia possibile ipotizzare che il dato della mancata risposta vada interpretato come probabile assenza del servizio.

Difatti può ritenersi che in molti casi la mancata restituzione del questionario sia stata provocata dalla impossibilità di individuare tra gli uffici del comune uno provvisto di competenze nella materia. Diversamente appare dif-

ficile comprendere i motivi della mancata restituzione del questionario che non presentava particolari difficoltà di compilazione.

### **2.2.2 L'istituzione dei servizi comunali**

La finalità principale che si è posta la presente indagine è verificare quanto sia diffuso tra i comuni superiori l'insediamento di appositi uffici con funzioni in materia di protezione civile.

I dati desunti dai questionari confermano, a livello di percentuale nazionale di servizi attivati rispetto alle risposte pervenute, quelli emersi dalla indagine svolta lo scorso anno su di un campione di enti, difatti è stata rilevata la percentuale di attivazione del 49% a fronte del 48% dell'anno precedente.

E' necessario ribadire al riguardo che tale percentuale sarebbe con ogni probabilità destinata a decrescere ove fossero stati restituiti tutti i questionari.

Ponendo a confronto le risposte positive con il totale degli enti interpellati la percentuale di quelli che hanno costituito il servizio scende al 31%.

Deve, quindi, ritenersi che la percentuale dei servizi attivati rispetto al totale degli enti si colloca tra quella rilevata (49%) e quella minima del 31%.

Purtroppo l'incompletezza dei dati non consente analisi più precise.

Significative notazioni possono essere svolte sulla base della ripartizione del dato nelle classi demografiche. La più alta percentuale di servizi attivati si rinviene nella classe 11<sup>a</sup> con l'80% e la più bassa nella classe 5<sup>a</sup> con il 39%. Ciò conferma che il livello di istituzione dei servizi per la protezione civile è in proporzione diretta con le dimensioni dell'ente. Tale affermazione viene in parte smentita nei valori delle classi 10<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup> che sono meno elevati rispetto a quelli delle classi immediatamente inferiori.

Le percentuali più basse si rinvengono nei comuni della classe 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup>,

ove evidentemente le esigue dimensioni non consentono di distogliere personale e mezzi dalle funzioni primarie dell'ente.

E' agevole ritenere che le difficoltà incontrate nelle classi meno elevate dei comuni superiori si proponano in maggior grado per quelli con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti. Le notazioni svolte circa la presenza di difficoltà organizzative alla costituzione di strutture di protezione civile per i comuni più piccoli possono essere prese in considerazione nello stabilire gli indirizzi degli interventi di promozione affidati alle regioni.

Circa la ripartizione per regioni dei dati relativi all'attivazione dei servizi si osserva preliminarmente che il livello di risposte fornite da talune regioni è così basso da rendere poco affidabili le valutazioni.

Si ritiene, pertanto di prendere in considerazione i dati relativi alle regioni che raggiungono almeno la percentuale del 50% di questionari restituiti.

Il livello più elevato di servizi attivati si riscontra nella Regione Friuli Venezia Giulia con il 92%. Tale dato appare, inoltre, di buone affidabilità, in quanto fondato su di una notevole percentuale di risposte (86%). La presenza di una così articolata diffusione dei servizi comunali non può essere dovuta a fattori casuali, ma risiede nella legislazione regionale posta nella materia e nella sensibilità alle problematiche di protezione civile diffusa nella popolazione.

Va notata in particolare la legge regionale 31 dicembre 1986, n.64, recante l'organizzazione delle strutture e gli interventi di competenza regionale in materia di protezione civile, che ha dedicato l'art.7 alle attribuzioni del comune, definito l'ente di base per la protezione civile ed al quale imputa la responsabilità primaria d'intervento in caso di eventi rilevanti. Ai comuni vengono anche rimesse le iniziative per formare nella popolazione la consapevolezza

della protezione civile ed un'adeguata conoscenza dei problemi connessi. La stessa legge prevede all'art.10 la concessione di finanziamenti agli enti locali per la finalità di dotare le strutture di mezzi di attrezzature, nonché di sedi di allocamento e deposito.

Da una successiva domanda posta nel questionario si è rilevato che i comuni del Friuli sono stati destinatari di trasferimenti per finalità di protezione civile nel corso del 1992 esclusivamente da parte della regione.

Va notato, infine, che i soli due comuni del Friuli che hanno risposto in modo negativo per quanto concerne la presenza del servizio hanno fatto presente che esso è in fase di istituzione.

Elevate percentuali di attivazione del servizio si riscontrano, quindi, nelle seguenti regioni:

Molise (80%); Liguria (68%); Puglia (65%); Toscana (64%); Basilicata (60%).

E' interessante notare come tali risultati non risentano della collocazione geografica, in quanto le regioni sopra elencate appartengono alle aree del nord del centro e del sud. Non è evidentemente la collocazione geografica ad influenzare l'insediamento di servizi comunali di protezione civile, ma piuttosto la presenza di rischi e la connessa consapevolezza della popolazione ed il quadro delle disposizioni e degli interventi previsti dalla legislazione regionale.

Tuttavia anche la presenza di una adeguata normativa regionale non vale di per sé a garantire la costituzione dei servizi comunali, né il diffondersi di una cultura di protezione civile.

Emblematico è il caso dell'Abruzzo, prima regione d'Italia ad emettere una legge regionale in ossequio ai nuovi principi della legislazione statale contenuti nella legge n.225 del 1992, nella quale la percentuale dei servizi comunali insediati è tra le più basse (22%) e poco meno di un terzo dei comuni

interpellati ha restituito il questionario.

### **2.2.3 I motivi della non attivazione del servizio**

Le rilevazioni compiute, oltre a raccogliere il dato relativo alla istituzione dei servizi, hanno preso in considerazione i motivi che ne hanno impedito la realizzazione.

La causa alla quale i comuni hanno più frequentemente imputato tale inadempienza è costituita dalla mancanza di finanziamenti (27% delle risposte). Tale difficoltà non è stata rappresentata dai comuni delle classi più elevate.

Per rilevare l'entità dei finanziamenti ricevuti dai comuni nel corso dell'esercizio 1992, destinati a finalità di protezione civile, con esclusione di quelli rivolti alla realizzazione di opere di ricostruzione e riparazione (attualmente esulanti dagli interventi di protezione civile che si fermano al superamento dell'emergenza) è stata inserita nel questionario un'apposita domanda.

Dalle risposte fornite risulta che i contributi ricevuti dai comuni sono stati erogati per il 50% dal dipartimento della protezione civile, per il 35% dalle regioni e per il 15% dalle province.

Ciò già dimostra che non è ancora andato a regime il canale dei finanziamenti regionali, mentre prevalgono ancora nel 1992 quelli provenienti dal centro. Deve, poi, osservarsi che i finanziamenti erogati dal Dipartimento della protezione civile, pur essendo di importo rilevante, in quanto volti alla realizzazione di specifici progetti, si concentrano (in base ai dati rilevati) in due soli comuni.

Dai dati raccolti risulta altresì che i finanziamenti di diversa prove-

nienza, per attività comunali di protezione civile non sono affatto distribuiti uniformemente nel territorio. Dalle risposte fornite dai comuni di ben otto regioni risulta che nessun finanziamento è stato ricevuto nell'esercizio 1992.

I trasferimenti regionali raggiungono l'importo più elevato in Veneto, ove si concentrano essenzialmente in un comune nel quale viene finanziato un progetto per l'eliminazione dell'atrosina dall'acquedotto. Seguono il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Liguria, le Marche e l'Emilia Romagna.

Tutti gli altri valori sono di rilievo irrisorio.

I finanziamenti provenienti dalle province sono presenti esclusivamente nel Trentino Alto Adige e nella Lombardia. Nel Trentino tali finanziamenti raggiungono un livello significativo anche in relazione al ruolo attribuito dallo statuto alle province in materia di opere di prevenzione e soccorso per le calamità pubbliche.

Per valutare se il livello dei trasferimenti sia da porre in relazione diretta con l'istituzione dei servizi è necessario tener conto dei soli finanziamenti regionali e provinciali, che hanno maggiore diffusione non concentrandosi di norma in casi sporadici. Tra le quattro regioni che raggiungono le più alte percentuali di attivazione dei servizi il Friuli Venezia Giulia e la Liguria si collocano rispettivamente al terzo ed al quarto posto per quanto concerne i finanziamenti regionali e provinciali, mentre i comuni interpellati del Molise e della Puglia non dichiarano di aver ricevuto tali trasferimenti.

Da questa pur succinta rilevazione sui finanziamenti destinati ai comuni per attività di protezione civile si rileva che anche se gli enti stessi attribuiscono alla carenza di mezzi la causa principale della mancata istituzione dei servizi non sempre è possibile porre in correlazione diretta il livello dei trasferimenti con tale adempimento.

Dai dati forniti dai comuni si rileva, inoltre, il carattere episodico dei trasferimenti e che non è ancora possibile individuare la presenza di un diffuso apporto in tal senso da parte delle regioni.

La seconda causa in ordine gradato di non istituzione dei servizi comunali è costituita dalla mancanza di norme d'indirizzo (20% delle risposte) ed in effetti, come osservato in precedenza, mancano i due regolamenti fondamentali di attuazione della legge n.225 del 1992 (cioè quelli relativi alle componenti ed alle strutture del servizio nazionale), ed una sola regione ha emanato normativa in attuazione dei nuovi principi della legislazione statale contenuti nella stessa legge n.225 del 1992.

Pur mancando un uniforme quadro normativo di riferimento dal quale possano desumersi indirizzi precisi per l'attività dei servizi comunali, non si ritiene che tale circostanza possa rappresentare un ostacolo invalicabile per la loro costituzione.

Difatti dall'attuale quadro normativo si possono desumere le linee guida per l'attività dei comuni che si colloca in tutte le fasi dell'intervento di protezione civile. Tali indicazioni dovrebbero essere sufficienti per procedere all'attivazione del servizio le cui competenze, potranno eventualmente essere modificate allorché interverrà la normativa di dettaglio. Al contrario la non istituzione del servizio non consente al comune di inserirsi attivamente nel servizio nazionale e ostacola la formazione di competenze nella materia.

L'11% dei comuni che non hanno istituito il servizio ne ha imputato la causa alla mancanza di personale. Tali risposte provengono prevalentemente dai comuni delle classi di minore consistenza demografica, e ciò conferma le maggiori difficoltà organizzative che tali enti devono affrontare.

Dalle risposte si ricava, inoltre, che in diversi casi (il 13% delle rispo-



ste) i servizi comunali sono in fase di istituzione, anche in questo caso l'indicazione proviene per lo più dai comuni sino alla classe 7<sup>a</sup>. Solo l'8% dei comuni ritiene non necessaria l'istituzione del servizio ed il 9% fa presente che le funzioni in materia di protezione civile di interesse comunale sono affidate ad altre componenti del servizio.

Le due risposte hanno un tratto comune nel senso che non riconoscono la necessità del servizio comunale o per motivi oggettivi (scarsità di fattori di rischio) o per motivi soggettivi connessi alle funzioni di supplenza di altre componenti (il caso più frequente è costituito dal riferimento ai servizi provinciali, i cui compiti, peraltro, dovrebbero essere incentrati nelle fasi di previsione e prevenzione).

#### **2.2.4 L'atto costitutivo del servizio**

Per i comuni che hanno costituito il servizio è stata rilevata anche la forma giuridica dell'atto di istituzione.

In particolare sono emerse tre fondamentali tipologie: regolamento d'organizzazione (16%), atto deliberativo (66%), ordine di servizio (13%).

L'inserimento nel regolamento di organizzazione di un ufficio con competenze in materia di protezione civile costituisce la più valida modalità istitutiva. Difatti il regolamento d'organizzazione rappresenta un momento di pianificazione complessiva delle aree di intervento dell'ente. L'inclusione in tale contesto dell'ufficio di protezione civile dimostra che il comune ha ben integrato tale funzione tra le altre ordinariamente svolte.

La costituzione dell'ufficio con delibera del consiglio comunale, pur non essendo censurabile sotto il profilo formale, stante le funzioni in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi proprie di tale organo, dimostra che

l'attivazione del servizio è avvenuta fuori del contesto dell'ordinamento complessivo dell'ente, rivestendo un carattere non ordinario.

In realtà è opportuno precisare al riguardo che in molti casi devono ancora essere completati gli adempimenti per l'emanazione del regolamento di organizzazione, per cui si segnala l'opportunità, per gli enti che non vi avessero ancora provveduto e sono dotati del servizio di protezione civile, di inserirlo in tale contesto.

La costituzione dell'ufficio mediante ordine di servizio rappresenta una modalità istitutiva di forma non adeguata legata a motivi di urgenza, che pur consentendone la pronta attivazione, necessita di successiva regolarizzazione.

### **2.3 Profili operativi dei servizi comunali**

#### **2.3.1 Il piano comunale di protezione civile**

Passando dalla rilevazione della organizzazione posta dai comuni per integrarsi, quali componenti, nel servizio nazionale a quella dell'attività svolta, è necessario focalizzare l'attenzione sulla predisposizione del piano comunale.

A tale riguardo è bene ricordare che nella materia della protezione civile la programmazione avviene a cascata, vale a dire che si passa dalle linee guida tracciate dai programmi nazionali (art.4 legge n.225 del 1992) ai programmi regionali e così via verso livelli di maggior dettaglio.

L'insieme dei programmi e dei piani non può che essere improntato a criteri di coerenza complessiva ed avere come riferimento i programmi nazionali che tuttavia non sono stati ancora completati.

Nel complesso quadro della programmazione può, pertanto, verificarsi

che i comuni siano sprovvisti delle indicazioni desumibili dai programmi relativi a più vasti ambiti territoriali, tuttavia tale difficoltà non è stata evidenziata nelle risposte al questionario.

Circa il piano comunale va detto che esso costituisce l'adempimento che qualifica l'attività di tali enti nella fase della prevenzione e previsione e condiziona ampiamente l'efficacia degli interventi d'emergenza. In assenza di un momento di pianificazione, difatti, potrebbero mancare le indicazioni concrete sulle modalità operative per affrontare l'evento. Deve osservarsi, inoltre, che la redazione del piano comunale rappresenta un adempimento complesso che richiede approfondite conoscenze tecniche che non sempre possono essere rinvenute nella struttura comunale.

Dalle rilevazioni compiute in ordine alla redazione del piano comunale risulta che il 44% dei comuni che hanno fornito risposta a tale domanda del questionario ha effettuato tale adempimento (va precisato al riguardo che il 15% degli enti che ha restituito al questionario non ha fornito risposta alla domanda sul piano).

Si noti che tale percentuale si colloca appena al di sotto di quella degli enti dotati del servizio (circa 49%).

Tra le cause che non hanno consentito la redazione del piano prevale la mancanza di personale (28%). Tale causa oltre che alla carenza assoluta di personale deve essere riferita a quella di dipendenti dotati delle particolari qualificazioni tecniche richieste dalla complessità dell'adempimento. Il 16% dei comuni dichiara, poi, che il piano di protezione civile è in fase di elaborazione.

Tra le cause impeditive seguono, quindi, le difficoltà organizzative (13,5%) e la mancanza di finanziamenti (2,5%). Si rileva, infine, che taluni

comuni fanno presente di utilizzare il piano provinciale e che in scarsi casi il piano comunale è stato ritenuto non necessario. Tra le regioni che hanno fornito un numero di risposte sufficienti al questionario, i più elevati livelli di adempimento di rinvencono in:

Toscana (65%), Puglia (60%), Emilia Romagna (52%), Marche (52%), Friuli Venezia Giulia (50%), Liguria (50%).

Il comune di Aosta unico interpellato nella sua regione ha predisposto il piano.

L'analisi del dato sulla base delle classi demografiche fa registrare il valore più alto nella classe 11<sup>a</sup> (75%). Prossimi al 50% di risposte positive sono i valori delle classi 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup>, 10<sup>a</sup>, mentre il valore più basso si registra nella classe 9<sup>a</sup> con il 28%.

Le classi 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> raggiungono rispettivamente il 40% ed il 43% di adempimenti. Dalle notazioni svolte circa la distribuzione per classi non si rilevano particolari indicazioni salvo che un livello di adempimenti meno elevato per le classi più basse, mentre non si riesce ad interpretare lo scarso valore della classe 9<sup>a</sup>.

Circa la pianificazione a livello locale si ritiene infine di dar conto di una iniziativa del Ministero dell'interno nota come "progetto Mercurio", in quanto potrebbe costituire un modello procedurale per la redazione dei piani comunali. Tale progetto rivolto all'automazione dei piani provinciali di protezione civile ha coinvolto anche i comuni ai quali è stato richiesto di fornire un elenco dettagliato delle risorse locali disponibili e di indicare le strutture utilizzabili.

Ciò ha consentito di mettere a punto una procedura per la gestione operativa delle risorse per rendere più efficiente l'organizzazione del soccorso e

dell'assistenza alla popolazione.

### **2.3.2 I servizi comunali di protezione civile e l'emergenza - Gli eventi rilevanti nell'ultimo biennio**

Per raccogliere ulteriori elementi sull'attività dei servizi comunali sono stati, tra l'altro, acquisiti dati sugli eventi verificatisi nell'ultimo biennio.

Tali eventi sono stati classificati sia in relazione ai fattori di rischio principali individuati dalla dottrina che in base alla loro intensità commisurata al livello degli interventi richiesti.

Dall'insieme delle risposte fornite è possibile ricostruire nelle grandi linee il quadro e la classificazione degli eventi che hanno impegnato i servizi comunali di protezione civile nell'ultimo biennio.

E' appena il caso di precisare che le rilevazioni effettuate hanno un carattere di semplice indicazione, sia per la parzialità delle risposte che per la difficoltà di effettuare riscontri sulla esatta interpretazione del questionario.

D'altra parte non si pretende in questa sede di formulare una mappa della ripartizione dei rischi nel territorio, quando acquisire elementi significativi sull'attività dei servizi comunali di protezione civile. Nel trattare della distribuzione degli eventi nelle aree di rischio sismico e da incendio, mentre si ritiene di dedicare un brevissimo cenno a quello idrogeologico ed ambientale.

Il rischio idrogeologico, dato dalla combinazione degli effetti di fattori idrologici (precipitazioni) con quelli di natura geologica, comprende in sé diverse tipologie di eventi che vanno dalle alluvioni, alle inondazioni, ai movimenti franosi, alle valanghe, alle mareggiate, ai cedimenti di dighe.

Il rischio ambientale non discende, invece, da cause naturali, essendo legato all'attività chimico industriale ed è prodotto dalla dispersione di sostan-

ze nocive sia per la salute delle persone che per la tutela dell'ambiente. A tale rischio sono riconducibili l'inquinamento di falde acquifere, il mancato smaltimento di rifiuti tossici, le esalazioni nocive, ecc... . Tanto opportunamente premesso, si rileva che il rischio per il quale è stato segnalato il più alto numero di eventi è quello relativo agli incendi, per il quale gli eventi dichiarati superano la metà del totale. Seguono gli eventi connessi a rischio idrogeologico (33,6% delle segnalazioni) e a quello ambientale (7%), mentre rare sono le segnalazioni di eventi sismici.

Dalle risposte fornite è possibile, inoltre, ricavare indicazioni in ordine alla distribuzione dei rischi nel territorio.

In particolare per il rischio da incendio si rileva un addensamento di eventi nelle regioni meridionali ed insulari. La regione che ha fornito il maggior numero di segnalazioni è la Sardegna, seguita dalla Puglia e dalla Campania. Appena dopo si collocano la Liguria, la Toscana ed il Lazio. Ad eccezione della Puglia si tratta di regioni costiere del versante tirrenico.

Il rischio idrogeologico interessa, invece, in particolare le regioni del centro ove è stato segnalato il 43% degli eventi totali.

Le regioni più colpite risultano la Toscana ed il Lazio, seguono il Veneto, la Lombardia, il Friuli Venezia Giulia, la Puglia.

Per il rischio ambientale si verifica una concentrazione di eventi nelle regioni nord occidentali (37%) dei casi segnalati, connessa alla più intensa presenza di attività industriali. La regione che dichiara il maggior numero di casi è la Lombardia, seguita dal Piemonte, dal Lazio, dalla Campania e dalla Toscana. Per il rischio sismico sono state effettuate scarsissime segnalazioni nelle sole regioni: Sicilia, Lazio, Calabria e Basilicata. Deve essere, infine, precisato che non è stato possibile classificare tutti gli eventi segnalati nei ri-

schi sopra specificati, per cui l'11% dei casi è stato attribuito ad una categoria residuale.

Circa il livello di emergenza raggiunto in relazione all'intensità e vastità degli eventi presi in esame si segnala nel complesso la larga prevalenza dei casi di competenza esclusiva dei servizi comunali.

Difatti ben l'82% dei casi segnalati risulta di competenza dei servizi comunali, mentre oltre il 16% ha richiesto interventi di più enti o amministrazioni coordinati dal prefetto, e solo nell'1,3% degli eventi il livello di emergenza raggiunto ha reso necessaria la dichiarazione dello stato di calamità ed il conseguente impiego di mezzi e poteri straordinari.

Da tale ripartizione si evidenzia come nell'attività di protezione civile prevalgano di gran lunga le azioni rivolte a fronteggiare eventi di non grave intensità, che pur arrecano turbamento e difficoltà alle condizioni di vita delle collettività locali rispetto ai gravi eventi calamitosi di rilievo nazionale.

Ciò induce a ribadire l'utilità della completezza della rete di servizi a livello locale, i quali possono assicurare la tempestività e l'efficacia degli interventi volti a fronteggiare gli eventi di minore intensità. Analizzando il dato relativo al grado di emergenza raggiunto per ogni tipo di rischio si rileva che nel rischio sismico prevalgono gli interventi che eccedono la competenza comunale e non di rado si rende necessaria la dichiarazione dello stato di calamità.

Negli altri rischi, invece, prevalgono gli eventi di competenza comunale, che per gli incendi raggiungono quasi il 90% dei casi, per il rischio idrogeologico oltre il 73% e per quello ambientale il 67%. Abbastanza frequenti sono gli eventi che richiedono interventi coordinati dal Prefetto per il rischio ambientale ed idrogeologico (rispettivamente quasi il 29% e oltre il 24% dei casi).

### **2.3.3 L'efficacia dell'azione dei servizi comunali**

Nell'esame dell'attività svolta dai servizi comunali sono stati vagliati due ulteriori aspetti, e cioè l'efficacia delle azioni preventive per evitare l'evento, o circoscriverne significativamente gli effetti, e quella dell'intervento del servizio comunale.

In ordine all'efficacia delle azioni preventive, pur essendo necessario distinguere in base alle diverse tipologie di rischio, può osservarsi in linea generale che ogni fattore di pericolo può essere mitigato, quantomeno nel livello degli effetti, attraverso specifiche azioni molte delle quali sono previste da normative di settore.

Dalle risposte fornite al questionario si rileva nel complesso che viene riconosciuta con ampia prevalenza la necessità di azioni preventive di intervento strutturale e di interventi rivolti a rendere più tempestiva l'azione in caso di emergenza ed a dotare i servizi di mezzi adeguati. Nei casi nei quali non è stata riconosciuta l'utilità dell'azione preventiva ciò è stato motivato in prevalenza con l'assoluta imprevedibilità dell'evento e poi con la natura dolosa dello stesso.

Il secondo tipo di motivazione riguarda essenzialmente il rischio da incendio. Nel trattare delle azioni di previsione e prevenzione è opportuno ricordare relativamente al rischio idrogeologico la legge 18 maggio 1989, n.18, che ha recato interventi organici in materia di difesa dei suoli. Tra le diverse azioni sia conoscitive che di programmazione e attuazione ivi previste si segnala la formazione del catasto delle autorità di bacino interregionali e regionali allo scopo di individuare i soggetti cui è demandata l'attività di studio e di rilevazione dati di natura idrogeologica.

L'attuazione di tale normativa sia sotto l'aspetto conoscitivo, rivolto alla



individuazione delle aree storicamente vulnerate, che sotto quello della programmazione e della realizzazione delle opere contemplate nei piani di bacino dovrebbe costituire la premessa per mitigare l'incidenza del rischio idrologico.

Anche per quanto concerne la prevenzione del rischio ambientale esistono specifiche indicazioni normative che prendono le mosse dalla direttiva C.E.E. del 24 giugno 1982 relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali (nota come "direttiva Seveso").

Risultano di rilievo nella materia anche le normative relative all'inquinamento atmosferico, alla tutela delle acque dall'inquinamento ed allo smaltimento di rifiuti industriali che recano nel complesso una serie di prescrizioni tecniche alle quali viene sottoposto lo svolgimento di attività industriali. Per quanto concerne il rischio sismico le azioni preventive si incentrano essenzialmente nelle indicazioni relative alle specifiche tecniche per realizzare costruzioni con caratteristiche antisismiche. A tale riguardo va ricordata la legge 2 febbraio 1974, n.64, che reca provvedimenti per le costruzioni, con particolare prescrizione per le zone sismiche.

Sulle normative volte a stabilire interventi di prevenzione relativi agli incendi boschivi si dirà oltre in un apposito capitolo dedicato all'argomento.

Passando all'esame delle risposte fornite dai comuni con riguardo ai diversi rischi indicati si rileva relativamente a quello idrogeologico che gli enti interpellati riconoscono con ampia prevalenza la validità di un'azione preventiva per scongiurare o ridurre le conseguenze degli eventi descritti.

In particolare essi ritengono che tali azioni dovrebbero concretizzarsi in interventi strutturali intesi a creare le condizioni per cui pur intensi fenomeni atmosferici non comportino conseguenze devastanti. Tal genere di interventi è senz'altro riconducibile a quelli previsti nella legge n.183 del 1989, innanzi ci-

tata, volta alla difesa dei suoli.

In qualche caso è stata segnalata anche la necessità di maggiore tempestività degli interventi di emergenza e del loro più efficace coordinamento. Nella minoranza dei casi in cui è stata misconosciuta l'utilità di interventi preventivi, la motivazione prevalente è stata quella dell'assoluta imprevedibilità ed eccezionalità dell'evento.

Pertanto relativamente al rischio idrologico si rileva una sostanziale coincidenza tra le linee normative per gli interventi di prevenzione e quanto osservato dagli enti a fronte di eventi effettivamente occorsi. Si osserva, tuttavia, che la larga incidenza di eventi riconducibile a tale rischio fa ritenere che le azioni preventive delle quali è largamente riconosciuta l'utilità non sono state svolte in maniera completa ed efficace.

Analoghe considerazioni possono essere svolte relativamente al rischio ambientale ove prevalgono le risposte che riconoscono l'utilità dell'azione preventiva, costituita da interventi strutturali atti a mitigare i fattori di rischio.

Nei casi in cui non si ravvisa l'utilità, ciò è motivato con l'eccezionalità dell'evento ed in alcuni casi con la presenza di azioni dolose. Non vi sono particolari notazioni da svolgere per il rischio sismico, mentre per gli incendi si rinvia all'apposito capitolo. L'ultimo aspetto osservato in ordine all'attività dei servizi comunali è quello relativo alla efficacia degli interventi di emergenza ed alle cause che hanno impedito il buon esito dell'azione svolta. Deve essere avvertito al riguardo che, essendo stata rimessa agli enti stessi la valutazione del loro operato, gli esiti di tale indagine hanno un valore relativo in ordine all'efficacia dell'intervento mentre appaiono più utili ad evidenziare le difficoltà incontrate.

Dalle risposte fornite si rileva in via generale che le azioni svolte per

fronteggiare gli eventi sono state giudicate prevalentemente efficaci.

Analizzando il rapporto tra risposte negative ed eventi per i diversi tipi di rischio si rileva che il rischio che si è dimostrato più difficile da contenere è quello relativo agli incendi per il quale oltre il 40% degli interventi si è dimostrato inefficace. Seguono nell'ordine il rischio sismico, quello idrogeologico e quello ambientale.

Tra le cause che non hanno consentito l'efficacia degli interventi prevale largamente per tutti i tipi di rischio la mancanza di mezzi e di finanziamenti.

La seconda delle cause segnalate è la carenza del piano comunale.

Nell'esame secondo il tipo di rischio si rileva per quello ideologico la netta prevalenza delle risposte che imputano alla mancanza di mezzi e di finanziamenti l'inefficacia dell'intervento, segna a distanza lo scarso coordinamento degli interventi, la carenza del piano comunale e la scarsa partecipazione della popolazione.

Per il rischio ambientale, pur prevalendo la prima delle cause segnalate (mancanza di mezzi e finanziamenti) non si verifica quella marcata concentrazione delle risposte osservata relativamente al rischio idrogeologico.

Seguono la carenza del piano comunale e la scarsa partecipazione della popolazione. Volendo trarre qualche indicazione dalle segnalazioni provenienti dall'esperienza concreta degli operatori dei servizi comunali si rileva in primo luogo l'importanza della realizzazione di adeguate azioni preventive, molte volte indicate dalla normativa di settore e spesso esulanti dalla competenza degli enti locali.

Si evidenzia, quindi, la necessità di dotare i servizi comunali di mezzi e risorse adeguate la cui carenza si pone molte volte di ostacolo alla loro stessa costituzione, rilevando al riguardo le difficoltà incontrate dagli enti a provve-

dere alle occorrenze dei servizi di protezione civile con le proprie disponibilità di bilancio. Si notano, infine, l'importanza attribuita dagli stessi servizi al momento della elaborazione dei piani quale necessario presupposto per l'efficacia degli interventi e le difficoltà che si evidenziano nella redazione di tali piani per la mancanza di mezzi e di personale adeguato.

#### **2.3.4 Incendi boschivi**

Si ritiene di dedicare qualche notazione particolare al rischio relativo agli incendi boschivi, sia in relazione alla incidenza che esso riveste rispetto agli eventi che sono chiamati a fronteggiare i servizi comunali, sia per le allarmanti dimensioni che il fenomeno è andato assumendo.

In base a dati forniti dal Ministero dell'agricoltura e foreste risulta che nella scorsa stagione estiva si sono registrati oltre 13.500 incendi, e la superficie forestale interessata ha superato i 70.000 ettari.

Tali dati dimostrano una notevole crescita del fenomeno, essendo quasi raddoppiato il numero degli incendi rispetto all'anno precedente, mentre quasi triplicata è la superficie boschiva percorsa dal fuoco.

Tra le regioni maggiormente colpite sono state oltre che quelle del fronte tirrenico (Sardegna, Campania, Calabria, Toscana, Lazio, Liguria) tradizionalmente interessate a tali eventi calamitosi, anche l'Abruzzo, l'Umbria e le Marche che di solito sono state al riparo dei fenomeni più gravi.

La disciplina normativa che interessa tali eventi è costituita dalla legge 1° marzo 1975, n.47, che reca "norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi", la quale ha affidato rilevanti compiti nella materia alle regioni.

In particolare tali enti sono chiamati ad elaborare piani regionali ed interregionali articolati per province o per aree territoriali omogenee, avvalen-

dosi del personale tecnico del Corpo forestale dello Stato e d'intesa con i vigili del fuoco e sentite le comunità montane. Detti piani sono coordinati ed approvati dal Ministro per l'agricoltura e foreste (ora delle risorse agricole alimentari e forestali) di concerto con il Ministro dell'Interno e con il Ministro per i Beni culturali ed ambientali.

La legge in parola ha individuato altresì una serie di misure per la prevenzione e la estinzione degli incendi boschivi tra le quali vengono indicate opere di manutenzione tendenti alla ripulitura del bosco, delle vie d'accesso, alla creazione di viali frangi fuoco.

Altro genere di interventi ivi previsti riguarda i mezzi per segnalare tempestivamente e fronteggiare situazioni di emergenza, si tratta della costruzione di torri ed altri posti di avvistamento, della dotazione di apparecchi di segnalazione e comunicazione, di mezzi di trasporto e l'impiego di mezzi aerei, nonché la costruzione di cisterne e condutture ed impianti di sollevamento dell'acqua. E' prevista, quindi, la formazione e l'addestramento di squadre volontarie di pronto intervento presso i comuni indicati nei piani regionali.

Per la realizzazione delle iniziative sopra elencate è previsto l'intervento erariale a totale copertura, se contemplate nei piani, e contributi, pari sino al 75% della spesa, a carico delle regioni, se non contemplate.

In breve sintesi la normativa in esame ha fondato gli interventi in materia sulla pianificazione regionale, la quale, avvalendosi di finanziamenti dello Stato, avrebbe dovuto promuovere la realizzazione di opere e l'approntamento di mezzi rivolti in primo luogo alla prevenzione, attraverso la manutenzione del bosco, poi, alla segnalazione tempestiva dell'evento e, quindi, alla razionalizzazione degli interventi, prevedendo squadre e mezzi di pronto impiego.

L'art.7 della legge n.47 del 1975 affida ai comuni, congiuntamente alle

stazioni forestali e a quelle dei carabinieri, il compito di intervenire in prima istanza per l'avvistamento lo spegnimento e la circoscrizione degli incendi boschivi.

Spetta, inoltre, ai comuni e ai corpi suddetti dare immediata comunicazione dell'incendio al Prefetto e all'Organo forestale, mobilitare le apposite squadre di volontari previamente organizzate, utilizzare razionalmente le opere predisposte.

Il D.P.R. n.616 del 24 luglio 1977, nel prevedere al capo VIII le norme per il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative dello Stato nella materia dell'agricoltura e foreste, si è occupato anche degli interventi relativi alla tutela dei boschi dagli incendi.

Difatti, all'art.69 (riguardante i territori montani, le foreste e la conservazione del suolo) ha disposto il trasferimento alle regioni delle funzioni di cui alla legge 1° marzo 1975, n.47.

Alle regioni è attribuito il compito di provvedere alla predisposizione dei piani di cui all'art.1 della legge predetta, anche sulla base di intese interregionali e a costituire servizi antincendi boschivi.

Rimane di competenza dello Stato provvedere alla organizzazione ed alla gestione, d'intesa con le regioni, del servizio aereo di spegnimento degli incendi e dell'impiego del Corpo dei vigili del fuoco. Tale primo servizio è attualmente affidato al Dipartimento per la protezione civile, che si avvale dell'apposito Centro Operativo Aereo Unificato.

L'intervento dei mezzi aerei di spegnimento è disposto, previa richiesta dei Centri Operativi Regionali, nei casi in cui l'incendio non possa essere fronteggiato con i mezzi locali. In sostanza, l'indirizzo normativo in materia di incendi boschivi non si discosta sostanzialmente da quello affermato dalla suc-

cessiva legge n.225 del 1992, prevedendo un ruolo primario degli enti territoriali con specifici compiti di programmazione e d'intervento e limitando gli interventi centrali ai soli casi in cui le dimensioni dell'incendio siano tali da non poter essere circoscritti e spenti da parte delle autorità locali.

Non si ritiene, quindi, che dovranno presentarsi particolari questioni nel raccordo tra la disciplina generale del servizio nazionale e quella specifica per la protezione dei boschi dagli incendi, nella quale si ravvisa la presenza di prevalenti funzioni amministrative regionali.

E' da aggiungere, poi, che molte regioni si sono avvalse della potestà legislativa della quale sono provviste nella materia ed hanno emesso normativa per la difesa dei boschi dagli incendi nell'ambito dei principi enunciati dalla legge n.47 del 1975. Tale normativa, che risponde ad indirizzi della legislazione statale che possono considerarsi di attuale validità, contempla in molti casi l'attribuzione ai servizi comunali di funzioni anche più estese di quelle previste dall'art.7 della legge n.47 del 1975.

Un'ulteriore esplicazione delle azioni preventive e delle modalità di intervento per la difesa dei boschi dagli incendi è contenuto nei piani regionali che costituiscono il fulcro degli interventi previsti dal legislatore del 1975.

L'attuale modello normativo per la tutela dagli incendi boschivi non appare censurabile, in quanto ben si armonizza con gli indirizzi del nostro ordinamento di trasferimento delle funzioni amministrative agli enti territoriali e con le linee ispiratrici della legge istitutiva del servizio nazionale, dato che è volto ad incentrare le competenze sulle autorità locali, le quali possono più agevolmente disporre delle informazioni necessarie per predisporre le azioni di difesa ed operare con immediatezza la segnalazione dell'evento e le operazioni di spegnimento.

La concreta operatività di tale modello richiede un pregnante intervento regionale volto sia alla programmazione che alla effettiva realizzazione dei programmi attraverso attività propria ed incentivi agli enti locali.

Ciò avrebbe dovuto comportare la diffusione capillare nelle zone a rischio dei mezzi di prevenzione degli strumenti di segnalazione e la pronta disponibilità di squadre di volontari; mezzi, questi, che nel loro complesso dovrebbero assicurare, almeno nei casi meno gravi, un'adeguata azione di tutela.

I recenti eventi sembrano smentire che ciò sia avvenuto e che il modello ipotizzato abbia trovato un'adeguata attuazione.

Data la centralità rivestita dalla pianificazione nella materia, è ragionevole ritenere che a tale adempimento vada addebitata almeno in parte la scarsa funzionalità del sistema.

Le carenze nella pianificazione non devono però essere circoscritte ai soli casi di evidenza formale, quali l'omessa predisposizione del piano o il suo mancato aggiornamento, ma estendersi ai casi nei quali piani predisposti ed aggiornati non siano stati accompagnati da un'adeguata azione per favorirne la realizzazione. L'analisi che ne può essere svolta in questa sede è rivolta a rilevare dalle risposte fornite al questionario l'adeguatezza dell'intervento dei servizi comunali e le cause alle quali può essere attribuita la inefficacia dell'azione svolta per fronteggiare l'evento.

Per completare l'esposizione generale si ritiene di dedicare un breve cenno all'attività svolta a livello centrale prima di passare a vagliare i dati desunti dall'indagine sui servizi comunali. A tale riguardo va in primo luogo ricordato che il Consiglio dei Ministri ha approvato gli indirizzi, relativi anche al rischio da incendio, ai quali dovranno uniformarsi i programmi nazionali di previsione e prevenzione ai sensi del comma 1° dell'art.4 della legge n.225 del



1992. Il Consiglio Nazionale della protezione civile ha, quindi, approvato i criteri di massima necessari per l'elaborazione dei programmi.

L'intervento concreto più pregnante realizzato nello scorso anno e rivolto alla difesa dei boschi dagli incendi è costituito dalla emanazione del decreto legge n.367 del 17 settembre 1993 (convertito nella legge 10 novembre 1993, n.456) che ha autorizzato il Dipartimento per la protezione civile all'acquisto di velivoli antincendio, dotando il relativo fondo di un finanziamento di 130 miliardi. Ciò dovrebbe consentire un significativo potenziamento della flotta aerea da impiegare per fronteggiare gli eventi che esorbitano dalla competenza locale nella prossima stagione estiva.

Altri interventi centrali sono stati, poi, disposti con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.2321/FPC del 12 giugno 1993 (alcune delle cui disposizioni sono state prorogate con l'ordinanza 2331/FPC del 22 settembre 1993) che ha previsto il richiamo in servizio di vigili del fuoco ausiliari (per provvedere tra l'altro all'esigenza della campagna antincendi boschivi della Regione Sardegna, la quale aveva presentato una specifica richiesta) mediante l'apertura di basi e di distaccamenti stagionali in zone turistiche ad elevato rischio di incendi, la formazione di squadre operative, per il soccorso in caso di incendi boschivi, nei comandi delle regioni ad alto rischio (Liguria, Toscana e Sicilia).

La suddetta ordinanza ha previsto, altresì, il potenziamento dei mezzi e materiali utilizzati dalla direzione generale della protezione civile del Ministero dell'interno attraverso l'acquisto di automezzi.

Sul piano dell'attività concreta deve essere ricordata l'opera del Centro Aereo Unificato del Dipartimento della protezione civile, che ha coordinato l'impiego dei mezzi aerei del Dipartimento stesso e di quelli messi a disposi-

zione dal Ministero della difesa.

Venendo all'esame delle risposte fornite al questionario relativamente al rischio derivante dagli incendi boschivi, si osserva in via preliminare che la Calabria non è risultata tra le regioni ad alto rischio per via dello scarso livello di adempimento. In ordine alla idoneità dell'azione preventiva si rileva che nella gran parte dei casi ne è stata riconosciuta la validità. Tale azione viene prevalentemente individuata in interventi strutturali, quali la creazione di viali spartifiamme, la cura e la pulizia del sottobosco, la vigilanza e la regolamentazione delle attività pericolose.

Segue la necessità che gli interventi siano più tempestivi e che, quindi, da un lato si proceda all'avvistamento precoce degli incendi e, dall'altro, si abbia la pronta disponibilità di squadre per lo spegnimento.

Viene, poi, ritenuto necessario un maggiore coordinamento e, quindi, una maggiore dotazione di mezzi.

Si tratta nel complesso di interventi già previsti nella legge n.47 del 1975 ed affidati per la realizzazione alla pianificazione regionale. Nei casi in cui non è stata riconosciuta la validità dell'azione preventiva la motivazione prevalente è costituita dalla natura dolosa dell'evento.

Se da una parte deve registrarsi specificamente per gli incendi boschivi la presenza di un numero significativo di tali segnalazioni (che non si riscontra negli altri rischi), dall'altra si osserva che anche nel caso di eventi di origine dolosa appropriati interventi di prevenzione possono ridurre sensibilmente le conseguenze.

Per quanto concerne l'efficacia degli interventi, si rileva che gli incendi boschivi presentano la più alta percentuale di risposte negative e, quindi, le maggiori difficoltà dei servizi di protezione civile a fronteggiare gli eventi. Tra

le cause segnalate al riguardo prevale largamente la mancanza di mezzi e di finanziamenti, seguita dalle carenze nella pianificazione.

Vengono poi evidenziati sporadici casi di ritardo negli interventi e scarso coordinamento.

Nel complesso si rileva che gran parte delle difficoltà poste in evidenza potrebbero essere superate attraverso la compiuta attuazione della legge n.47 del 1975 mediante la predisposizione di piani regionali adeguati e la loro effettiva attuazione.

### **2.3.5 Conclusioni**

La legge n.225 del 1992, nell'istituire il servizio nazionale per la protezione civile, ha valorizzato il ruolo rivestito dagli enti locali, dimostrandosi coerente con il modello autonomistico prescelto dal nostro ordinamento.

Tuttavia, trascorsi oltre due anni dall'entrata in vigore di tale normativa, non sembra che il modello organizzativo ivi previsto sia stato compiuto.

Difatti necessitano di essere completati molti adempimenti di attuazione che si collocano a livello centrale, regionale e locale. A livello centrale si segnala in via principale la mancata adozione dei due fondamentali regolamenti di attuazione, e cioè quello relativo alle strutture e quello relativo alle componenti del servizio nazionale. Circa l'attività regionale si rileva che è stato completato l'*iter* formativo di una sola legge regionale, emanata alla stregua dei nuovi principi della legislazione statale contenuti nella legge n.225 del 1992.

Risultano, inoltre, scarsamente diffuse le azioni di incentivo da parte delle regioni alla attuazione dei servizi comunali.

Dalle risposte fornite dai comuni ai questionari della Sezione, si è rile-

vato che è ancora poco diffusa l'istituzione dei servizi comunali di protezione civile. Si segnala l'importanza di tale adempimento in quanto la mancanza di un riferimento nella organizzazione del comune rende meno agevole lo svolgimento delle attività di competenza e non consente il completamento della rete di servizi locali ipotizzata dalla legge istitutiva del servizio nazionale.

I comuni segnalano difficoltà nel procedere alla istituzione dei servizi, specie sotto il profilo della scarsità dei mezzi a disposizione, ed invocano adeguati finanziamenti.

Tali difficoltà sono avvertite in modo particolare dai comuni più piccoli. Dal quadro complessivo così sinteticamente tracciato si delineano difficoltà nell'attuazione della legge n.225 del 1992 ed in particolare nella istituzione dei servizi comunali di protezione civile; difficoltà che potranno essere alleviate dalla emanazione di normativa regionale che fornisca adeguati supporti all'attività degli enti locali.

### **3. Tutela dell'Ambiente**

#### **3.1 Premessa**

L'esigenza di conoscere con quali provvedimenti e con quali effetti abbiano avuto attuazione i compiti amministrativi con cui debbono contrastarsi, da parte degli enti territoriali, i vari fenomeni d'inquinamento ambientale, indusse già questa Sezione ad esaminare ciò che le province avevano svolto a tale fine nell'anno 1991 e a riferirne alle Camere con apposita Relazione dell'anno 1993, peraltro con la riserva di una successiva disamina quanto alle provvidenze attuate dai comuni, poiché non erano allora pervenute se non in minima parte le risposte di questi enti ai questionari ad essi appositamente inviati.

Ci si accinge ora ad esporre i risultati dell'indagine sull'attività di spertanza comunale, facendo presente che per opportuno aggiornamento si è avanzata l'osservazione all'esercizio 1992 ogni qualvolta le notizie ricevute sono risultate aggiornate, pur lasciandosi fermi all'esercizio 1991 i dati finanziari di spesa in rispetto dei principi di annualità e omogeneità della rilevazione.

Mentre si rinvia alla Relazione precedente quanto al richiamo dei testi normativi e delle iniziative di ogni genere nella cui orbita si dispiega, secondo competenze ripartite, l'attività di protezione ambientale di varie istituzioni pubbliche, ivi compresa quella comunale, la quale si giova altresì del potenziato ruolo delle autonomie locali, si ritiene giovevole alla presente esposizione di riassumere e premettere qui i principali compiti attribuiti dal legislatore ai comuni nella materia in discorso, la quale - giova richiamarlo - riguarda insieme la preservazione del suolo, delle acque e dell'aria dai danni delle molteplici forme d'inquinamento.

Essi concernono:

- la raccolta, l'avvio allo smaltimento, lo smaltimento stesso e il riciclaggio dei residui solidi urbani, industriali, civili e nocivi; (viene applicata dai comuni, per quelli urbani, una tassa commisurata alla superficie servita);
- l'approvvigionamento e l'allacciamento idrico ad uso civile e produttivo e la correlativa gestione degli acquedotti;
- la costruzione e manutenzione della rete fognaria;
- la gestione dei correlativi scarichi, nonché la depurazione delle acque reflue con appositi impianti;
- la gestione di parchi, ville, giardini (verde urbano) e fontane;
- la disinfestazione e bonifica dei siti di discariche abusive;
- il monitoraggio della qualità dell'aria e l'afferenza di dati alle reti regionali e provinciali di monitoraggio.

L'amministrazione di questi beni viene dai comuni o condotta direttamente o affidata ad aziende speciali, a consorzi, a concessionari o ad appaltatori specializzati, e si avvale spesso della collaborazione di istituzioni accademiche e altri centri di studio, nonché di presidi multizonali e soprattutto delle U.S.L. per quel che riguarda i sopralluoghi di verifica e le analisi di campioni riferiti ai beni protetti.

Nei regolamenti comunali di servizio si tende a privilegiare, quanto ai residui urbani, la selezione dei materiali reietti al momento della raccolta, anziché a quello dello smaltimento, in modo da favorire il recupero di quelli suscettibili di riutilizzazione o di idoneità alla produzione di energia. A tal fine si prevede la raccolta differenziata dei rifiuti, distinti in ordinari, speciali, ingombranti, e contenitori (metallo, vetro, plastica), con separazione da quelli affatto inutilizzabili e pericolosi (batterie e pile, farmaceutici, ospedalieri).

L'intera amministrazione si svolge nell'alveo della pianificazione nazionale e regionale e sulla scorta di specificazioni e di controlli attuati dalle regioni e dalle province, le quali fanno altresì ampio ricorso all'istituto della delega per l'esercizio locale dalle proprie attribuzioni.

Si avvale inoltre dell'accordo di programma, moderno sussidio amministrativo attuato in presenza di programmi o di interventi che richiedono l'azione coordinata di Stato, regioni, province, comuni e altri soggetti pubblici.

Va aggiunto che le gestioni 1991 - 1992 sono state svolte in attuazione degli indirizzi del programma nazionale per la tutela ambientale per il triennio 1989 - 1991, indirizzi che si saldano nella loro prosecuzione con il recente programma 1994 - 1996 approvato dal C.I.P.E. con deliberazione del 21 dicembre del 1993.

### **3.2 Modalità dell'indagine**

L'indagine è stata basata su un campione di 204 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti e comprendente enti di ciascuna regione e di ciascuna provincia, allocati nelle fasce demografiche dalla 5<sup>a</sup> (da 8.001 a 9.999 abitanti) fino alla 9<sup>a</sup> (oltre 500.000 abitanti).

Di questi enti sono stati chiesti i dati relativi ai principali servizi di tutela ambientale come sopra riassunti e sono stati altresì chiesti i dati finanziari delle spese effettivamente sostenute nell'anno 1991 (ossia dati di cassa, che è quanto dire pagamenti occorsi nel 1991, sia sul conto della competenza che su quello dei residui). Particolare attenzione si è rivolta non soltanto agli interventi ricorrenti e alle opere e progetti realizzati o in corso di realizzazione (questi, segnalati particolarmente dai pagamenti in conto residui), ma anche a quelli non realizzati o non potuti realizzare, non lasciando intentata l'acquisi-

zione di notizie sommarie sulle cause o circostanze che delle esecuzioni costituiscono impedimento.

Alla data di redazione di questo referto (31 maggio 1994) e nonostante la dilazione di cui hanno beneficiato, n.71 enti non hanno risposto ai quesiti della Sezione.

L'indagine si chiude quindi sulla rilevazione dei dati concernenti gli enti adempienti, i quali sono stati ritenuti appena sufficienti per delineare a grandi linee talune conclusioni di merito sulle attività municipali.

A prescindere dalla cennata incompletezza, è d'uopo soggiungere che l'indagine in discorso - come quelle consimili impostate sulla afferenza centripeta di dati attinenti a fenomeni composti dell'attività amministrativa locale - dà all'interprete solo una visione sommaria dei provvedimenti e degli esiti concreti della tutela ambientale, cosicché cauta deve porsi, per la sproporzione della base empirica, ogni deduzione in ordine alla qualità dell'andamento amministrativo e alla risposta sociale in termini di benefici conseguiti, delle cui esplicitazioni la Corte dei conti, e per essa questa Sezione, è investita ai sensi della legge 26 febbraio del 1982, n.51.

Sfuggono infatti in indagini siffatte gli svolgimenti particolari dell'azione lungo l'intero ciclo di attuazione dei servizi e perciò il grado stesso di funzionamento degli apparati tecnico-amministrativi, le loro attrezzature funzionali, la continuità e frequenza nel tempo delle erogazioni e la loro estensione spaziale, il loro costo e i loro esiti sociali quale entità di benefici ottenuti rispetto a quelli previsti, il raggiunto grado di complementarità con altri servizi che ne esaltino la funzione, il grado di apprezzamento medio o di sfavore ponderato che si leva dalla comunità municipale a cui sono erogati.

Sfuggono altresì quegli aspetti fenomenici in rapida modificazione, i



quali non sono percepibili perché non si legano alla situazione contingente annuale, a cui per necessità pratica viene di solito riferito il campo dell'investigazione.

Cose tutte che possono viceversa mettersi in buon rilievo con adeguati sondaggi, con reiterati rilevamenti interfacciali e con indicatori sia di efficacia che di efficienza, che soprattutto l'ente locale, che è l'artefice dei cicli di gestione amministrativa, può congruamente mettere in essere e fare oggetto di rappresentazione.

Epperò la Corte non può sottrarsi al suo compito di esaminare dati di consuntivo e di elaborare mediante quei dati, ed altri richiesti con sua discrezionalità, inferenze sulla qualità dell'operato amministrativo degli enti qui in discorso e di quelli che alla loro azione concorrono, pur nella consapevolezza che quei limiti oggettivi di conoscenza di una realtà differenziata si riflettono in uno scostamento empirico più o meno ampio e in un inevitabile grado di restrizione delle conclusioni traibili. Perciò accanto ai dati di questionario concernenti le spese erogate nell'anno 1991, dati che genuinamente segnano, per questa sola parte pervenuta, il prodotto lordo degli esaminati municipi d'Italia nella lotta antinquinante, si è avuto cura di ricavare solo alcuni indici sommari dell'andamento dei principali servizi, dei quali si dirà dettagliatamente più avanti.

Giova dire a questo punto che queste possibilità conoscitive della referente Sezione potranno nondimeno nell'immediato futuro essere per buona parte dilatate grazie a due importanti sussidi che appaiono idonei a un coordinato progetto di tale ampliamento. Il primo è costituito dal veicolo conoscitivo offerto dalle relazioni dei collegi di revisione delle attività comunali di cui all'art.57 della legge 8 giugno del 1990 n.142 sulle autonomie locali.

Come questa Sezione ha avuto modo di esporre con il primo referto speciale intorno a dette relazioni (referto congiunto alla deliberazione n.14 del 1993 del 17 dicembre 1993), i collegi dei revisori degli enti locali assommano nella loro competenza l'esercizio di controlli interni sia di legittimità che di merito, il quale ultimo attiene - come è noto - alla efficacia, alla convenienza e alla produttività dell'azione amministrativa e va svolto anche sulla base di parametri metagiuridici, specie quando l'amministrazione opera per programmi e per obiettivi specifici. E di recente la legge del 14 gennaio del 1994, n.20, (disposizioni sulla giurisdizione e sul controllo della Corte dei conti) all'art.7 ha espressamente preveduto che la Corte esprima anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni.

Sarà dato il secondo dalle informazioni che proverranno dalla contabilità economica, la cui introduzione negli enti locali oltre a trovare norme già precettive nella legge sulle autonomie (n.142 del 1990), è stata riaffermata nei principi della legge-delega n.241 del 1992 sul riordinamento finanziario e contabile di tali enti. La messe di dati che ci si può attendere da tale impianto contabile concerne i vari aspetti dei costi dei servizi, la loro comparazione con quelli di enti similari, il loro riferimento a costi-standard, l'analisi degli scostamenti in vista di misure per comprimerli.

### **3.3 L'attività concreta dei comuni**

La totalità dei comuni posti a campione - con qualche isolata eccezione - può dirsi avere svolto ordinariamente i propri compiti istituzionali di tutela ambientale nel biennio 1991 - 1992. La disamina descrittiva di un cospicuo numero di essi, tratti qua e là dagli insiemi delle classi, mostra che la tipologia dei servizi correnti, nonché quella che attiene agli interventi e investimenti, si

è conformata ai compiti loro attribuiti dalle leggi, con la naturale caratterizzazione strutturale organizzativa e funzionale; mostra altresì le mancate realizzazioni e le motivazioni più ricorrenti che gli enti hanno addotto di tali insufficienze.

La scelta casuale del gruppo di cui ora si esaminano i dati non sminuisce una sufficiente generalità delle linee di andamento amministrativo, le quali si collocano tutte, a grandi linee, nella tipologia sotto cui qui sono state assunte.

a) Sopralluoghi ed accertamenti sono stati portati a termine da numerosi comuni nel 1991 (Capannori (LU) n.400 per suolo e acque e 30 per l'aria; Siena circa n.800 per l'aria, con 222 prescrizioni varie; Chieti n.50 per suolo e acque; Lucca n.860 per suolo e acque e 10 per l'aria; Padova n.780 per suolo e acqua, 178 per l'aria; Arezzo n.472 per suolo e acque e 61 per l'aria; Orbetello (GR) in tutto 60; Macerata in tutto 63).

Il Comune di Pescara figura tra le 17 città a maggior rischio d'inquinamento dell'aria a causa del traffico di automezzi (decreto ministeriale 12 novembre 1992). E' stato predisposto un piano d'intervento essendo stati superati i livelli di allarme.

Altri comuni che hanno praticato accertamenti e sopralluoghi: Pavia (350), Cuneo (189), Belluno (418), Verona (115), Piacenza (60), Brescia (1050), Forlì (1513) per il suolo, (2667) per le acque, (587) per l'aria; Torino circa 6000; Genova 1900; Modena, Rovigo, Reggio Emilia (anche per i rumori), Novara, Savona, Cesena, Codroipo (UD), Imola, San Remo, Pistoia, Milano: 1040; Venezia: 528; Firenze: 804.

b) In ordine a discariche di R.S.U., (residui solidi urbani): Potenza ha attuato la discarica controllata e analogamente Carbonia; Cagliari ha bonificato di-

scariche abusive; Caltanissetta ha progettato l'adeguamento delle discariche per la città e per i comuni di S. Cataldo e Pietraperzia; a Siena si sono conseguiti l'adeguamento e la ristrutturazione; due interventi sono stati realizzati a Teramo per eliminare discariche abusive; Agira (EN) ha realizzato la discarica per materiali inerti; anche a Gubbio ed Ascoli Piceno bonificate discariche abusive; a Macerata bonificate aree comunali da scarichi di demolizione edilizia.

Nei rimanenti enti, qui non elencati, l'ordinaria amministrazione ha assicurato lo smaltimento dei R.S.U.

- c) Nel biennio considerato la raccolta differenziata di residui solidi urbani ha avuto alcune connotazioni: il Comune di Pescara l'ha data in comodato gratuito a una ditta specializzata ed ha in corso di emanazione il regolamento; Frosinone si è avvalsa dell'ENEA; Mondolfo (PS) si è avvalsa dell'Accademia dell'ambiente; Sulmona ha indetto la gara d'appalto per lo smaltimento dei R.S.U. pericolosi e speciali.

Raccolte differenziate anche a Pordenone, Verona, Belluno, Savona, Pavia, San Remo, Pistoia, Bergamo (qui con la produzione di 10,26 milioni di Kwh di energia da termodistruzione), Merano, Rovereto, Agira (EN), Genova, Modena.

- d) Numerosi gli enti che hanno portato a termine nel biennio impianti per la depurazione delle acque e la separazione di acque chiare da acque luride (Capannori (LU), Matelica (MC), Lucca: raddoppio del depuratore; Pescara, Gubbio, Arezzo, Ascoli Piceno, Minturno (LT); Sulmona: in appalto l'ultimo tratto del collettore di collegamento al depuratore principale; Pesaro: ha installato il nuovo sgrigliatore nel depuratore di Marotta, ha realizzato 6 depuratori e 31 centraline di clorazioni; Ancona ha realizzato l'impianto

di smaltimento anaerobico dei fanghi di depurazione delle acque; Sulmona ha appaltato l'ultimo tratto del collettore di collegamento; Bressanone ha realizzato il depuratore e la bonifica di sorgenti; Bovolone (VA) ha realizzato l'ampliamento.

Sono stati costruiti depuratori nei comuni di: Arenzano (GE), Forlì, Pistoia, Potenza, Caltanissetta (per la città e per S. Cataldo), Mussomeli, Agira e Gela. Le città di Caltanissetta, Vittoria e Gela hanno pure costruito depuratori per le acque dei mattatoi comunali. Raddoppio dell'impianto a S. Crispiano (TA), ecc... .

- e) Quanto alla rete di fognature, nel biennio, il comune di Teramo l'ha realizzata in cinque località; Lucca l'ha completata; Pescara ne ha provveduto il 90% del territorio comunale, oltre ad avere iniziato una nuova rete; altri comuni hanno provveduto e realizzato (Gubbio, Ascoli Piceno, Boville Ernica (FR), Massa Marittima, ecc...); Sulmona ha distinto i deflussi chiari da quelli neri; a Pesaro: 96,853 Km di fognatura nera; 132,99 Km di fognatura mista; 96,103 Km di fognatura bianca, completate in più anni.

Realizzati: 26° - 34° e 35° lotto a Pordenone; impianti a Verona, Cuneo, Conegliano, Piacenza, Brescia, Pavia, Bressanone, Verrazze (SV), Bovolone (VA), Campomorone (GE); potenziamenti a Ferrara e Pistoia; sistemazioni e ristrutturazioni a Caltanissetta, Andria, Aradeo (LE), ecc... .

A Pisa è in corso di emanazione il regolamento d'igiene e sanità con la Sezione per la tutela ambientale; a Crotone un regolamento consimile è stato deliberato il 21 luglio 1992.

- f) Progetti specifici sono stati redatti nel biennio: Chieti (3 progetti, ma non attivato l'inceneritore per la mancata autorizzazione regionale); Siena n.8; Siena ancora per n.45 fogne (11 da finanziare); Orbetello (GR) per risana-

mento della laguna, a cura della provincia, ma fermo per ricorso al TAR; Pescara ha trasmesso al Ministero ambiente, per finanziamento, il progetto per il monitoraggio dell'aria; Savona per rifacimento conduttura zone Fornaci e Via Nizza, nonché per rilevamento qualità dell'aria; Verona per la migliore raccolta differenziata; Modena per "progetto ambiente" inserito nel P.R.G., uno dei primi disegni di connubio tra le pianificazioni territoriale e ambientale; Ramacca (CT) per discarica controllata; Cosenza, per risanamento di fiumi e per parco fluviale.

- g) Opere specifiche sono state realizzate nei comuni di Torino (l'8% degli autobus è stato dotato di impianto riduttivo di inquinamento; realizzati i progetti DISIA e 5T; la canalizzazione consortile delle acque reflue); Genova (risanamento discarica di Scarpino, rafforzamento silos rifiuti, tranciatrice rifiuti, impianto lavaggio e Sestri e Volpara); Udine (recupero materiali ferrosi e alluminio da R.S.U.); Modena (termodistruzione R.S.U. e tossicocivi); Rovigo (nuova campana gasometrica che permette riutilizzo di biogas); Reggio Emilia (oasi naturalistica di Marmiolo e area protetta di Rio Coviola); Sassari (bonifica aree inquinate); Catania (rete rilevamento atmosferico). Particolare cura è stata data dal comune di Appiano (BZ) alle nuove reti idriche (Appiano-Monte, Appiano-Frangarto, Missiano-Riva di Sotto, Unterhausen); a Novara è stata posta una nuova centralina di rilevamento atmosferico; a Varese quattro interventi eseguiti su argini; Codroipo (UD) bonifica e pulizia degli argini del Tagliamento; a Gorizia depuratore emissioni gassose e inceneritore R.S.U.; a Forlì ristrutturazione di inceneritore e recupero energetico dallo stesso; a Ferrara inceneritore nuovo con beneficio di teleriscaldamento; a Merano depuratore intercomunale in costruzione; ad Andria nuovi tronchi di acquedotto.

*h)* Numerosi sono stati i progetti di opere, poi non realizzate nel biennio: Lucca (altre reti fognanti) per mancanza di fondi; Pescara, per mancanza di fondi; Rieti, per mancanza di strutture e di fondi; stessa cosa a Mondolfo (PS); Ascoli Piceno, per mancanza di fondi e regolamento; Minturno, per mancanza di fondi; idem Sulmona; idem Ancona.

Ancora per mancanza di fondi, a Sondrio mancato depuratore di Arquino, a Castel S. Giovanni (PC) la raccolta differenziata; a Cesena (FO) una nuova discarica e un impianto di compostaggio; a Varese; a Pavia; a Duino-Aurisina (TS); a Bovolone (VA); a Carpenedolo (BS); a Seveso (MI); a Campomorone (GE); a Fidenza (PR); a Ferrara; a Pistoia; a Reggio Emilia; a Carbonia (CA); a Gela (CL); ad Andria (BA); a Paola (CZ); ad Aradeo (LE); ad Avigliano (PZ); a Lecco, mancata raccolta differenziata e mancata posa di piattaforma meccanica per carenza di aree; a Pisa, mancata campagna di risparmio e riciclo di materiali.

Complessità dei procedimenti amministrativi ha denunciato il comune di Novara; confusione amministrativa tra pianificazione e programmazione a livello regionale ha denunciato il comune di Modena, mentre mancanza di personale qualificato ha segnalato il comune di Cagliari. Il depuratore con sgrigliatore di Marotta (PS) non è stato portato a termine per mancato finanziamento della regione. Da Venezia si è segnalata la mancanza di chiarezza in fatto di norme sulla competenza e la individuabilità dei rifiuti assimilabili ai R.S.U.

Altri enti hanno segnalato mancanza di programmi operativi a livello Stato, regione, comune e mancanza di finanziamenti.

La città di Belluno ha lamentato ritardo nell'impianto di depurazione per l'acquisizione di varie autorizzazioni (magistrato, soprintendenza ai beni

ambientali).

- i) Il danno pubblico ambientale è stato configurato, come è noto, con l'art.18 della legge 8 luglio 1986, n.349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, come qualsiasi alterazione dolosa o colposa perpetrata in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti di salvaguardia ambientale, della quale alterazione la cognizione appartiene al giudice ordinario.

In tal senso hanno intrapreso azioni di risarcimento nel biennio i comuni di Capannori (LU), Massa, Latina, Parma (per discarica abusiva Metalfer), Rovigo e Mussomeli (CT), Lecco 1 per il suolo, 2 per le acque.

- l) Anomale le situazioni dei comuni di Martano (LE), che segnala di essere sprovvisto di fognatura per acque nere per mancanza di regolamento; di Brusciano (NA) che segnala essere i propri dati del tutto negativi, ma poi indica avere effettuato pagamenti di 1,02 miliardi per rimozione e discarica di R.S.U.; di Bagnara Calabra (RC) il quale per lo smaltimento dei R.S.U si serve di una discarica provvisoria urgente in attesa di una discarica consortile.

Si è d'avviso che moltissimi comuni non abbiano reso palesi le situazioni delle discariche abusive, notoriamente esistenti.

Dalle regioni, pure interpellate da questa Sezione, sono pervenute talune segnalazioni:

*Marche:* a tutto il 6 aprile 1994 il Ministero dell'ambiente non ha dato risposta circa l'impiego di lire 3.500 milioni residuali dello stanziamento di lire 8.500 milioni a suo tempo disposto dall'Autorità per l'Adriatico per lo smaltimento di materiale organico e alghe, impiego sollecitato dai comuni costieri. Inoltre, sei interventi per il Parco dei Monti Sibillini, ammessi a fi-



nanziamento dal Ministero ambiente, non sono stati ancora finanziati (lire 8.600 milioni).

*Molise:* inadeguatezza di fondi per disinquinamento atmosferico, carta geologica, informazione ed educazione ambientale, ricerca scientifica ambientale.

Inoltre la complessità delle procedure previste dalla delibera C.I.P.E. 3 agosto 1990 - concernente le direttrici programmatiche del piano 1989 - 1991 e le quote di finanziamento statale alle regioni - ha di fatto impedito alla Giunta regionale di proporre al Consiglio un tempestivo programma. Peraltro, segnala che analoghe difficoltà sono state rappresentate da tutte le regioni, in sede di audizione ministeriale.

*Provincia Autonoma di Bolzano:* i fondi relativi all'anno 1991 non risultavano (6 agosto 1993) ancora ripartiti dal Ministero ambiente.

*Veneto:* nell'area regionale si sono verificati episodi di emergenza idrica, a seguito dei quali si è ravvisata l'esigenza di un coordinamento e indirizzo unitario degli interventi che ne evitino il ripetersi.

### **3.4 Alcuni aspetti finanziari complessivi**

L'induzione succinta fin qui esposta si è potuta impostare - si è detto - soltanto su una parte degli enti interpellati, in quanto un numero elevato di questi non hanno dato risposta al questionario (n.71) riducendo così il campionamento al 64% della sua consistenza. Ne è stata conseguenza immediata la scarsa rappresentatività e la inestensibilità almeno delle linee dettagliate di disfunzioni amministrative alla totalità dei comuni superiori ad 8.000 abitanti

(1.325), cosicché si è adottata la scelta di desumere soltanto dei profili di andamenti regolari, nonché di anomalie amministrative piuttosto ricorrenti ed emergenti dalle stesse segnalazioni degli enti, e questi profili raggruppare secondo la tipologia sopra riportata.

Nonostante questa incompletezza dei dati, la quale si riverbera soprattutto nella mancata acquisizione di informazioni sulle circostanze o concause dei compiti non eseguiti, - la cui conoscenza era un obiettivo precipuo dell'indagine - l'esposizione si è potuta compendiare con riferimenti che, per ciascun ente dedotto in campione, mettono in evidenza la spesa erogata nell'anno 1991 e il tenore succinto delle risposte fornite alla Sezione. Si rileva da queste la spesa degli enti che hanno dato risposta ascendere a lire 770,3 miliardi per la parte corrente e a lire 214 miliardi per la parte in conto capitale, con il totale nell'anno 1991 di lire 984,3 miliardi.

Dalla distribuzione dei pagamenti totali per classi si è registrato il volume massimo di spesa *pro-capite* essersi situato, sempre nel 1991, nella classe 11<sup>a</sup> (oltre 500.000 abitanti, ossia medie e grandi città), seguito in ordine decrescente dalle classi 9<sup>a</sup> (da 100.000 a 249.999 abitanti) e 8<sup>a</sup> (da 60.000 a 99.999 abitanti), mentre il minimo si è localizzato nella classe 10<sup>a</sup> (da 250.000 a 499.999 abitanti).

La ripartizione dei pagamenti nel 1991 secondo le aree geografiche regionali vede il massimo di spesa verificatosi nell'area della Lombardia, seguito dall'area dell'Emilia-Romagna, delle Marche, della Sicilia, della Basilicata, della Calabria. I volumi minimi nell'area della Campania e del Molise (v. Parte III, Cap.3).

Mentre sembrerebbe rivelarsi un forte impegno delle istituzioni municipali rappresentative di grandi aree di insediamenti urbani e di attività indu-

striali e di trasporto nella lotta intesa a contrastare e ridurre l'insidia inquinante, i dati non travalicano, per quanto sopra detto, il loro carattere assoluto e poco significativo. Ma nello stesso tempo si pongono come base concreta per la costruzione di serie storiche di dati, le quali con fondamento adeguato potranno autorizzare canoni interpretativi altrettanto fondati dall'attività amministrativa locale ora rassegnata.

Per altre informazioni riguardanti aspetti finanziari delle gestioni di difesa ambientale, specie in ordine al concorso tributario di privati per la copertura dei costi relativi, si rinvia alla parte di questa Relazione che attiene alla gestione delle entrate degli enti locali (Parte II cap.3.1).

### **3.5 Alcune conclusioni d'insieme**

A questo punto è utile richiamare che la tutela giuridica dell'ambiente ecologico, dapprima frastagliata tra varie amministrazioni centrali senza ben delineata competenza ed enti territoriali, ha ricevuto un assetto più razionale con l'istituzione del Ministero dell'ambiente (legge n.349 del 1986) e con il rafforzamento delle autonomie locali (legge n.142 del 1990).

Non è dubitabile che il Ministero dell'ambiente rappresenta l'apparato centrale del settore, avente un ruolo programmatorio, propulsivo e coordinante, e a cui è in sostanza affidata la cura di un interesse nazionale non interamente frazionabile e rinviabile alle gestioni locali, poiché resta compito ineludibile dello Stato quello di garantire in "*subiecta materia*" la preservazione e lo sviluppo dei fattori di vita civile che si connettono con la salubrità dell'ambiente ecologico.

Da qui discendono non solo il ruolo primario del detto Ministero, ma anche la sua attività unificante, propositiva e concertante rispetto ai compiti di

altre branche dell'amministrazione centrale affidatarie di interessi contigui o interconnessi (Ministeri della sanità, dei beni culturali e ambientali, dei lavori pubblici, dell'industria, ecc...), nonché l'attribuzione ad esso della potestà d'intervento cautelare in casi di conclamato grave danno ecologico.

L'impianto legislativo della difesa dal degradamento ambientale si articola e si potenzia secondo il modello policentrico e storico di affidamento degli interessi di caratterizzazione territoriale alle autonomie locali, alle quali è riservata la piena cura degli stessi attraverso una gradualità di compiti di programmazione, di gestione e di controllo. La richiamata legge n.142 del 1990 impone ora alle regioni di conformarsi ai principi in essa stabiliti in attuazione dell'art.117 della Cost., sia organizzando l'esercizio delle funzioni loro assegnate a livello locale, sia procedendo all'identificazione degli interessi provinciali, comunali e delle città metropolitane, in rapporto alle peculiari situazioni zonali.

E mentre alle province e alle città metropolitane è commesso il compito di svolgere i controlli di legge e di partecipare alla determinazione della programmazione regionale raccogliendo, vagliando e coordinando le proposte d'ispirazione municipale, rimane intestata alla regione ogni verifica di compatibilità tra gli strumenti della programmazione nazionale e regionale e le determinazioni e individuazioni che quelle abbiano ricevuto in sede provinciale e comunale. Complessivamente, quindi, i rapporti tra la regione e gli enti locali devono ispirarsi al principio della collaborazione con forme di cooperazione particolare definite dalla legge regionale.

Ciò premesso, si rendono possibili delle conclusioni in ordine all'indagine in discorso, le quali riguardano complessivamente le istituzioni comunali e quelle provinciali, venendo a completarsi con questa ultima parte quanto

venne anticipato con la precedente Relazione.

La Sezione ebbe a rappresentare come dalle attività delle province fossero emerse zone di vischiosità amministrativa tra regioni ed enti locali, a motivo soprattutto del non completato esercizio dei necessari raccordi tra tali enti, così come delineati dal quadro di fondo delle autonomie locali, e anche della non completata e rimodellata legislazione regionale.

Analoghe carenze di adattamenti funzionali si sono ora riscontrate nel concretarsi dell'attività dei comuni. Esse paiono trovare cagione da un lato nell'inadeguato esercizio di compiti operativi propri dei comuni e delle regioni, nonché nella stentata programmazione ed emanazione di normative, direttive e indirizzi anch'essi di competenza regionale; dall'altro in un adeguato esplicarsi della intermediazione provinciale, che si colloca - attraverso compiti di specificazione e coordinamento - tra la programmazione regionale e il concreto attuarsi della tutela ambientale comunale.

L'insieme di tali disfunzioni, di cui più avanti vengono dati più puntuali riscontri, configura profili di gestione che, pur nella differenziazione dei comportamenti dei singoli enti, non si adeguano ancora, a distanza di quattro anni dall'inizio della programmazione della tutela ambientale (1989), ai dettati legislativi di settore e alle precise indicazioni funzionali di cui alla legge n.142 del 1990 (artt.2, 3, 4, 5, 9, 14, 15, e 19).

Carenze non sembrano per contro rinvenibili nell'esercizio dei controlli attribuiti alle province, i quali si sono mostrati generalmente ben attuati.

Il vaglio dei dati provenienti dal campionamento rivela che sono quattro le più rilevanti disfunzioni che sminuiscono gli obiettivi comunali e scemano la qualità dell'azione volta a contrastare il degrado dell'ambiente:

- 1) un numero grande di segnalazioni di mancanza o insufficienza di mezzi propri degli enti per iniziare o completare opere pubbliche;
- 2) un altrettale numero riguardante i mezzi finanziari da trasferimenti attivi;
- 3) la mancanza di statuti e di normative, sia di carattere autonomo, che di carattere coordinativo e specificativo da parte delle regioni;
- 4) un consistente numero di progetti di opere, le quali poi non hanno trovato realizzazione, senza che ne risulti la motivazione.

E se si ha presente quanto detto in ordine agli aspetti istituzionali surrichiamati, non pare che le cause primarie di cotali discrasie siano rinvenibili in seno all'esercizio di funzioni di competenza dell'apparato centrale. Difatti, pur se deve dirsi non del tutto superata la frammentazione della competenza tra diversi Ministeri - come sopra accennata, e, invero, alquanto accentuata con l'aggiunta legislativa di nuove figure interministeriali (il Comitato dei ministri per la difesa del suolo e del mare Adriatico, il Comitato istituzionale dell'autorità del bacino, il Comitato per le aree protette: leggi n.183 e n.305 del 1989 sulla difesa del suolo; legge n.57 del 1990 sull'autorità per l'Adriatico; legge n.183 del 1989, D.P.C.M. 10 agosto 1989; legge n.253 del 1990 e D.P.C.M. 1° e 23 marzo 1991 sull'autorità del bacino idrografico; legge n.394 del 1991 sulle aree protette) - la programmazione nazionale delle provvidenze di contrasto dei fenomeni degradanti ha avuto il suo pieno inizio tre anni dopo l'istituzione del Ministero dell'ambiente (programma 1989 - 1991) ed è venuta senza discontinuità a saldarsi con il richiamato programma per il triennio 1994 - 1997.

Isolati casi di carenza di compiti centrali potrebbero esser consistiti

semmai in impulsi di scarsa efficacia a praticare opportuni accordi di programmi o in rinviati interventi cautelari per situazioni palesemente abnormi<sup>6</sup>; ma per queste fattispecie arduo sarebbe affermare che questa sia stata la sola causa delle disfunzioni emerse, non essendo noto quale sia stato l'intreccio intersoggettivo delle vicende riconducibili alle differenti competenze locali.

Constatato risulta invece che le alterazioni funzionali fin qui emerse si sono localizzate, come detto, nella fascia delle competenze proprie e in quella delle contiguità e delle interconnessioni funzionali tra regioni ed enti locali.

In particolare, infatti, la mancanza di regolamenti e di statuti dai quali dipende l'organizzazione dei servizi, sono addebitabili ai comuni che ancora non vi hanno provveduto, così come il difetto di mezzi finanziari propri, donde è derivata la irrealizzabilità di talune opere sembra imputabile a non meditati rapporti tra mezzi e fini, così riverberatisi nelle impostazioni di bilancio, le quali in verità sono esclusiva espressione dell'autarchia e dell'autonomia contabile dell'ente comunale.

Diversamente deve avvisarsi per la mancanza di trasferimenti attivi da cui anche è dipesa l'ineseguibilità di progetti. In questi casi la carenza pare riconducibile a mancato coordinamento tra compiti regionali e comunali.

Quanto ora detto riceve indiretta conferma dal rapporto che il Nucleo Ispettivo per la verifica degli investimenti (istituito con l'art.19 della legge n.887 del 1984 e riordinato con l'art.9 della legge n.878 del 1986) ha consegnato al Ministero del bilancio e della programmazione economica per il 1992.

Secondo tale rapporto i settori maggiormente in ritardo in fatto di in-

---

<sup>6</sup> E' il caso del comune di Martano, di cui sopra, nonché della caotica situazione della discarica di Malagrotta nell'area romana.

vestimenti, che pur erano realizzabili in quell'anno da parte degli enti locali, risultano essere quelli del disinquinamento delle acque e dello smaltimento dei rifiuti. Difficoltà sono state incontrate dagli enti nella definizione della localizzazione delle opere e anche a causa di un diffuso contenzioso originato dagli enti medesimi, dalle varie associazioni ambientaliste e dalle popolazioni direttamente interessate<sup>7</sup>.

D'altra parte, nella concreta esecuzione del piano di salvaguardia ambientale 1992, si sono riscontrati ritardi nella allocazione delle risorse, nonché varie difficoltà attutite a livello locale, cosicché alla distanza di quasi tre anni dalle prime assegnazioni finanziarie (1989) gran parte dei progetti non ha avuto inizio<sup>8</sup>.

In disparte tutto ciò, occorre notare, quanto agli impianti e servizi non realizzati per penuria di mezzi finanziari, nonché a quei progetti che non hanno trovato esito di realizzazione per circostanze ignote, che intorno a queste progettazioni sarebbe d'uopo adottare una distinzione circa la loro fattibilità, sceverando quelle il cui livello di realizzabilità non oltrepassava la soglia della desiderabilità, da altre che, avendo congruenza in rapporto a conclamate esigenze di salvaguardia ecologica, non hanno poi avuto inizio o completamente esclusivamente a causa del manchevole sussidio finanziario, pur in presenza di una favorevole deliberazione o di un favorevole apprezzamento di controllo. Gli enti che queste classi di disfunzioni hanno denunciato non hanno invero evidenziato tale dicotomia, ma la differenziazione s'impone come logi-

---

<sup>7</sup> Ministero del bilancio e della programmazione economica. L'economia italiana nel 1992 - pagg.147 e 152.

<sup>8</sup> Ministero del bilancio e della programmazione economica. L'economia italiana nel 1992 - pagg.147 e 152.



camente imprescindibile per la Sezione che è intenta ad esprimere avvisi di qualità dell'operato amministrativo.

Quindi si ritiene che i proponenti di carattere meramente ottativo andrebbero criticamente ripensati dagli stessi organi proponenti e dai consigli comunali, e per la parte tecnico-amministrativa, e per quella finanziaria (art.32 legge n.142 del 1990); e che invece i progetti sostanziali e congruenti, e perciò con buon approccio di fattibilità, sarebbe opportuno riproporre alla considerazione degli organi tecnici e deliberativi, onde assicurarne eventualmente la realizzazione.

Intanto si rileva come un ragguardevole dispendio, al momento non stimabile, rappresentato da ore - lavoro e mezzi finanziari diretti e indiretti impegnati, abbia gravato, per progettazioni senza esito, i conti del bilancio degli enti incorsi in siffatti disservizi.

Un cenno speciale occorre fare del danno ambientale provocato non da terzi, ma proveniente per così dire dall'interno, ossia da funzionari legati all'Amministrazione da rapporto organico, violando obblighi di servizio. Si verifica in tale ipotesi una dissociazione tra l'interesse affidato alla cura dell'Amministrazione e il modo inadeguato con cui questa ha agito.

In tali evenienze, in cui non si verifica il classico danno erariale, - e nonostante la soggettivizzazione in capo ad una Pubblica Amministrazione, trattasi piuttosto di interesse della generalità (diffuso), - né si ha lesione di interessi individuali, e può anche mancare violazione di norme penali, si verte in una vera e propria zona franca per gli abusi della Pubblica Amministrazione, che talvolta assumono dimensioni macroscopiche e preoccupanti.

La soluzione non può che provenire dalla sede legislativa, avendosi pre-

sente che secondo i principi delle recenti leggi nn.19 e 20 del 1994 sul riordinamento della giurisdizione e del controllo della Corte dei conti, l'esercizio dell'azione di responsabilità andrebbe intestata ai Procuratori regionali della Corte medesima.

Da ultimo l'indagine viene a completarsi con tre ordini di dati, i quali sono stati tratti dai certificati di consuntivo relativi all'anno 1992 e riguardano profili di smaltimento dei R.S.U., di lunghezza della rete fognaria e di depurazione dell'acqua in tutti i comuni allocati al campione (v. Parte III Cap.3).

Va notato come, a differenza delle informazioni sulle disfunzioni di cui si è detta prima, le quali si è potuto incompletamente attingere solo quando fossero segnalamenti degli enti medesimi, questi dati ora in discorso sono totali, in quanto desunti dai detti certificati, tutti per precetto di legge in possesso della Sezione.

Reintegrato per questa parte il campione, paiono da esso desumibili talune tendenze di attuazione dei compiti comunali, riferite, ben s'intende, al biennio 1991 - 1992 qui in esame. Si ritiene di insistere su questa angustia temporale della osservazione, poiché valgono per questa le restrizioni metodologiche d'insieme sopra accennate, le quali si addicono a qualsivoglia rilevazione centripeta contingente.

Le linee attuative emergenti sembrano essere:

- *per la depurazione di acqua pro-capite*, appaiono basse, almeno per il 1992, le esigenze di depurazione nelle classi con minore popolazione; alte, con eccezione della 10<sup>a</sup>, le esigenze nelle classi più popolose;
- *per la rete fognaria pro-capite*, sembrerebbe alto il dato relativo ai comuni scarsamente popolati; basso in quelli più densi per popolazione, dove lo

- sviluppo più verticale delle abitazioni riduce l'estensione della rete;
- *per lo smaltimento di R.S.U. pro-capite*, il dato sembrerebbe peggiore nelle classi demografiche medie; migliore nelle classi basse e alte: nelle prime perché minore sarebbe la produzione di rifiuti, nelle seconde perché più attrezzate per lo smaltimento.

L'esposizione viene integrata con tre prospetti che per ciascun servizio evidenziano in ognuna delle classi, la quota *pro-capite* fornita, in ordine decrescente.

Con queste notazioni finali la Sezione ritiene conclusa l'indagine speciale sullo svolgimento dei compiti di tutela ambientale commessi dal legislatore agli enti territoriali, svolgimento osservato per il biennio già detto e per le province e i comuni aventi più di 8.000 abitanti.

Viene annesso l'elenco dei comuni che non hanno fornito risposta:

Enti inadempienti questionario ambiente

regione	ente	pr	cl
PIEMONTE	OVADA	AL	8
PIEMONTE	TRINO	VC	5
VAL D'AOSTA	AOSTA	AO	7
LOMBARDIA	COMO	CO	8
LOMBARDIA	ROZZANO	MI	7
TRENTINO A. A	BOLZANO	BZ	9
TRENTINO A. A	TRENTO	TN	8
VENETO	CORTINA D'AMPEZZO	BL	5
VENETO	TREVISO	TV	8
VENETO	VICENZA	VI	9
FRIULI V. GIULIA	RONCHI DEI LEGIONARI	GO	6
FRIULI V. GIULIA	AVIANO	PN	5
FRIULI V. GIULIA	TRIESTE	TS	10
LIGURIA	IMPERIA	IM	7
LIGURIA	VENTIMIGLIA	IM	7
LIGURIA	LA SPEZIA	SP	9
LIGURIA	ALBENGA	SV	7
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	BO	10
EMILIA ROMAGNA	CATTOLICA	FO	6
EMILIA ROMAGNA	CASTELNUOVO RANGONE	MO	5
EMILIA ROMAGNA	RAVENNA	RA	9
TOSCANA	CORTONA	AR	7
TOSCANA	GROSSETO	GR	8
TOSCANA	LIVORNO	LI	9
TOSCANA	CARRARA	MS	8
TOSCANA	MONTIGNOSO	MS	5
TOSCANA	MONTALE	PT	5
UMBRIA	GUALDO TADINO	PG	6
UMBRIA	SAN GIUSTINO	PG	5
UMBRIA	ORVIETO	TR	7
UMBRIA	TERNI	TR	9
MARCHE	FERMO	AP	7
MARCHE	FANO	PS	7
LAZIO	ROMA	RM	11
LAZIO	MONTEFASCONI	VT	6
LAZIO	VITERBO	VT	7
ABRUZZO	FRANCAVILLA A MARE	CH	6
ABRUZZO	CELANO	AQ	6
ABRUZZO	L'AQUILA	AQ	8
ABRUZZO	ALBA ADRIATICA	TE	5
ABRUZZO	GIULIANOVA	TE	7
MOLISE	CAMPOBASSO	CB	7
MOLISE	TERMOLI	CB	7
MOLISE	ISERNIA	IS	7
CAMPANIA	AVELLINO	AV	7
CAMPANIA	CASERTA	CE	8
CAMPANIA	TEANO	CE	6
CAMPANIA	VILLA LITERNO	CE	5
CAMPANIA	NAPOLI	NA	11
CAMPANIA	SALERNO	SA	9
PUGLIA	BRINDISI	BR	8
PUGLIA	FASANO	BR	7
PUGLIA	CERIGNOLA	FG	7
PUGLIA	LECCE	LE	8
BASILICATA	FERRANDINA	MT	5
BASILICATA	MATERA	MT	7

#### **4. Relazione degli organi di controllo interno a base professionale**

##### **4.1 Premessa**

La Costituzione del 1948 e, successivamente, la Carta Europea dell'autonomia locale (1989) hanno dato un forte impulso ai controlli esterni di legittimità rispetto a quelli di merito. E che ci sia una prevalenza dell'un tipo di controllo piuttosto che dell'altro lo si rileva agevolmente se si considerano gli artt.100, 125 e 130 della Costituzione, laddove sono programmati i principi guida dei controlli sull'attività amministrativa, rispettivamente, dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

Il comun denominatore che lega insieme tali norme costituzionali è nel senso dell'accentuazione dell'esame della legittimità dell'azione amministrativa: in via assoluta per la Corte dei conti (art.100), mentre lo è insieme con la possibilità della richiesta del riesame degli atti in punto di merito per le commissioni regionali di controllo e per i Co.Re.Co. nei confronti delle regioni e degli enti locali. Anzi, in ordine a questi due ultimi tipi di enti, la legge n.142 del 1990 e i decreti legislativi n.4 e n.479 del 1993 non hanno inteso mantenere ulteriormente, in capo agli organi esterni di controllo, tale potere sindacatorio di merito.

In virtù delle suddette norme, quindi, il controllo esterno di legittimità ha oggi assunto rilievo generale, con la conseguenza che l'attività amministrativa di tutti i predetti enti può essere riguardata solamente in relazione all'osservanza delle norme e dei principi giuridici e non anche con riferimento ai profili dell'opportunità e della convenienza.

Nel resto del continente europeo si verifica la stessa tendenza, la quale risulta in atto pienamente garantita dalla citata Carta dell'autonomia locale

(art.8), con cui gli stati membri del Consiglio d'Europa hanno pattiziamente convenuto che "ogni verifica amministrativa degli atti delle collettività locali deve di regola avere come unico fine di assicurare il rispetto della legalità e dei principi costituzionali".

Le ragioni di siffatta tendenza sono da ricercare nell'avvertita esigenza - divenuta ormai un fatto imprescindibile - di accordare agli enti locali un congruo grado di autonomia, che mal si concilierebbe con l'esistenza di controlli esterni di merito.

Ma, d'altra parte, il controllo di merito non poteva restare negletto, anche perché è quello che meglio si presta a valutazioni di efficienza, efficacia e produttività, da intendersi, queste, come fattori relativi, rispettivamente, all'organizzazione interna, all'incidenza verso l'esterno e al rapporto costi-benefici dell'azione amministrativa. In sostanza, è il controllo di merito che in varie guise consente giudizi di buon andamento e di sana amministrazione (art.97 Cost.). E il legislatore ordinario, difettando del potere di introdurlo con proprie norme nel sistema dei controlli esterni (data la preclusione costituzionale), vi ha provveduto - almeno per quanto riguarda gli enti locali - con quello interno, dettagliatamente previsto dall'art.57 della cennata legge n.142.

La relativa disciplina è oggi sostanzialmente rafforzata da tre nuove norme contenute nei commi 4°, 7° e 8° dell'art.3 della legge 14 gennaio 1994, n.20, recante "disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti".

In essa è affermato, tra l'altro, il principio generale (comma 4°), secondo cui la Corte dei conti, nello svolgimento del suo controllo sul bilancio e sul patrimonio delle amministrazioni pubbliche, deve verificare anche "il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione". Inoltre, per-

quanto riguarda gli enti locali, è ribadito (comma 7°) che "le relazioni della Corte contengono anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni".

Infine, funzionale allo svolgimento dei compiti di cui sopra sono i poteri attribuiti alla stessa Corte dal successivo comma 8°, il quale statuisce che essa "può richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti". Non solo, ma "può altresì delegare adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche amministrazioni e avvalersi di consulenti tecnici".

Come già avvenuto in sede di Referto speciale al Parlamento sul tema concernente l'attività ed il funzionamento degli organi interni di controllo di province e comuni per le gestioni relative al 1991, anche per il 1992 la Sezione ha seguito, grosso modo, gli stessi criteri.

Del suddetto tema - ormai entrato in via permanente a fare parte della Relazione generale con cadenza annuale - la Sezione medesima ha però ritenuto opportuno limitare, da ora in poi, le proprie valutazioni al solo ambito riguardante lo svolgimento concreto dei compiti dei revisori nel corso dell'anno di riferimento, tralasciando quello nel quale, con carattere introduttivo di teoresi giuridica, nel precedente Referto speciale erano stati individuati la natura giuridica dell'organo di revisione, la sua posizione nella struttura dell'ente, i limiti perimetrali della sua operatività e le relative responsabilità commissive o omissive.

Pertanto, per il 1992 le relazioni dei revisori sono state esaminate - nei limiti avanti indicati - sulla base dei criteri già adottati per l'elaborazione del citato Referto speciale. Vale a dire, sono state individuate tre grandi categorie di casistiche, che sono state denominate: *a) irregolarità; b) proposte; c) osservazioni.*

Nell'ambito di ciascuna di esse sono stati inseriti i fenomeni di più frequente riscontro. Quindi, sono state esaminate e valutate le relazioni dei revisori di tutti gli enti di competenza della Sezione. Ne è risultata una situazione individuale per ciascun ente, un'altra con sommatoria a carattere regionale ed, infine, un'ultima con i dati nazionali.

Queste due ultime sono rappresentate nel quadro sinottico riportato alla fine del capitolo, mentre quelle individuali (ente per ente) sono invece riportate nel volume degli allegati.

Per completezza espositiva del quadro nazionale, occorre inoltre evidenziare che per i comuni ricadenti nella Regione Trentino-Alto Adige i collegi dei revisori dei conti hanno presentato, sia per l'anno 1991 che per il 1992, relazioni redatte senza l'osservanza delle disposizioni contenute nella legge n.142.

Le ragioni giustificative di tale circostanza vanno ricercate nel fatto che in detta Regione - che, come è noto, gode di autonomia speciale - non erano state emanate norme che contenessero gli stessi principi di cui alla cennata legge n.142. Ciò è avvenuto soltanto il 4 gennaio 1993 con la legge regionale n.1, recante il "nuovo ordinamento dei comuni della Regione Trentino-Alto Adige".

Pertanto, tale legge ha cominciato a produrre gli effetti che le sono propri soltanto con le gestioni comunali relative al 1993.

Ora, pur con la testé indicata particolarità riguardante i comuni ricadenti nella Regione Trentino-Alto Adige, la Sezione ha esaminato le relazioni dei revisori dei conti di 92 province e di 1.230 comuni con più di 8.000 abitanti.

Questi enti, però, non esauriscono l'universo delle gestioni di competenza che la Sezione medesima deve valutare. Infatti, mancano le relazioni



concernenti n.95 comuni, i quali, nonostante reiterati solleciti, anche di tipo informale, non hanno ritenuto di adempiere le richieste della Corte.

Devesi comunque evidenziare che 15 comuni versano in regime di dissesto (per cui sono assoggettati a disciplina speciale); 41 non hanno fatto pervenire neppure il conto consuntivo; 39 pur avendo trasmesso detto conto ed i documenti ad esso allegati, non hanno inoltrato la relazione del collegio dei revisori. Per questi ultimi enti non è spiegabile l'assenza di tale documento, dato che esso costituisce una delle sequenze essenziali del procedimento amministrativo sfociante nella deliberazione approvativa del conto consuntivo. E se il mancato invio di detto documento è dovuto alla sua assenza alla fonte, tale circostanza fa sorgere non poche perplessità sia circa la legittimità dell'atto approvativo del conto consuntivo, da parte del consiglio comunale, sia in ordine al mancato riscontro che al riguardo avrebbe dovuto effettuare il competente organo di controllo esterno.

#### **4.2 Irregolarità**

Come avanti evidenziato, la Sezione, nell'esaminare le relazioni dei revisori dei conti, ha raggruppato in tre grandi categorie le segnalazioni in esse contenute.

La prima categoria è intestata alle "irregolarità", che riguardano:

- 1) il conto patrimoniale e gli inventari;
- 2) gli atti e le procedure;
- 3) i debiti fuori bilancio;
- 4) la materia fiscale;
- 5) la revisione dei residui;
- 6) i fitti, i canoni ed i crediti;

- 7) l'utilizzazione dei mutui;
- 8) la copertura del costo dei servizi.

Trattasi di fenomeni gestori effettuati senza l'osservanza di precise norme giuridiche; fenomeni che nella maggior parte dei casi producono danno all'ente.

Dalle relazioni qui pervenute, si è constatato che ben 651 enti mancano in tutto o in parte del conto del patrimonio e/o degli inventari. Tali enti si trovano soprattutto in Lombardia (74), Veneto (70), Puglia (67), Sicilia (69), Campania (61), Emilia-Romagna (57).

Detta circostanza è conseguenza e sintomo di grave scompenso finanziario degli enti interessati per la logica conseguenza che non può esistere una corretta e utile gestione se gli amministratori non sono a conoscenza dell'entità dei beni patrimoniali dell'ente, soprattutto di quei beni che sono suscettivi di produzione di reddito.

D'altra parte, la mancata tenuta del conto del patrimonio contravviene a precise disposizioni normative, quali, da ultimo, il comma 6° dell'art.55 della legge n.142 del 1990, che prescrive che "i risultati di gestione sono ..... dimostrati nel rendiconto comprendente il conto del bilancio e il conto del patrimonio".

Frequenti sono pure i casi di irregolarità su atti e procedure.

Trattasi di fenomeni che consistono nella violazione di norme giuridiche, che per numerose fattispecie comportano un danno economico a carico del bilancio dell'ente. Dalle segnalazioni dei revisori ne risultano avvenute 38, le quali si sono verificate prevalentemente in Campania, Veneto, Puglia e Calabria.

Circa i fenomeni riconducibili alla vasta e complessa materia dei debiti

fuori bilancio e alle violazioni delle numerose leggi che al riguardo sono state emanate in questi ultimi anni, le segnalazioni contenute nelle relazioni dei revisori dei conti hanno riguardato 46 enti, di cui 10 in Campania, 9 nel Veneto e 4 in Puglia.

Anche le irregolarità in materia fiscale hanno formato oggetto di considerazione da parte degli organi di controllo interno. I casi segnalati riguardano soltanto 7 enti, e cioè 4 in Campania e 1, rispettivamente, in Puglia, Calabria e Sardegna.

Altro fenomeno ricorrente è quello concernente la mancata revisione dei residui.

Tale fenomeno si è verificato in 80 enti, che hanno principalmente interessato la Toscana, la Sicilia, la Campania, la Puglia e la Calabria.

Esso comporta un'errata rappresentazione del risultato di amministrazione, atteso che - come è noto - la gestione dei residui è parte essenziale della complessiva gestione dell'ente.

Non meno importante è l'attività gestoria concernente la riscossione di fitti, canoni e crediti.

Trattasi di attività che si riflettono immediatamente sulle entrate dell'ente, mancando le quali è indubbio che l'ente medesimo subisca grave pregiudizio. E gli amministratori locali devono prestare molta attenzione affinché ciò non si verifichi, poiché, a parte il danno che l'ente patisce in una delle sue più importanti fonti di risorse, essi stessi possono incorrere in quella forma di responsabilità amministrativa comportante per loro il dovere personale di rifondere l'ente del danno da questo subito. Ciò per l'ovvia considerazione che essi non hanno alcuna disponibilità in ordine alle entrate che sono di pertinenza dell'ente medesimo.

Casi del genere risultano avvenuti in 62 comuni, soprattutto in Campania, Puglia, Calabria, Lazio e Veneto.

Rilevanti per la gravità del fenomeno - anche se non di elevata diffusione - sono le fattispecie relative alla mancata utilizzazione dei mutui da parte degli enti.

Qui si è in presenza, - però solo in parte - di mutui accesi e non utilizzati, ma che hanno determinato un costo per l'ente, senza che quest'ultimo ne abbia tratto alcuna utilità. Non è ammissibile, sotto il profilo del buon andamento della gestione, che un soggetto si gravi di un onere di restituzione di quote di capitale e degli interessi per estinguere un mutuo mai utilizzato o mal gestito.

Il fenomeno ha interessato 15 enti operanti principalmente nel Lazio, nella Campania e nel Veneto.

Circa la situazione dei servizi, i revisori dei conti hanno fatto non poche segnalazioni. Per un verso queste riguardano le modalità di conduzione (diretta, in appalto, ecc...), pongono l'accento prevalentemente su una più efficiente organizzazione del settore e suggeriscono interventi gestori per migliorare le prestazioni; per altro verso esse affermano la mancata copertura dei costi nella misura imposta dalla legge.

I casi relativi a quest'ultimo aspetto sono stati 16, e si sono verificati soprattutto nella Regione Campania (9 su 16).

#### **4.3 Le proposte**

I revisori dei conti di province e comuni non si sono limitati a segnalare soltanto le irregolarità riscontrate nelle gestioni. Essi hanno formulato ai consigli degli enti anche numerose proposte, volte a migliorare l'efficienza e la

produttività degli enti medesimi.

Tali proposte hanno riguardato soprattutto:

- a) L'organizzazione degli uffici, il personale e la meccanizzazione;
- b) i regolamenti in materia di contabilità e contratti;
- c) la documentazione per appalti e forniture;
- d) la mancata corrispondenza tra dati di previsione e dati di consuntivo.

Circa il punto sub a), occorre far presente che la materia riguardante il personale e gli uffici è in massima parte disciplinata da norme generali, per cui ai singoli enti è lasciato un ambito di operatività invero non molto esteso.

Comunque, detta materia è oggetto, nel sistema della n.142, di precisa potestà regolamentare.

Al riguardo, i collegi dei revisori hanno formulato, sotto vari profili, ai consigli degli enti parecchie e diverse osservazioni, volte tutte ad una più funzionale operatività delle strutture. Gli interventi in tal senso hanno interessato 274 enti, ubicati sopra tutto in Campania, Sicilia, Puglia, Toscana, Lombardia ed Emilia-Romagna.

In ordine ai regolamenti in materia di contabilità e di contratti, le relative proposte hanno riguardato 127 enti, che trovansi principalmente in Sicilia, Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Puglia e Campania.

Trattasi di settori, nei quali i poteri locali sono piuttosto limitati, atteso che l'interesse generale della Nazione è assolutamente preminente, soprattutto per la salvaguardia di esigenze di uniformità di comportamento, di trasparenza e di liceità dell'attività di tutte le pubbliche amministrazioni.

Per quanto concerne le proposte relative alla documentazione da utilizzare per gli appalti e le forniture, occorre precisare che, mentre per i rapporti con i soggetti esterni all'ente, poco o punto è lasciato al potere discrezionale di

questo, molto ampio, invece, è lo spazio di operatività lasciato, nell'ambito della struttura interna, agli amministratori, i quali hanno modo di organizzare il settore nella maniera che più ritengono opportuna. E' in tale ultimo aspetto che i revisori si sono espressi con proposte che hanno riguardato 291 enti, soprattutto nella Campania (36), Veneto (28), Emilia-Romagna (30), Puglia (28), Sicilia (29), Toscana (27) e Lombardia (22).

Parecchie sono anche le proposte e le osservazioni in ordine alla mancata corrispondenza tra le previsioni e il consuntivo.

Tale accertata dicotomia è un fatto fisiologico, che investe sia il settore pubblico che quello privato, E non può essere evitabile, dato che è impossibile poter prevedere fatti gestori che sono soggetti a numerose variabili per loro natura difficili da quantificare. Tuttavia, sulla base delle esperienze fatte nel corso di più esercizi, le discordanze tra il momento della previsione e quello del consuntivo possono essere abbastanza contenute. I revisori hanno segnalato i casi veramente eclatanti, là dove gli scostamenti sono stati di ingiustificabile entità.

Fenomeni di tale tipo si sono verificati in 46 enti, ubicati principalmente in Lombardia, Toscana, Campania, Emilia-Romagna e Veneto.

#### **4.4 Le osservazioni**

Nella loro attività di organo di collaborazione con il Consiglio dell'ente, i collegi dei revisori dei conti hanno formulato tutta una serie di osservazioni volte, come vuole l'art.57 della legge n.142, "a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione".

Esse hanno riguardato soprattutto:

1) la mancanza della contabilità economica;

- 2) rilievi sui servizi;
- 3) osservazioni su parchi automezzi;
- 4) le discordanze tra conto del tesoriere e conto consuntivo;
- 5) incarichi esterni;
- 6) osservazioni sulle farmacie comunali;
- 7) problemi generali;
- 8) relazioni negative.

Per quanto concerne la contabilità economica, che nello spirito del comma 6° dell'art.55 della legge di riforma delle autonomie locali ha lo scopo di rendere meglio evidenti i risultati economici della gestione, i revisori hanno segnalato che 253 enti mancano di tale strumento di organizzazione, rilevazione e verifica. Detti enti sono riscontrabili principalmente in Campania (32), Lombardia (26), Emilia-Romagna (28), Toscana (27), Veneto (25), Puglia (20) e Sicilia (21).

Circa le osservazioni relative ai servizi apprestati, si rinvia a quanto avanti evidenziato.

Per quanto, invece, riguarda il parco automezzi, occorre qui sottolineare che le relazioni dei collegi dei revisori non contengono elementi di rilievo e che, comunque, il settore di specie è sempre rimasto negletto nella considerazione di tali organi di controllo, tanto è vero che i casi presi in esami in tutto il territorio nazionale concernono soltanto 9 enti.

Poco numerosi (11 in tutto) sono pure le fattispecie riguardanti le discordanze tra conto del tesoriere e conto consuntivo. Questi, però, sono fenomeni che non si dovrebbero mai verificare. Se ciò accade, le cause vanno ricercate - come generalmente segnalano i revisori - nello scarso coordinamento che esiste tra l'azione del tesoriere e quella degli amministratori, soprattutto

quando il primo effettua pagamenti a seguito di provvedimenti dell'autorità giudiziaria senza che i secondi emettano il titolo di spesa.

Per quanto riguarda le problematiche generali, esse si riferiscono a fenomeni i più disparati. Sono fattispecie che non possono essere incasellate in settori omogenei, perché concernono situazioni e fatti che investono differenti aspetti della funzionalità dell'ente. Esse andrebbero esaminate e valutate caso per caso.

Un problema di frequente ricorrenza è quello relativo alle difficoltà dei revisori di seguire passo passo (come vuole la legge) i fatti di gestione, atteso che negli enti di maggiori dimensioni il volume della gestione è molto elevato.

Non solo, ma è lamentata la mancanza di idonee strutture di supporto, sia in termini di personale, sia in termini di mezzi tecnici materiali. Ben 166 collegi di revisori hanno sollevato questioni di carattere generale. Essi risultano operanti prevalentemente in Campania (27), Emilia-Romagna (17), Lombardia (16), Toscana (15), Sicilia (16), Veneto (11), Puglia (10).

Per quanto concerne gli incarichi esterni, questi hanno formato oggetto di osservazioni da parte dei revisori di 23 enti, ubicati principalmente in Puglia, Sardegna, Campania, Toscana e Veneto. Il problema, comunque, è esaminato in altra parte della Relazione.

Pressoché uguale al numero delle osservazioni sugli incarichi esterni è quello riguardante le osservazioni sulla conduzione delle farmacie comunali.

Scarse sono le considerazioni in proposito. Del resto, il fenomeno non è di elevato rilievo, e i suggerimenti sono intervenuti soltanto per 25 comuni, distribuiti su tutto il territorio nazionale: 5 in Toscana, 5 in Lombardia, 3 in Puglia e 2, rispettivamente, in Piemonte, Emilia-Romagna e Abruzzo.

7 collegi - nella totalità dei suoi membri, o soltanto da parte di taluni di



essi - hanno redatto relazioni negative, cioè nel senso che il conto consuntivo non è stato ritenuto meritevole di approvazione per via della incongruenza dei dati.

Al riguardo non si è a conoscenza se il consiglio dell'ente poi abbia o meno approvato il conto e, nell'affermativa, se lo stesso consiglio abbia o no provveduto a illustrare motivazioni idonee a superare le ragioni ostative palesate dai revisori. Gli enti interessati (6 in tutto), sono distribuiti su tutto il territorio nazionale: 2 Veneto e 1 ente in Emilia Romagna, Campania, Basilicata e Sicilia.

#### **4.5 Considerazioni conclusive**

Il controllo interno degli enti locali, così come previsto dal sistema della legge n.142 del 1990, dovrebbe per sua natura essere molto penetrante, sia perché ha ad oggetto quasi tutti i fatti gestori dell'ente, sia perché è disciplinato da una serie di norme che, sì, accordano ai controllori numerosi poteri ma che comportano, correlativamente, per gli stessi, anche non poche responsabilità. Responsabilità, le quali oggi risultano ulteriormente aggravate - quanto al loro accertamento - dalle leggi emanate successivamente alla riforma del 1990, soprattutto dalla legge n.20 del gennaio del 1994, recante "disposizioni in materia di giurisdizionale e controllo della Corte dei conti".

Questa, infatti, è in atto espressamente legittimata a verificare il funzionamento degli organi di controllo interno di tutte le pubbliche amministrazioni, e, se del caso (comma 8° dell'art.3 della citata legge n.20 del 1994), effettuando e disponendo ispezioni e accertamenti diretti, oppure (o anche) delegando adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche amministrazioni e avvalendosi di consulenti tecnici.

Ma i collegi dei revisori dei conti - sempre nel sistema della legge n.142 - non hanno soltanto compiti di controllo, ma svolgono altresì funzioni di collaborazione con il consiglio dell'ente, che non sono certo meno importanti dei primi. Essi, quindi, rappresentano l'occhio vigile del massimo organo politico dell'ente sulla gestione nel suo complesso, di questa colgono gli aspetti fondamentali e suggeriscono allo stesso organo politico i modi ed i mezzi più opportuni perché l'amministrazione diventi più efficiente, produttiva ed economica.

E' stato prima affermato che il controllo interno "dovrebbe" essere per sua natura molto penetrante.

L'uso del condizionale è appropriato nel caso di specie. E lo è perché il "dovrebbe" non sempre si trasforma nel presente indicativo "è". Infatti, il funzionamento dei suddetti organi di controllo, pur rappresentando un indubbio passo in avanti rispetto al tempo anteriore alla riforma, ancora abbisogna di forti affinamenti. E di maggior coraggio, pure. Perché ancora non è stata sufficientemente colta la sua importanza, sia nell'interesse degli enti controllati, sia nell'interesse riflesso dell'ordinamento generale.

Certo, la Sezione non ignora che ogni riforma abbisogna sempre di un congruo periodo - per così dire - di "rodaggio" per ben funzionare, tuttavia le norme che la fanno vivere devono essere comunque rispettate. E a chi spetti deve farle sempre osservare. Immancabilmente.

La Sezione, altresì, non ignora che - come è affermato in diverse relazioni - sovente i revisori non possono fare affidamento - per l'esercizio delle loro funzioni - di un adeguato supporto logistico di personale e di mezzi, nondimeno questa non è una ragione che possa costituire un alibi per esonerare i revisori stessi dallo svolgimento dei loro fondamentali compiti istituzionali.

Non si vede, ad esempio, il motivo per cui i collegi dei revisori non

debbano comunicare "immediatamente" (come dice la legge) al consiglio - e, di conseguenza, alla Procura regionale della Corte dei conti - le gravi irregolarità riscontrate nella gestione, anziché farle presenti soltanto in sede di relazione finale, cioè all'atto dell'approvazione del conto consuntivo.

E' bene ribadire che la tempestività della comunicazione, oltre che corrispondere ad un preciso dovere imposto dalla legge (comma 7° dell'art.57 della legge n.142), è una esigenza che acquista grande rilievo anche per l'avvio delle eventuali azioni giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità di quegli amministratori che dette gravi irregolarità abbiano commesso. Non si dimentichi che il controllo svolto dai collegi dei revisori negli enti locali deve essere anche concomitante e referente. Vale a dire, i revisori devono "tallonare" passo passo la gestione e, una volta accertata una irregolarità, questa deve essere immediatamente riferita.

*Altrimenti può accadere che i revisori stessi possano essere chiamati davanti alla Corte dei conti per rispondere del loro comportamento omissivo, qualora questo sia stato causa (o concausa) di danno all'ente. E di casi configuranti ipotesi di gravi irregolarità nelle gestioni, con conseguente danno all'ente, si sono verificati parecchi nel 1992. La tabella esposta alla fine del presente capitolo è significativa al riguardo. Basti considerare l'omessa tenuta del conto del patrimonio e degli inventari, oppure l'omessa riscossione di fitti, canoni e crediti, oppure ancora il mancato utilizzo dei mutui, oppure infine - ma non per questo meno grave - la mancata copertura (nei termini di legge) del costo dei servizi. Fenomeni, solo questi, che nel totale ammontano a parecchie centinaia di fattispecie, configuranti, tutte, possibili ipotesi di responsabilità amministrativa, che verranno comunque segnalate alle competenti procure regionali della Corte.*

Da tutto ciò si evince la delicatezza e l'importanza delle funzioni intestate ai collegi dei revisori; funzioni che, se esercitate con il normale impegno tipico del buon padre di famiglia, possono efficacemente contribuire al buon andamento della gestione degli enti.

Ora, la citata legge n.20 del 1994 prevede, al comma 7° dell'art.3 che "le Relazioni della Corte (al Parlamento) contengano anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni".

Orbene, oltre alle considerazioni di carattere negativo (avanti precisate) in merito alle lacune riscontrate sul funzionamento dei collegi dei revisori, non possono sottacersi altre constatazioni che, da un riscontro incrociato fatto sui conti consuntivi e sulle relazioni degli stessi revisori, evidenziano ulteriori manchevolezze.

Una di queste concerne la scarsa attenzione che in genere detti collegi hanno circa le operazioni di anticipazioni di cassa che gli enti chiedono ai propri tesoriери nel corso dell'anno.

Al riguardo, occorre che si dia puntuale applicazione alla disciplina contenuta nell'art.6 della legge 21 dicembre 1978, n.843, che prevede che "l'indebitamento per anticipazioni di tesoreria dei comuni, delle province e delle loro aziende di trasporto non possa superare il limite dei tre dodicesimi delle entrate accertate nell'anno precedente, afferenti, per i comuni e le province, ai primi tre titoli dell'entrata e, per le aziende di trasporto, alle entrate proprie". Ciò per l'ovvia considerazione che il frequente uso di tali operazioni potrebbe determinare un aggravio di spese all'ente, soprattutto a causa degli interessi che devono essere corrisposti al tesoriere.

E ove i controllori interni non dovessero operare con la dovuta diligenza nel rilevare e segnalare tali operazioni, sicuramente gli enti ricevereb-

bero un danno, del quale potrebbero dover rispondere non soltanto - come è ovvio - gli amministratori, ma, se del caso, dopo accertata la negligenza dei revisori, anche questi ultimi.

Nella gestione 1992 - ad esempio - si è constatato, attraverso i dati dei conti consuntivi, che il giorno 31 dicembre risultano anticipazioni di tesoreria per importi superiori a quelli indicati dal cennato art.6 della legge n.843 del 1978 per diversi enti. Siffatto fenomeno non si sarebbe dovuto assolutamente verificare, sia perché tutte le anticipazioni di tesoreria devono essere definite (e azzerate) a tale data, sia perché, comunque, il loro importo non può superare la percentuale indicata dal predetto art.6.

Al riguardo, i revisori operanti in tali enti non hanno fatto alcuna segnalazione.

Un altro fenomeno di frequente ricorrenza concerne la revisione dei residui. *Questa non sempre viene effettuata con riferimento a situazioni reali.*

Gli effetti si ripercuotono - come è naturale - sul risultato d'amministrazione. E ciò, sia se trattasi di residui attivi, sia se trattasi di residui passivi. E' facilmente intuibile che quando un residuo attivo viene esposto in bilancio per lungo tempo, anche al di là dei termini di prescrizione e, per giunta, è di difficile o di impossibile riscossione, il suo importo finisce per rendere non effettivo il risultato finale d'amministrazione. Se, poi, i residui passivi perenti non vengono considerati (detratti) ai fini della determinazione del risultato "disponibile" d'amministrazione, quest'ultimo finisce per essere irreali.

Non meno frequenti sono i casi relativi alla mancata copertura dei costi dei servizi erogati dagli enti.

Tale copertura - come è noto - costituisce un obbligo di legge, che se disatteso determina un danno all'ente e, quindi, la responsabilità personale

degli amministratori.

I fenomeni sopra evidenziati, che riguardano settori essenziali della gestione degli enti, devono essere tenuti sotto osservazione anche da parte dei collegi dei revisori. Altrimenti il controllo da questi effettuato sarebbe poco o punto efficace, in quanto essi verrebbero meno a quei doveri di diligenza previsti a loro carico dal comma 7° dell'art.57 della legge n.142 del 1990 e, quindi, dall'art.1710 del codice civile.

Fenomeni di questo tipo sono piuttosto numerosi e, ovviamente, quando essi risultano dai conti consuntivi ma non sono rilevati dai revisori con le dovute segnalazioni, la Sezione ha il dovere di comunicare i fenomeni stessi e le negligenze riscontrate alle competenti Procure regionali della Corte dei conti. Sempreché esista il "*fumus*" di danno all'ente.

	PR	CL	Irregolarità								Proposte				Osservazioni							
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
			Omessa tenuta conto patrimonio ed inventari	Irregolarità su atti e procedure	Irregolarità su debiti fuori bilancio	Irregolarità in materia fiscale	Revisione Residui	Omessa riscossione fitti - canoni - crediti	Mancato utilizzo mutui	Mancata copertura del costo dei servizi	Organi, uffici, personale e meccanizzazione	Proposte su regolamento di contabilità e contratti	Documentazione per appalti e forniture	Mancata corrispondenza tra previs. e cons.	Mancanza contabilità economica	Rilievi e proposte sui servizi	Osservazioni parchi autoomezzi	Conto del tesoriere diverso dal conto consuntivo	Incarichi esterni	Osservazioni sulle farmacie comunali	Problemi generali	Relazioni negative
PIEMONTE			34	1	2	0	0	3	0	0	21	8	11	4	13	18	0	0	0	2	9	0
VALLE D'AOSTA			1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA			74	1	2	0	5	3	0	1	19	11	22	4	28	25	1	0	2	5	16	0
TRENTINO ALTO ADIGE			1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0
VENETO			70	3	9	0	5	4	2	0	20	16	28	3	25	13	0	0	3	1	11	2
FRIULI VENEZIA GIULIA			13	0	1	0	3	1	0	0	6	2	8	2	4	5	0	0	0	1	6	0
LIGURIA			14	0	1	0	1	1	1	0	5	0	9	1	12	4	0	0	0	1	4	0
EMILIA ROMAGNA			57	1	3	0	3	5	0	0	15	11	30	3	28	26	0	0	0	2	17	1
TOSCANA			49	1	3	0	11	1	1	0	26	6	27	7	27	11	0	0	3	5	15	0
UMBRIA			7	1	1	0	2	2	0	0	8	3	4	1	3	7	0	0	0	1	4	0
MARCHE			25	1	1	0	2	1	2	0	10	4	18	1	8	10	0	0	1	0	6	0
LAZIO			37	2	2	0	3	5	4	0	11	6	17	3	6	10	2	0	0	1	7	0
ABRUZZO			19	0	0	0	4	3	1	0	6	6	8	0	6	8	0	0	0	2	2	0
MOLISE			2	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0	0	1	0	0	0	0
CAMPANIA			61	15	10	4	8	11	3	9	37	9	36	6	32	20	1	8	3	0	27	1
PUGLIA			67	5	4	1	6	8	1	1	29	9	28	1	20	16	1	0	6	3	10	0
BASILICATA			7	0	1	0	1	1	0	0	2	2	2	1	4	1	0	0	0	0	1	1
CALABRIA			25	3	4	1	6	6	0	2	11	2	7	1	7	3	2	0	1	0	6	0
SICILIA			69	2	2	0	16	4	0	2	33	27	29	5	21	12	2	2	0	0	16	1
SARDEGNA			19	1	0	1	4	1	0	1	14	5	10	3	9	4	0	0	4	1	8	0
TOTALE NAZIONALE			651	38	46	7	80	62	15	16	274	127	295	46	253	194	9	11	23	25	166	6

## **5. Attività contrattuale**

### **5.1 Premessa**

La rigorosa valenza formale, la macchinosità delle procedure concorsuali, la sostanziale inefficacia dei controlli, l'inadeguatezza della normativa, lungi dal rendere possibile l'esercizio funzionale e trasparente dell'attività contrattuale, hanno, al contrario, incentivato, anche nel 1992, ingerenze malavitose nel settore degli appalti, favorito fenomeni di collusione nell'affidamento dei lavori pubblici finalizzati al finanziamento occulto dei partiti politici, accelerato il processo di trasformazione che ormai compenetra l'interno sistema dei rapporti economici e sociali del nostro paese.

Per altro verso la pratica delle leggi speciali ha moltiplicato gli interventi settoriali, contingenti e clientelari ed acuito la crisi politica economica e sociale che ha investito gli enti locali, incentivando il divario strutturale tra le diverse aree del Paese ed il moltiplicarsi di fenomeni di corruzione e di inefficienza della pubblica amministrazione locale che hanno aperto il varco alla criminalità per il controllo dei flussi finanziari attinenti agli investimenti straordinari.

Né può sottacersi che l'estrema formalità degli atti programmatori, le ricorrenti rimodulazioni degli stanziamenti, l'ingerenza della politica nelle decisioni di spesa, la deresponsabilizzazione e dequalificazione dell'amministrazione locale, l'inadeguatezza delle strutture e delle professionalità sono le più ricorrenti patologie che hanno reso non più rinviabile il processo di moralizzazione del settore degli appalti e la modifica di quelle "regole del gioco" che, attraverso le maglie larghe di una legislazione ormai pletorica, avevano finito per consentire un'ampia ed indiscriminata discrezionalità dell'amministrazione



nelle scelte del privato contraente. D'altra parte la carenza degli strumenti di progettazione, l'insufficienza delle strutture tecniche, l'affidamento di compiti sempre più incisivi ai terzi, il sistematico ricorso alle varianti in corso d'opera, gli automatismi della revisione prezzi<sup>9</sup> hanno incentivato i "costi politici" legati all'aggiudicazione degli appalti ed al recupero del corretto equilibrio prezzo - prestazione in caso di anomalo ribasso offerto in sede di gara ed evidenziato gravi patologie nella gestione del pubblico denaro.

Il profondo deterioramento del tessuto istituzionale locale caratterizzato dalla diffusione sempre più capillare dell'illegalità e da devastanti condizionamenti nel settore relativo alla attività contrattuale, dove è più facile la contiguità tra organizzazioni criminali ed amministratori locali, è dimostrato dalle copiose indagini della magistratura, che hanno evidenziato come il 75% dei giudizi di tangentopoli ha interessato amministrazioni locali.

Il profondo disagio che ha colpito circa un terzo degli enti locali è comprovato anche dal rilevante fenomeno dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali e della rimozione dalle cariche degli amministratori locali: 82 comuni sono stati sciolti per collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata che "utilizzando le leve del potere politico ed economico è riuscita a determinare uno stato di generalizzata soggezione psicologica, avvalendosene per realizzare i propri scopi"<sup>10</sup>; 510 comuni sono stati sciolti per dimissioni di almeno la metà dei consiglieri (art.39 comma 1°

<sup>9</sup> L'istituto della "revisione prezzi" è stato abolito in due tappe successive: dapprima con decreto legge 11 luglio 1992, n.333, il cui art.3, comma 1°, ha modificato l'art.33, legge n.41 del 1986, lasciando in vigore il solo meccanismo del c.d. "prezzo chiuso" e successivamente mediante la legge n.498 del 1992, che ha definitivamente cancellato qualsiasi meccanismo di revisione in materia di opere pubbliche.

<sup>10</sup> Cfr. Relazione della Commissione parlamentare antimafia 1993.

lett. *b* n.2 legge n.142 del 1990): il fenomeno presenta punte estreme in Lombardia e in Campania.

Altrettanto grave si appalesa l'ipotesi dello scioglimento dei consigli comunali per mancata elezione dei propri organi (art.39 comma 1° lett. *b* n.1 della legge n.142 del 1990), che coinvolge circa 287 comuni, 3 amministrazioni provinciali (Liguria, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia), 9 comunità montane; non mancano casi di scioglimento dei consigli per la mancata approvazione del bilancio (31 comuni e 3 comunità montane); per inadempienza in materia di approvazione dello statuto (11 comuni) o per la nuova applicazione dell'istituto della sfiducia ai sensi della legge n.81 del 1993 (17 comuni) (Cfr. Parte III Cap.5 prospetti dal n.1 al n.5 del volume degli allegati).

Gli amministratori rimossi ai sensi dell'art.40 della legge n.142 del 1990 per atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico sono 177: le regioni che presentano il maggior numero di ipotesi di sospensioni o rimozioni sono: la Campania (60), la Puglia (34), il Lazio (25), la Calabria (19) e la Sicilia (19). (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.6 del volume degli allegati).

Al 31 dicembre 1993, risultano, inoltre, dissestati 349, enti con particolare concentrazione del fenomeno nelle regioni Calabria, Campania, Puglia e Basilicata ma le amministrazioni che hanno segnalato gravi difficoltà, in realtà, sono 1.251 e di esse numerose presentano, oltre alla crisi economica-finanziaria, anche quella politico-amministrativa (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.7 del volume degli allegati).

Il quadro delineato assume particolare gravità a fronte delle fattispecie di spesa pubblica incontrollata che emergono ovunque, dei diffusi fenomeni di spreco delle risorse nelle acquisizioni di beni, di inefficienza nell'accertamento

e nella riscossione delle entrate, di carenza negli adempimenti contabili; particolarmente estese e rilevanti sono le illegittimità relative alle procedure di espropriazione per pubblica utilità che, nella maggior parte dei casi, implicano esborsi notevoli per maggiori oneri connessi al risarcimento del danno per illecita occupazione dei suoli, mentre non meno rilevanti si presentano le ipotesi di enti incorsi nella perdita del fondo perequativo per non aver ottemperato alle disposizioni di legge che impongono la copertura minima dei costi di gestione di alcuni servizi comunali, quali, ad esempio, lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed il servizio acquedotto<sup>11</sup>.

Neppure la riforma degli enti locali avviata nel 1990 con l'emanazione delle leggi n.142 e n.241 e proseguita oggi con il decreto legislativo n.29 del 1993 appare tradotta definitivamente in adeguati principi operativi: solo un numero limitato di enti locali ha dato completa attuazione alle innovative disposizioni e poco più della metà delle regioni ha adottato leggi in materia di procedimento amministrativo; comunque i nuovi strumenti di semplificazione amministrativa, quali gli accordi e le conferenze dei servizi, risultano estremamente limitati.

Anche il diritto di accesso ed i principi sulla trasparenza amministrativa non risultano ancora applicati se non in minima parte per la mancata adozione dei regolamenti da parte degli enti interessati.

Gli enti locali, pertanto, sono ancora lontani dal perseguire quei canoni di efficienza, efficacia ed economicità delle gestioni cui invece dovrebbero atenersi: al monitoraggio di questi principi è indirizzato il presente capitolo ai

---

<sup>11</sup> Vedi per gli anni 1987 e 1988, decreto legge 31 agosto 1987, n.359, conv. in legge 29 ottobre 1987, n.440 e per il 1989, decreto legge 2 marzo 1989, n.66, e successive reiterazioni, l'ultima delle quali convertita in legge 28 febbraio 1990, n.38.

sensi dell'art.13 della legge n.51 del 1982 che impone l'esame, oltre che della gestione finanziaria, anche del buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali. Al fine del predetto esame son stati utilizzati dati tratti dai conti consuntivi, da appositi questionari e da altre fonti aventi autonoma rilevanza, che si rendono indispensabili in quanto le sole esplicitazioni dei conti consuntivi, redatti in base al principio della competenza finanziaria, non sono sufficienti ad evidenziare tutte le problematiche attinenti all'attività contrattuale.

## **5.2 Dati di consuntivo**

L'analisi della spesa locale in rapporto agli aggregati della contabilità nazionale evidenzia che il peso complessivo delle spese finali (spese correnti + spese in conto capitale) di comuni e province rispetto al P.I.L. nel periodo 1985 - 1992 si è costantemente ridotto: non trova quindi valido fondamento la tesi che identifica in tali enti quelli maggiormente responsabili del processo di espansione del deficit pubblico. Per contro il settore degli investimenti locali registra un impegno sempre più ampio, a conferma del ruolo trainante svolto dalle dette amministrazioni sul versante delle opere infrastrutturali e dell'erogazione dei servizi: l'incidenza degli investimenti diretti in opere pubbliche degli enti locali sugli investimenti fissi lordi totali evidenzia un andamento crescente fino al 1989, anno in cui ha rappresentato il 62,08% degli investimenti complessivi delle pubbliche amministrazioni per poi decrescere nel biennio 1990 - 1991; infine mostra una notevole contrazione nel 1992<sup>12</sup> per le diminuite disponibilità del fondo sviluppo investimenti: i provvedimenti an-

---

<sup>12</sup> Cfr. Relazione sui trasferimenti erariali agli enti locali per l'anno 1992 - Ministero dell'interno.

nuali sulla finanza locale, per l'anno in riferimento, hanno disposto tagli al fondo per lo sviluppo degli investimenti (- 1.095 miliardi) ed agli interventi relativi alla ricostruzione delle zone terremotate della Basilicata e Campania (- 2.185 miliardi), che hanno determinato una diminuzione delle risorse erogate agli enti comunali per tale settore del 24,5% rispetto al 1991.

I maggiori introiti di natura tributaria (+ 17,7%) e quelli relativi alla vendita di beni e servizi (+ 12,2%) attribuibili ad una più valida azione di imposizione fiscale e di adeguamento delle tariffe applicate a seguito del più elevato grado di copertura dei costi dei servizi resi alle comunità amministrative hanno solo in parte compensato la contrazione dei trasferimenti dal settore statale. L'incremento delle misure relative all'autonomia impositiva ha dato esito particolarmente favorevole nelle grandi città, che hanno fatto registrare un aumento totale di introiti pari al 41,1%.

Di estremo interesse si palesa la diversa propensione agli investimenti rilevata nei comuni dell'Italia settentrionale rispetto ai comuni meridionali: nella Parte III Cap.5 il prospetto n.8 del volume degli allegati evidenzia il rapporto intercorrente tra il volume delle risorse erariali erogate nel 1992 a sostegno degli investimenti dei comuni di ciascuna regione ed il corrispondente volume dei trasferimenti erariali correnti.

I rapporti elevati rilevabili nell'Emilia Romagna, nelle Marche e nel Lazio denotano una notevole propensione ad impiegare risorse erariali per le attività di investimento; al contrario gli indici relativi alla Puglia, alla Campania ed alla Sicilia denotano una maggiore propensione delle regioni meridionali verso il finanziamento delle spese correnti.

Significativi divari di livello e di andamento si registrano nelle cifre che rispecchiano gli investimenti per abitante: l'investimento "*pro-capite*" meridio-

nale continua a registrare livelli sempre più depressi rispetto a quelli del centro-nord (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.9 del volume degli allegati).

La drastica riduzione degli investimenti in atto nel Paese, che si inquadra nel trend negativo che ha caratterizzato l'intero settore delle costruzioni nell'ultimo triennio (- 2,1%), si riflette inevitabilmente sugli investimenti di comuni e province, anche se tali enti rappresentano ancora il centro di spesa più significativo per numero di interventi ed entità di importi. La politica penalizzante del Governo imposta con tagli alle concessioni di mutui; l'incertezza nella determinazione delle risorse finanziarie; l'obbligo dell'integrale copertura dei costi di investimento e dei relativi oneri di esercizio; il deterrente giudiziario legato alle vicende di tangentopoli hanno determinato una cospicua flessione del volume di spesa in opere pubbliche, particolarmente elevata nel meridione (- 3,3%) rispetto al centro-nord (- 0,8%). Le ombre lunghe della crisi che incombono sulla società meridionale sono evidenziate anche dai valori relativi al P.I.L., che presenta un aumento dell'1,3% nel centro-nord, mentre registra una contrazione, seppure lieve, al sud (- 0,2%).

L'esigenza di salvaguardare gli investimenti locali attuata mediante la liberalizzazione delle fonti di indebitamento ha, di certo, favorito gli enti più intraprendenti, con un nuovo impulso verso il canale del credito privato cui è stato possibile accedere senza il previo interpello della Cassa DD.PP., specie per i mutui relativi a leggi speciali.

Come è noto, l'accesso al credito è regolato dal Ministro del tesoro che determina le condizioni massime applicabili da parte delle aziende di credito agli enti locali.

La consistenza del debito a breve ed a lungo termine dei comuni, delle province e delle comunità montane si attesta sui 70.083 miliardi ed evidenzia

un incremento dell'0,8% rispetto al precedente esercizio: la percentuale si presenta alquanto più elevata, raggiungendo il 2,3%, nei comuni capoluogo. Il ricorso all'indebitamento è pressoché limitato all'esecuzione di opere pubbliche (93%), tra le quali spiccano le spese per viabilità e trasporti (23,1%), le opere varie (15,1%) e le opere igienico-sanitarie (12,7%) (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto nn.10 e 11 del volume degli allegati)<sup>13</sup>.

Il plafond dei mutui che la Cassa DD.PP. è stata autorizzata a concedere per il 1992 si attesta sui 6.000 miliardi<sup>14</sup>. La difficile congiuntura economica ha poi indotto il Governo<sup>15</sup> a dettare misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica, che hanno, fra l'altro, imposto drastici limiti all'attività creditizia dell'Istituto.

Anche l'ulteriore quadro normativo delineatosi nel corso dell'anno si dimostra fortemente penalizzante per l'attività della Cassa DD.PP.: con il decreto legge 11 luglio 1992 n.333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n.359, vengono sospese fino al 31 dicembre le concessioni di mutui a favore delle regioni e degli enti locali con onere totale o parziale a carico del bilancio dello Stato, con esclusione dei mutui destinati al settore della giustizia, all'impianistica sportiva, ai programmi di metanizzazione del Mezzogiorno ed al finanziamento dei disavanzi di esercizio nei settori della sanità e del trasporto locale.

Il travagliato *iter* dei provvedimenti d'urgenza in materia di finanza locale<sup>16</sup>, che dopo numerose reiterazioni è giunto a conclusione solo a marzo

---

<sup>13</sup> Cfr. Relazione generale sulla situazione economica del Paese, anno 1992, volumi 1° e 2°.

<sup>14</sup> Cfr. Art.18 legge 30 dicembre 1991, n.412.

<sup>15</sup> Cfr. Direttiva del Presidente del Consiglio 16 gennaio 1992 e legge 8 agosto 1992, n.359.

<sup>16</sup> Cfr. D.L. 20 luglio 1992, n.342; D.L. 18 settembre 1992, n.382; D.L. 19 novembre 1992, n.440;

1993 con la legge n.68, ha influito non poco nel creare incertezze: il fondo per gli investimenti, infatti, anziché essere determinato per tempo nelle sue linee direttive, solo a posteriori ha visto modificare l'entità delle relative assegnazioni.

### **5.3 Il settore dell'edilizia**

La mancanza di una politica abitativa organica, la carenza di strumenti di intervento interagenti e di strutture idonee a gestire i problemi del settore hanno impedito l'eliminazione delle strozzature del comparto nel quale la spesa pubblica manca di efficacia e trasparenza ed è gravata da costi incontrollabili, sprechi ingiustificati e rendite inique. Del resto i conti economici del settore, distribuiti tra le amministrazioni centrali e locali, impediscono la reale conoscenza del patrimonio pubblico di alloggi, delle sue caratteristiche qualitative, della dislocazione territoriale: la qualità e la tipologia degli interventi è solo in parte frutto di scelte urbanistiche locali, mentre i costi, seppure fissati dall'amministrazione centrale, vengono poi integrati e modificati dalle amministrazioni territoriali.

D'altra parte il ruolo del C.E.R. quale ente propulsore della programmazione del settore è stato svuotato di rappresentatività ed efficacia e limitato alla elaborazione di piani straordinari che, negli ultimi 10 anni, hanno sostituito la programmazione ordinaria, con la conseguenza che le regioni hanno occupato spazi via via sempre più ampi: l'assenza di un disegno unitario ha, pertanto, prodotto un corpo normativo frammentario e casuale che si dipana nell'arco di 14 anni. A prova dell'assunto è indicativo l'affollamento delle in-



novazioni decretate e legiferate nel corso del 1992, che dimostrano confusione ed a volte discordanza nelle politiche adottate: la caduta degli investimenti nel comparto evidenzia come l'edilizia non sia più considerata il tradizionale volano della ripresa produttiva.

D'altra parte la mancata soluzione dei problemi attinenti alla politica abitativa non è certo da ricercare nella limitatezza delle risorse finanziarie a disposizione del settore ma nella insufficienza di strategie e di iniziative: i 30.000 miliardi provenienti dai fondi ex Gescal<sup>17</sup> che giacciono inutilizzati nell'apposito conto corrente infruttifero per l'edilizia residenziale pubblica presso la Cassa DD.PP., denotano l'ampia ed incontrollata incapacità di spesa della pubblica amministrazione anche locale: il settore pubblico, infatti, mette in cantiere meno del 10% degli alloggi edificati ogni anno.

Le destinazioni delle somme, alimentate anche da stanziamenti regionali, non si traducono in investimenti per lo più per l'inerzia degli enti locali e per la difficoltà nel reperire le aree da parte dei comuni, che varano i piani regolatori, quando pure esistono, con molto ritardo. La farraginosità delle leggi e le lungaggini burocratiche operano il resto.

Il blocco del settore presenta punte di maggiore gravità nel Mezzogiorno nonostante il notevole flusso di risorse stanziato: l'area appare ancora

---

<sup>17</sup> La trattenuta relativa ai "contributi ex Gescal" continua ad essere operata nei confronti dei lavoratori dipendenti nella misura dello 0,35% della retribuzione imponibile anche se l'Istituto è stato abolito dal 1973 e la gestione delle abitazioni costruite negli ultimi venti anni è passata agli Istituti autonomi delle case popolari con accumulo di circa 1.500 miliardi di lire di passivo. Il tentativo della legge n.67 del 1988 (finanziaria per l'anno) di dirottare i contributi "ex Gescal" al bilancio dello Stato è stato vanificato dalla Corte Costituzionale la quale ha affermato che l'intero contributo doveva essere assegnato all'edilizia residenziale pubblica e contemporaneamente ha ribadito la legittimità del prelievo fiscale posto a carico dei soli lavoratori dipendenti. (decisione n.241 del 1989).

dominata dall'abusivismo edilizio per circa un quarto degli alloggi<sup>18</sup> senza che il fenomeno trovi più giustificazione nelle logiche dell'emergenza abitativa: spesso viene utilizzato infatti come tecnica per ottenere un alloggio con standards qualitativi elevati a costi limitati.

Neppure i provvedimenti, diretti a rilanciare gli investimenti attraverso il rilascio della concessione edilizia mediante i meccanismi del silenzio-assenso<sup>19</sup>, sembrano aver rivitalizzato il settore dell'edilizia pubblica agevolata: i detti meccanismi consideravano rilasciata la concessione dopo novanta giorni dalla richiesta anche se il Sindaco non si fosse pronunciato; la relazione del progettista doveva "asseverare" la conformità del progetto alle norme urbanistiche, edilizie, di sicurezza e sanitarie con assunzione di responsabilità personale per danni nei confronti del committente; l'istruttoria degli uffici comunali veniva in tal modo resa più agevole, imponendo al professionista una prima verifica su eventuali irregolarità: in pratica, peraltro, il silenzio-assenso avrebbe dato vita, per il suo automatismo, a nuove ondate di abusi edilizi.

Il decreto legge 5 ottobre 1993 n.398, convertito in legge 4 dicembre 1993 n.493 ha, così, introdotto all'art.4, un nuovo meccanismo che consente all'interessato, in caso di inadempienza del comune protratta per 150 giorni dalla presentazione della domanda, di chiedere al Presidente della Giunta re-

---

<sup>18</sup> Cfr. Istat, *Annuario statistico nazionale*, anno 1992.

<sup>19</sup> Cfr. legge n.179 del 1992, art.23; decreto legge 8 aprile 1993 n.101 relativo alle "Misure urgenti per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione". Il decreto, reiterato una prima volta, è stato poi diviso in due separati provvedimenti: decreto legge 6 agosto 1993 n.280 "Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia" e decreto legge n.281, stessa data "Misure urgenti in materia di parcheggi e di trasporti", che sono stati, ancora una volta, reiterati (5 ottobre 1993 n.398 e n.399) e di cui solo il primo è stato convertito in legge 4 dicembre 1993, n.493.

gionale competente la nomina di un commissario "ad acta" con facoltà di accesso ai luoghi e presso gli uffici dell'amministrazione, con i medesimi poteri attribuiti al responsabile del procedimento ed al Sindaco, i quali rispondono per i danni arrecati al comune ed ai privati.

Il fine di mettere in moto le centinaia di pratiche bloccate presso le commissioni edilizie non si presenta di agevole realizzazione; appaiono invece vitalizzati dalla normativa citata i programmi integrati di recupero urbano anche attraverso "società miste" con finanziamento pubblico e privato. I programmi di risanamento del patrimonio edilizio degradato sono definiti dal comune che stabilisce le priorità sulla base di criteri oggettivi anche promuovendo, se del caso, la conclusione di un accordo di programma ai sensi dell'art.27 della legge 8 giugno 1990, n.142<sup>20</sup>.

I detti interventi, cui vengono destinati 289 miliardi, rientrano in quegli "strumenti di terzo livello" che il Consiglio di Stato ha sottratto all'approvazione consiliare in quanto di non rilevante incidenza sul territorio e rientranti nell'ambito di una pianificazione particolareggiata già approvata.

### **5.3.1 I dati del settore**

Secondo i dati di contabilità nazionale, nel 1992, l'attività edilizia avrebbe registrato un'ulteriore flessione, rispetto al 1991, pari all'8%<sup>21</sup>, con una dinamica nettamente più accentuata nel Mezzogiorno rispetto al centro-

<sup>20</sup> La Corte Costituzionale con decisione n.393 del 1992, ha delimitato la valenza dei nuovi strumenti attribuendo loro carattere attuativo dei piani urbanistici e disconoscendo, tuttavia, la tesi sostenuta dalle regioni che i programmi integrati così delimitati invadessero competenze delle regioni stesse.

<sup>21</sup> Al contrario il Cresme ritiene che gli investimenti del settore sarebbero cresciuti dello 0,9% rispetto al 1991.

nord.

Le maggiori difficoltà incontrate nell'Italia meridionale sono evidenziate dalla quantità di concessioni edilizie rilasciate, che registrano una riduzione marcata nel Mezzogiorno (- 4,5%) rispetto al centro-nord (- 0,6%); ancora più netta è la forbice per ciò che riguarda l'edilizia residenziale pubblica (- 8,2% nel Mezzogiorno; + 5% nel centro-nord).

Esaurito il programma decennale nell'edilizia sovvenzionata, appare avviato il decollo dei programmi relativi al primo biennio di proroga (1988 - 1989), dopo la stasi del settore a seguito del contenzioso instauratosi sulla destinazione dei fondi Gescal, anche se le situazioni regionali si presentano molto diverse le une dalle altre: l'incidenza delle costruzioni supera il 73% in Sardegna, arriva al 6% in Puglia e si dimostra irrilevante in Calabria 2,6% (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.12 del volume degli allegati).

Una netta inversione nella politica del settore è rappresentata dalla delibera 4 novembre 1993 del C.E.R. (Comitato per l'Edilizia Residenziale), approvata dal C.I.P.E. nei principi fondamentali, che costituisce una vera e propria riforma amministrativa nella destinazione dei fondi per l'edilizia sovvenzionata: appaiono nettamente privilegiate le azioni di recupero delle zone degradate, cui viene destinato il 30% dei fondi 1992 - 1995, rispetto alla soluzione dei problemi abitativi, cui è riservato solo il 15%. Di particolare interesse è la "riprogrammazione" dei finanziamenti per l'esecuzione di opere, la cui realizzazione non sia stata avviata o la cui prosecuzione risulti non conveniente, finanziamenti che verranno destinati ad altri interventi.

Non verranno invece "riprogrammate" le giacenze presso le regioni esistenti al 31 dicembre 1991, che ammontano a lire 5.998 miliardi, ad eccezione di tre riserve che saranno gestite dal Ministero dei lavori pubblici, fra cui rien-

trano i 288 miliardi destinati ai " programmi integrati " .

La Corte Costituzionale, con sentenza n.409 del 1993, ha confermato la legittimità della riserva a favore delle regioni meridionali del 70% dei fondi destinati all'edilizia residenziale pubblica, dichiarando non fondata la questione sollevata dal T.A.R. Lazio con riguardo all'art.22, comma 2° della legge finanziaria per il 1988 laddove veniva riservata la suddetta quota ai territori del sud: secondo la Corte la disposizione deve considerarsi eccezionale e di deroga alla disciplina del settore, che garantisce ai territori del Mezzogiorno, nella allocazione delle risorse, una quota minima del 40%: deroga giustificata dalla natura dei fondi da ripartire tratti dai contributi "ex Gescal".

Quanto all'andamento della spesa relativa all'acquisizione ed urbanizzazione delle aree a cura dei comuni, al 31 dicembre 1992 si registrano ritardi ed inerzie non molto dissimili da quelli evidenziati negli anni precedenti: la percentuale di utilizzo dei 1.400 miliardi per acquisto di alloggi, disposti dalle leggi n.118 del 1984 e n.899 del 1986, non mostra infatti modifiche rispetto al precedente anno: stasi nell'uso delle risorse finanziarie e mancanza di tempestività nel portare a termine i programmi costruttivi avviati, anche dieci anni prima, sono ancora i caratteri che si denotano nel comparto.

Indicativo è anche lo stato di attuazione dei programmi ordinari di edilizia agevolata: i limiti di impegno maturati presso la Cassa DD.PP. assommano ad oltre lire 11.776 miliardi, mentre le erogazioni relative alle iniziative concluse od avviate sono di lire 4.128 miliardi pari al 35.05% (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.13 del volume degli allegati).

Anche le erogazioni per i programmi straordinari rappresentano appena il 15,9% dei limiti di impegno disponibili presso la Cassa DD.PP.: a favore di un maggiore utilizzo delle risorse non ha neppure giovato il sistema di agevo-

lazioni previsto in conto interessi.

Per altro verso il processo di alienazione del patrimonio relativo all'edilizia residenziale pubblica, tra notevoli difficoltà attuative<sup>22</sup>, sembra aver acquistato speditezza con la legge n.560 del 24 dicembre 1993<sup>23</sup>, ai sensi della quale verranno immessi sul mercato circa 600 mila alloggi che rappresentano una parte imponente e sicuramente la più cospicua di tutto il patrimonio pubblico in via di dismissione: i 10.000 miliardi che dovrebbero trarsi dall'operazione saranno, per l'80%, reinvestiti in edifici; in aree fabbricabili per incrementare il patrimonio pubblico mediante nuove costruzioni; in azioni di recupero e programmi integrati ed in urbanizzazioni socialmente rilevanti per il patrimonio abitativo; il 20% sarà destinato al ripiano del deficit finanziario degli enti interessati.

Nel processo di privatizzazione sono coinvolti, oltre lo Stato e gli I.a.c.p., anche centinaia di comuni che dovranno mettere in vendita almeno il 50% del proprio patrimonio alienabile.

I proventi delle alienazioni rimarranno nella disponibilità degli enti proprietari, depositati sul conto corrente di contabilità speciale presso la Sezione provinciale della Tesoreria dello Stato: la corretta applicazione della legge, il cui fine è quello della qualificazione e del rilancio dell'edilizia residenziale pubblica, è affidata, senza dubbio, alla capacità di programmare e di gestire il processo di alienazione e di reinvestimento delle risorse.

---

<sup>22</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione enti locali, deliberazione n.12 del 1993.

<sup>23</sup> Il processo di privatizzazione, avviato con legge n.513 del 1977, trova ampia regolamentazione con la legge n.412 del 1991, e successivamente con il D.P.R. 14 gennaio 1992, con il quale si è dato "indirizzo e coordinamento ai piani di cessione degli alloggi".

#### **5.4 Le opere pubbliche: quadro normativo**

La situazione economica compromessa, il difficile andamento della finanza pubblica, la perdurante crisi dell'imprenditoria, l'emergere di fenomeni di corruzione politico-amministrativa, l'accentuarsi delle difficoltà gestionali nelle amministrazioni locali rappresentano la naturale cornice in cui si dibatte il comparto<sup>24</sup>.

Di rilevante interesse per il settore degli investimenti si presentano la legge n.359 dell'agosto 1992, con cui si è operata una prima riforma dell'istituto della revisione prezzi eliminando il meccanismo di adeguamento del costo dell'opera all'inflazione e la successiva legge 23 dicembre 1992, n. 498, che ha definitivamente abrogato il detto istituto. La stessa legge, all'art.12 comma 1°, autorizza province ed comuni a costituire società per azioni senza il vincolo della proprietà maggioritaria per l'esercizio di servizi pubblici e per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio e per la costruzione di infrastrutture di interesse pubblico: appare di tutta evidenza l'apertura a nuove forme di finanziamento delle opere pubbliche mediante la costituzione di società miste che coinvolgono comuni, province e privati con collocazione dei titoli azionari sul mercato. Al fine della tempestiva attuazione degli interventi e della loro gestione, il Ministro per i problemi delle aree urbane, d'intesa con i ministri competenti del settore, può promuovere accordi di programma od intese con le amministrazioni regionali e locali interessate, accordi che dovranno essere corredati dal progetto di massima, dallo studio di impatto ambientale, dal progetto economico-finanziario indicante gli investi-

<sup>24</sup> E' indicativo che le erogazioni della Cassa DD.PP., vengono limitate nel 1992 a 5.892 miliardi mentre ammontavano nel 1989 a 9.146 miliardi, nel 1990 a 8.612 miliardi e nel 1991 a 6.000 miliardi

menti privati e gli eventuali finanziamenti pubblici attivabili.

L'art.12 citato è stato poi integrato dall'art.5 della legge 4 dicembre 1993, n.493, ai sensi del quale per tutte le opere immediatamente cantierabili, che risultino già aggiudicate ad imprese o consorzi di imprese a seguito di regolari gare d'appalto e non attuate per carenza di stanziamenti pubblici, può essere disposto l'avvio dei lavori previa conclusione di un contratto di programma con organismi finanziari e/o bancari che si impegnino ad anticipare le somme occorrenti e al cui rimborso si provvederà attraverso i proventi della gestione.

Di estremo interesse si presenta anche l'art.46, comma 1°, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504<sup>25</sup> che, per il finanziamento di opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici, autorizza le province, i comuni ed i loro consorzi, le aziende speciali e le comunità montane ad assumere mutui anche assistiti da contributi dello Stato o delle regioni, a condizione che i contratti di appalto siano conclusi sulla base di progetti "chiavi in mano" a "prezzo chiuso" con procedure ad evidenza pubblica e con esclusione della trattativa privata.

#### **5.4.1 Andamento del settore**

La sommaria ed incompleta attività di progettazione, l'insufficienza delle indagini geognostiche, la superficialità nello studio degli impatti ambientali, l'inadeguata considerazione dei profili tecnici ed urbanistici delle aree, il frequente contenzioso relativo alle procedure di espropriazione od ai rapporti

---

<sup>25</sup> Il decreto legislativo citato è attuativo della legge delega 23 dicembre 1992 n.421 e definisce, all'art.28, il fondo per lo sviluppo degli investimenti di province, comuni e comunità montane.



tra stazione appaltante ed imprese esecutrici hanno influito negativamente sull'avvio e sulla realizzazione delle opere pubbliche locali in molti settori.

La crisi degli investimenti si manifesta generalizzata anche se la caduta della domanda si è concentrata soprattutto nel Mezzogiorno, in cui il valore delle opere messe in gara è crollato quasi del 50% rispetto ai dodici mesi precedenti, mentre si sono intensificati fenomeni di corruzione e concussione ed una progressiva deresponsabilizzazione degli operatori.

La flessione del comparto risulta evidente dall'importo complessivo degli investimenti a prezzi correnti, che sono scesi dai 31.823 miliardi del 1991 ai 30.882 miliardi del 1992, con una contrazione pari al 2,96%.

Il trend negativo non sembra mostrare inversione di tendenza neppure nel 1993 nonostante i tentativi del Governo di "sbloccare" il settore mediante le iniziative dirette alla riattivazione degli investimenti ed ad un migliore utilizzo delle somme già stanziare nel settore delle opere pubbliche.

L'analisi della distribuzione degli stanziamenti fra i diversi centri di spesa evidenzia una notevole contrazione delle quote spettanti a comuni e province (- 6,8%), anche se gli enti locali sono ancora il centro propulsore degli investimenti in opere pubbliche: ad essi è infatti attribuibile il 31,5% del totale nazionale.

Ulteriori elementi di valutazione sul settore possono essere tratti dall'andamento dei mutui della Cassa DD.PP.: la tendenza al contenimento della spesa pubblica locale nell'ambito della più ampia manovra collettiva dei conti pubblici ha generato contrazione dei programmi esecutivi delle opere, "tagli" ai trasferimenti di parte corrente ed in conto capitale ed impedimenti

procedurali alla concessione dei mutui specie nel settore della legislazione speciale<sup>26</sup>.

I mutui concessi dalla Cassa DD.PP. agli enti locali per opere pubbliche nel 1992 ammontano a 3.469 miliardi (Parte III Cap.5 prospetto n.14 del volume degli allegati), 2.570 miliardi di mutui ordinari (Parte III Cap.5 prospetto n.15 del volume degli allegati) ed 899 miliardi di concessioni per leggi speciali (Parte III Cap.5 prospetto n.16 del volume degli allegati) rispetto ai 4.836 miliardi del 1991, con una flessione percentuale del 28,27%. Le erogazioni, pari a lire 5.892 miliardi, mostrano una flessione di minore consistenza pari al 1,01% rispetto ai 5.952 miliardi del 1991 del 39% rispetto agli 8.612 miliardi del 1990.

L'area del centro-nord ha beneficiato dell'80% del totale erogato, mentre al sud-isole sono affluiti 1.878 miliardi (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.17 del volume degli allegati).

Quanto alla distribuzione territoriale dei mutui ordinari è rilevabile una notevole contrazione delle concessioni nell'Italia nord-occidentale (- 1,66%); nell'Italia centrale (- 1,28%) e nell'Italia meridionale (- 1,03%).

---

<sup>26</sup> Cfr. la legge n.498 del 1992, di accompagnamento alla finanziaria '93, che ha prorogato il blocco dei finanziamenti dei mutui con ammortamento a carico dello Stato per opere riguardanti lo smaltimento dei rifiuti, le strade provinciali, la metanizzazione ed i maggiori oneri di esproprio.

**TABELLA "A"****Distribuzione territoriale dei mutui ordinari**

Italia nord-occidentale	31,81%
Italia nord-orientale	22,46%
Italia centrale	17,56%
Italia meridionale	19,60%
Italia insulare	8,57%

Il volume di spesa destinato al risanamento degli enti dissestati ai sensi della legge n.144 del 1989 ammonta a circa lire 50 miliardi rispetto ai 10 miliardi del precedente esercizio.

Le limitazioni imposte dalla politica di rigore del Governo hanno operato in particolare nell'ambito dei mutui relativi a leggi speciali, sia attraverso rallentamenti delle procedure e sospensioni delle concessioni sia attraverso il contenimento dei nuovi programmi di intervento: totalmente sono stati concessi agli enti locali, per mutui relativi a leggi speciali, attraverso fondi propri 899 miliardi, in cui rientrano 10 miliardi relativi ai progetti informatici, con una diminuzione di circa il 16% rispetto al 1991 e del 61% rispetto al 1990. Anche le erogazioni hanno subito una notevole flessione nel settore, attestandosi sui 1.644 miliardi a fronte dei 2.433 miliardi del precedente esercizio.

I plafonds fissati dalle leggi speciali sono rilevabili dal prospetto n.18 del volume degli allegati (Parte III Cap.5), dal quale si evidenzia lo scarso uti-

lizzo delle disponibilità specie nel settore dello smaltimento dei rifiuti (legge n.441 del 1987), dei parcheggi (legge n.122 del 1989), dell'edilizia scolastica (legge n.88 del 1986 e legge n.191 del 1991) e delle infrastrutture per i Mondiali di calcio 1990 (legge n.205 del 1989).

Rispetto alla categoria delle opere, le maggiori erogazioni sono state assorbite nel settore della viabilità e trasporti (1.405 miliardi) nonché in quello delle opere di edilizia sociale (1.210 miliardi) ed igienico-sanitarie (1.143 miliardi) (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.14 del volume degli allegati).

Quanto ai "tipi di enti" che hanno beneficiato dei mutui, il 56,27% è andato alle amministrazioni comunali (3.316 miliardi); il 21,33% ai comuni capoluogo (1.488 miliardi); il 13,75% alle amministrazioni provinciali (810 miliardi); il 4,34% ai consorzi e lo 0,37% alle comunità montane. (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.19 del volume degli allegati).

Anche l'esame di alcuni settori specifici rileva ritardi di notevole entità, come la esecuzione delle opere dirette alla sicurezza e riqualificazione delle strade (art.17, comma 41°, legge n.67 del 1988): le province erano state autorizzate a contrarre mutui con la Cassa DD.PP. (900 miliardi di lire) con oneri di ammortamento a carico del bilancio statale ma il programma presenta ritardi ed inefficienze<sup>27</sup>. L'intempestività di molte amministrazioni negli adempimenti procedurali previsti dalla legge e dalla delibera C.I.P.E. per la concessione dei finanziamenti in molti casi ha impedito la stessa realizzazione dei progetti o ha determinato notevolissimi ritardi: molte amministrazioni, tra cui Asti, Taranto, Siena, Rieti e Latina, non si sono potute avvalere dell'intero fi-

<sup>27</sup> Il decreto 15 ottobre 1990 del Ministero dei lavori pubblici ha integrato i precedenti provvedimenti autorizzando ulteriori finanziamenti secondo le richieste pervenute da talune amministrazioni provinciali.

nanziamento assegnato essendo, nel frattempo, intervenute le disposizioni restrittive sul credito (decreto legge n.333 del 1992 convertito nella legge 8 agosto 1992, n.359).

L'inosservanza della prescrizione che imponeva l'avvio delle opere entro l'anno dalla data di concessione del mutuo ha fatto decadere dai benefici previsti le province di Grosseto, Latina, Bari, Lucca, Massa, Palermo e Catania.

I mutui concessi dalla Cassa DD.PP., a fine 1992, ammontano complessivamente a 374 miliardi: lo stato di realizzazione delle opere evidenzia scarsa impostazione programmatica degli investimenti, quantificazione superficiale dei fabbisogni e mancanza di coordinamento: una migliore armonizzazione tra le varie amministrazioni locali e di queste con quelle centrali avrebbe consentito la realizzazione di interventi più razionali ed organici: le carenze hanno impedito di risolvere i fondamentali problemi legati allo sviluppo del traffico stradale (Cfr. Parte III Cap.5 prospetti da n.20 a n.26 del volume degli allegati).

Anche l'attuazione degli interventi relativi alla costruzione di impianti per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, di cui alla legge 29 ottobre 1987, n.441, presenta notevoli ritardi dovuti alle incertezze procedurali sul programma, ai diffusi pregiudizi nei confronti delle discariche e degli impianti di trattamento dei rifiuti da parte dei comuni interessati, alla scarsa efficienza mostrata dalle amministrazioni locali nell'imporre le scelte progettuali e localizzative, al mancato esercizio del potere sostitutivo previsto dalla legge nei confronti degli enti inadempienti: il freno imposto all'attività creditizia della Cassa DD.PP. ha in concreto inibito l'avvio di molti progetti mentre la realizzazione di altri si presenta molto diversificata: a fronte di regioni che hanno acquisito per interno i fondi assegnati (Lombardia, Liguria, Emilia Romagna,

Abruzzo e Basilicata) vi sono enti che non hanno ancora stipulato i relativi mutui (Sardegna e provincia autonoma di Bolzano).

Differenze notevoli si registrano anche nello stato di avanzamento dei lavori che mediamente si aggira intorno al 39% del valore delle opere; le regioni ed enti che registrano stati di avanzamento superiori sono il Friuli (89,2%); la provincia autonoma di Trento (72,2%); l'Abruzzo (66,3%); l'Umbria (59,7%); il Piemonte (58,1%); l'Emilia Romagna (51,9%); la Puglia (50,9%).

In alcune regioni non risulta alcun tipo di avanzamento (Valle d'Aosta, Lazio, Sardegna e provincia autonoma di Bolzano).

Il finanziamento di lire 360 miliardi (art.17 comma 38° della legge n.67 del 1988) destinato alla realizzazione di rilevanti opere di ampliamento e sistemazione di acquedotti di competenza locale non ha risolto organicamente i problemi del settore: gli interventi, anziché promuovere una ristrutturazione sostanziale, si presentano parcellizzati, limitati e settoriali, diretti per lo più all'ampliamento delle reti idriche esistenti: il fenomeno appare più evidente in Piemonte, in Abruzzo ed in Calabria, ma risulta ampiamente diffuso anche nelle altre regioni.

Rispetto alla utilizzazione del finanziamento, tutte le regioni, a fine 1992, hanno perfezionato e concluso le procedure di acquisizione dei mutui, ma le erogazioni della Cassa DD.PP. assommano a lire 96 miliardi, pari al 26,8% dei mutui concessi, con profonde differenze fra le varie regioni. (Cfr. Parte III Cap.5 prospetti da n.27 a n.29 del volume degli allegati). La fase realizzativa presenta, i maggiori ritardi che hanno assunto aspetti di particolare rilevanza in alcune regioni (Piemonte, Veneto, Friuli ed Emilia Romagna) per l'insorgere di contenzioso relativo a perizie di varianti e suppletive, che hanno

portato notevoli slittamenti temporali nella consegna delle opere. Quanto al sistema di affidamento dei lavori si è fatto prevalentemente ricorso alla licitazione privata: poco praticati appaiono l'appalto concorso e la trattativa privata.

#### **5.5 Il governo del territorio**

Il proliferare delle leggi speciali non ha assicurato l'avvio e la qualità delle opere nel comparto, ancora privo di idonea programmazione, di corretta indicazione delle priorità, di puntuale progettazione sia degli aspetti urbanistici che di quelli ambientali afferenti a ciascun intervento: le regole attinenti al governo del territorio, troppo anacronistiche ed ingombranti, sono rimaste in vigore, talora, per giustificare le tangenti necessarie alla loro violazione.

L'urbanistica, delegittimata da oltre un decennio di "deregulation", di abusi, di varianti sistematiche, di rifiuto delle regole del "piano", ha creato in alcune zone del paese, come il Mezzogiorno, un vero e proprio mercato speculativo condizionato dalle organizzazioni illegali; le grandi trasformazioni del regime immobiliare intervenute negli ultimi anni e le vicende giudiziarie evidenziatesi nel corso del 1992 hanno mostrato l'assenza di un valido approccio legislativo e pianificatorio; per altro verso, la strumentale contrapposizione tra piano e progetto, la "specialità" delle procedure autorizzate, la mancanza di coordinamento delle azioni di spesa e delle competenze tecniche e politico-amministrative hanno determinato una crescita incontrollata e caotica delle città ed un disorganico scollamento con la questione ambientale.

La tendenza erosiva del tradizionale assetto delle potestà urbanistiche, astrattamente definito dalla legge n.1150 del 1942, si manifesta attraverso le continue deroghe alle regole definite nell'atto di pianificazione generale e lo snellimento delle procedure, più volte contrastati dalla giurisprudenza costitu-

zionale<sup>28</sup>; la mancanza di una organica disciplina delle espropriazioni per pubblica utilità ha contribuito alle contraddizioni del settore e sollecitato la funzione di supplenza della Corte stessa sui criteri di stima delle indennità espropriative<sup>29</sup>: anche di recente la Corte ha riaffermato che l'indennizzo espropriativo può essere considerato "equo" ai sensi dell'art.42 della costituzione solo quando non prescinda del tutto dal valore venale del bene o meglio dal valore effettivo, "onde evitare una valutazione dello stesso del tutto astratta"<sup>30</sup>.

L'osservanza di tale fondamentale principio consentirà al legislatore un margine di discrezionalità nel contemperare l'esigenza dello interesse pubblico con quella relativa alla tutela delle proprietà mediante l'introduzione di criteri di valutazione "mediati" od "automatici".

Il carattere vincolante delle prescrizioni idrogeologiche o comunque finalizzate alla difesa del suolo rispetto alla pianificazione territoriale ed urbanistica, enunciato nella legge n.183 del 1989, appare riconfermato ampiamente anche in una altra sentenza della Corte, la n.85 del 1990, in cui si afferma che terreno di incontro tra urbanistica ed ecologia dovrebbero essere i piani di bacino ed in diversa misura i piani territoriali di coordinamento provinciali (P.t.c.p.) nonché gli stessi piani regolatori generali.

Le fasi di attuazione della legge n.183, peraltro, non inducono ad esprimere positivi apprezzamenti: gli schemi previsionali e programmatici hanno assunto la caratteristica di elenchi disorganici di opere, privi della loro funzione di collegamento con i piani di bacino; il primo biennio di attuazione

<sup>28</sup> Cfr. da ultimo sentenza n.393 del 1992.

<sup>29</sup> Cfr. art.5 bis del D.L. 11 luglio 1992 n.333, convertito in legge 8 agosto 1992 n.359.

<sup>30</sup> Cfr. anche sentenza n.223 del 1983 e n.1165 del 1988.



del programma si è dilatato ormai ad un quinquennio; la capacità di spesa dei soggetti attuatori appare estremamente limitata nonostante le numerose emergenze ambientali; dei diciotto bacini interregionali solo quattro sono in grado di attivare le rispettive Autorità; ancora indisponibili si presentano i piani di inquadramento territoriale (P.i.t.) che appaiono eccessivamente a "maglie larghe" rispetto agli assetti insediativi ed infraregionali.

I ritardi nell'attuazione del piano di bacino e dei programmi triennali hanno determinato le modifiche introdotte dalla legge n.493 del 1993 che, all'art.12, prevede l'intervento del comitato istituzionale, organo dell'Autorità di bacino, al fine di diffidare l'amministrazione inadempiente e di provvedere alla realizzazione delle opere mediante ricorso agli organi decentrati e periferici del Ministero dei lavori pubblici.

L'insufficienza della programmazione ha generato interventi a macchia d'olio caratterizzati<sup>31</sup> da scarsa organicità e limiti nella capacità di utilizzo delle risorse.

Il tentativo di rilanciare la realizzazione di progetti strategici funzionali agli investimenti nelle aree con maggior ritardo di sviluppo è stato attuato con decreto legge 22 ottobre 1992 n.415 convertito nella legge 19 dicembre 1992 n.488<sup>32</sup>, che prevede, all'art.2, la soppressione del dipartimento per gli inter-

---

<sup>31</sup> Cfr. la legge 23 dicembre 1992 n.505 che, nel dettare norme in materia di calamità naturali, dispone lo stanziamento di 22 miliardi per la realizzazione delle opere relative al completamento della diga del Bilancino; il D.L. 20 maggio 1993 n.149 convertito nella legge 19 luglio 1993 n.237, che nel prevedere interventi urgenti a sostegno dell'economia, autorizza la spesa di 431 miliardi per le opere rilevanti nel settore dell'irrigazione; il D.L. 12 agosto 1993 n.309, più volte reiterato ed ancor'oggi non convertito, che reca misure urgenti in materia di costruzioni di dighe.

<sup>32</sup> In precedenza, il D.L. 363 del 1992, recante rifinanziamento della legge n.64 del 1986, non è stato convertito in legge per decorrenza di termini.

venti straordinari nel Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo. Il successivo decreto legislativo 3 aprile 1993 n.96 ha peraltro disposto la cessazione dell'intervento straordinario a far data dal 15 aprile 1993, attribuendo le funzioni di coordinamento, programmazione e vigilanza su tutto l'intervento pubblico nel Mezzogiorno al Ministro del bilancio e della programmazione economica.

La Cassa DD.PP. subentra in tutti i rapporti attivi e passivi già intercorrenti tra la soppressa Agenzia ed i soggetti attuatori<sup>33</sup> che rimarranno in esecuzione dopo l'identificazione, da parte del commissario liquidatore, dello stato di attuazione e utilità della prosecuzione degli interventi compresi nei programmi triennali e nei piani annuali di attuazione approvati dal C.I.P.E., interventi che potranno essere revocati o proseguiti sulla base della situazione di fatto o di diritto esistente.

### **5.5.1 Andamento del settore**

La gestione del territorio non si presenta, anche nel 1992, improntata a criteri di trasparenza e correttezza: gli illeciti che hanno caratterizzato alcune gestioni, come quella post-terremoto, si sono infatti perpetuati: le domande relative alla ripartizione dei fondi stanziati dalla legge 23 gennaio 1989, n.32<sup>34</sup> per la ricostruzione dei territori della Campania, Basilicata, Calabria e Puglia, colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982, evidenziano che circa due terzi dei comuni hanno esposto dati anomali e

---

<sup>33</sup> Con la circolare n.1193 del 1993 la Cassa ha disciplinato minutamente le verifiche sull'avanzamento dei progetti che saranno espletate dal Nucleo Ispettivo del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

<sup>34</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione enti locali, deliberazione n.12 del 1993 pag.624 e segg.

discordanti e domandato fondi eccessivi in rapporto al numero dei cittadini, ai danni rilevati ed alle assegnazioni già percepite.

Ne è risultata una cospicua differenza<sup>35</sup> tra l'ammontare delle richieste, spesso ritenute non rispondenti alle finalità della legge, avanzate dai comuni (2.860 miliardi) e le assegnazioni deliberate dal C.I.P.E., pari a lire 1.120 miliardi a favore di 202 comuni, rispetto ai 686 cui si riferivano le domande.

Di estremo interesse si presenta, a tale proposito, l'art.2 comma 6° del decreto legge 5 ottobre 1992, n.398 convertito nella legge 4 dicembre 1993 n.493, ai sensi del quale tutte le risorse ancora disponibili attribuite nel tempo ai comuni delle aree terremotate per la ricostruzione debbono essere utilizzate per il ripristino del patrimonio edilizio danneggiato, con divieto di dar corso ad appalti per nuove opere pubbliche salvo deroghe da accordarsi da parte del Ministero del bilancio, previa autorizzazione del C.I.P.E. E' evidente il collegamento del provvedimento all'aumento incontrollato dei costi delle opere relative al post-terremoto, aumento più volte denunciato dalla Corte in sede di referto ed oggi oggetto di numerose indagini da parte della magistratura ordinaria e contabile: è emblematico il fatto che l'esame dei costi relativi a 14 opere pubbliche realizzate nell'hinterland di Napoli riguardanti 9 collegamenti stradali, 3 acquedotti e 2 nuove arterie di rapido scorrimento ha evidenziato, una lievitazione della spesa da lire 987 miliardi del preventivo a lire 4.154 miliardi relativi allo stato attuale di esecuzione delle opere; lo stanziamento attinente alla costruzione dell'Asse mediano, collegante le province nord con Napoli, è aumentato da lire 78 a 200 miliardi; la costruzione dell'asse di supporto

---

<sup>35</sup> Accertamenti delle reali necessità dei comuni sono state effettuate dal Nucleo Ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici con l'apporto dei Comandi locali della Guardia di Finanza e dell'arma dei Carabinieri.

da lire 20 a 375 miliardi; per l'ampliamento della rete idrica del Serino, la ricostruzione dei Regi Laghi e del canale "Conte di Sarno", sono stati spesi lire 1.300 miliardi a fronte dei 155 preventivati.

Allo scopo di trarre elementi di valutazione e di verifica sulla ripartizione dei fondi stanziati, con decreto interministeriale 22 settembre 1993 è stato costituito il Comitato di coordinamento per l'accertamento, la raccolta ed elaborazione dei dati concernenti lo stato di ricostruzione nei territori del Belice colpiti da eventi sismici nel 1968.

Neppure i notevoli flussi finanziari attivati per il decongestionamento dei centri urbani e la costruzione di parcheggi finalizzati all'interscambio con i sistemi di trasporto collettivo sono riusciti a far decollare il programma: dei 3.500 miliardi di contributi stanziati con legge n.122 del 1989, a fine 1992 erano stati utilizzati solo 115 miliardi (pari al 5,9%) per un complesso di circa 12600 posti auto (Cfr. Parte III Cap.5 prospetti n.30 a n.49 del volume degli allegati).

Una diversa modalità di erogazione dei contributi e di gestione degli interventi è stata prevista a seconda che il programma fosse realizzato direttamente dal comune oppure in concessione da parte di soggetti privati<sup>36</sup>.

I progetti finora realizzati riguardano i comuni di Firenze, Trieste, Domodossola e Chantillon.

Tra le cause dell'insuccesso del programma, va annoverata, oltre al blocco dei finanziamenti da parte della Cassa DD.PP., anche la scarsa ponde-

---

<sup>36</sup> Nel caso di gestione diretta a cura degli enti locali è previsto un contributo per 15 annualità in conto interessi, pari al 90% del tasso di finanziamento sulla spesa massima ammissibile, o, in alternativa, un contributo in conto rata ammortamento pari alla rata di ammortamento calcolata al 90% del tasso del mutuo concesso dalla Cassa DD.PP., unico istituto mutuante.

razione degli interventi, che dimostrano spesso carattere velleitario sia sotto il profilo realizzativo che sotto quello gestionale per l'eccessivo impegno tecnico-economico richiesto dalle strutture in elevazione od in sottosuolo in rapporto alla capacità degli enti, spesso di media-piccola dimensione.

Le complesse vicende procedurali ed i vincoli imposti ai comuni di ricorrere, nel caso di realizzazione diretta dell'opera, alla Cassa DD.PP. hanno contribuito all'insuccesso del programma. Non sono mancate difficoltà inerenti all'adozione di varianti progettuali relative a vincoli urbanistici ed ambientali od inerenti all'avvicinarsi dei consigli e degli organi di gestione dei comuni.

Per altro verso, alla costruzione e gestione dei parcheggi in regime di concessione è mancato l'auspicato interesse degli operatori privati, che non hanno ritenuto idonei gli interventi programmati in zone periferiche e il regime di tariffe non economicamente remunerative. Al fine di ovviare ai detti inconvenienti, il Regolamento di attuazione della legge n.122 del 1989 (D.M. n.41 del 1990) ha adottato alcuni correttivi a favore dei comuni sull'accesso al mercato creditizio privato, pur nel rispetto della propria capacità di indebitamento, e concesso ai privati concessionari della realizzazione e gestione dei parcheggi la facoltà di richiedere un contributo, pari al 9,8% del mutuo appositamente acceso.

Ulteriore alleggerimento delle procedure ed una maggiore responsabilizzazione dei soggetti interessati si sono attuati, di recente, con l'art.12 della legge 24 dicembre 1993 n.537, recante interventi correttivi di finanza pubblica, che ha disposto il trasferimento alle regioni dello stanziamento di cui al cap.7651 dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, relativo al "Fondo per gli investimenti nel settore dei parcheggi".

Nel filone della legislazione speciale rientra anche la legge n.396 del

1990 relativa agli "Interventi per Roma capitale" e diretta all'accelerazione delle procedure volte all'eliminazione degli squilibri esistenti ed al miglioramento delle condizioni urbane della città; la realizzazione delle opere, in realtà, si è dimostrata molto carente inserendosi in un contesto urbanistico estremamente compromesso: il piano regolatore di Roma, ormai vecchio di trenta anni, non è più rispondente alle esigenze di trasformazione delle diverse parti del territorio comunale, né la legge del 1990 è riuscita a surrogare i ritardi operativi delle amministrazioni locali, attribuibili ad una limitata capacità di spesa ed a incertezze politiche e programmatiche sui risultati da perseguire.

D'altra parte il complesso di finanziamenti posti a disposizione della legge, circa 670 miliardi, si presenta inadeguato rispetto al fabbisogno delle 450 iniziative proposte e giustificate con gli obiettivi della legge stessa: sempre più sentita si manifesta, pertanto, l'esigenza di ricercare meccanismi di collaborazione pubblico-privato, già in atto in molti paesi europei per la realizzazione anche di significative opere pubbliche.

Il primo programma degli interventi per Roma, approvato nel 1992 e preceduto dall'avvio delle procedure di esproprio delle aree comprese nel sistema direzionale orientale e dalla definizione degli strumenti di pianificazione in "deroga" alla pianificazione esistente, doveva realizzare in tempi brevi gli interventi stessi, anche in ottemperanza alle procedure accelerate previste nella legge: accordo di programma e conferenza di servizi.

Al contrario la maggior parte delle iniziative è ancora solo enunciata mentre l'*iter* attuativo delle opere cantierate è molto limitato; l'obiettivo più importante, la realizzazione dello S.d.o., risulta bloccato sia per un vincolo di inedificabilità posto con decreto del Ministro dei beni culturali nel luglio 1992 sull'area dell'ex aeroporto di Centocelle, sia per una prima sentenza del

T.A.R. sull'esproprio "generalizzato" dei suoli.

Ugualmente bloccate si presentano tutte le altre operazioni più significative riguardanti i progetti per le ferrovie, le metropolitane, la ricollocazione dei ministeri, l'auditorium, il risanamento e la riqualificazione delle periferie: lo stato di attuazione delle opere induce ad affermare che le leggi speciali non si presentano idonee ad avviare e garantire la qualità degli interventi cui necessitano una corretta programmazione ed una puntuale progettazione al fine del corretto inserimento nel contesto del territorio.

L'inefficienza e frammentarietà si sono evidenziate anche in altre città beneficiate dalla legislazione straordinaria e speciale: Palermo, che si caratterizza per il forte degrado dell'ambiente urbano e naturale e per il deterioramento delle condizioni economiche, sociali e civili; Genova, dove le speranze legate ai Mondiali di calcio ed alle Colombiadi si sono mostrate del tutto illusorie; Napoli, dove gravi errori ed equivoci hanno inficiato le scelte urbanistiche degli ultimi quindici anni.

Per altro verso ancora oggi ogni tipo di emergenza si presenta idonea a modificare ed accelerare le procedure, ad elidere i controlli, a consentire interventi senza regole sul territorio, a destinare nuovi stanziamenti con provvedimenti "tampone" che di volta in volta suppliscono carenze programmatiche<sup>37</sup>.

Al centro dell'azione di governo è ora la nuova emergenza legata all'"occupazione" ed in attuazione di quanto previsto nel protocollo d'intesa con le parti sociali, sottoscritto il 31 luglio 1992, sono stati istituiti, presso la Presi-

---

<sup>37</sup> Cfr. legge 23 dicembre 1992 n.505 recante provvidenze in favore delle Regioni Sicilia, Abruzzo, Marche, Molise e Lombardia; legge 23 dicembre 1992 n.497 recante provvedimenti per le Regioni Toscana, Piemonte e Sardegna; legge 1° febbraio 1992 n.25 recante un contributo straordinario per la Regione Liguria.

denza del Consiglio dei Ministri, il Comitato per il coordinamento delle iniziative e l'Osservatorio per la piccola e media impresa<sup>38</sup>.

Numerosi altri sono i provvedimenti varati, volti a fronteggiare i problemi di occupazione derivanti dalle privatizzazioni ed a dare impulso a nuovi investimenti e possibilità di sviluppo; tra questi ultimi va citato il decreto legge 5 ottobre 1993 n.398, convertito nella legge 4 dicembre 1993 n.493, con cui si provvede a riesaminare i programmi di intervento contemplati dalle normative in vigore, a verificare l'esecutività dei singoli progetti, a confermare le priorità e ad accelerare l'attuazione delle opere anche mediante modifiche delle procedure applicate se non conformi agli strumenti urbanistici vigenti. E' prevista la revoca dei finanziamenti disposti per l'esecuzione dei progetti non ancora avviati e la destinazione delle somme così disponibili ad opere immediatamente cantierabili con priorità per quelle dislocate nelle aree di crisi occupazionale. Il provvedimento è senza dubbio destinato ad influire sul fenomeno delle opere pubbliche iniziate e poi tralasciate, fenomeno evidenziato dalla Sezione enti locali anche attraverso l'analisi delle erogazioni dei mutui della Cassa DD.PP. che avvengono per stadi di avanzamento dei lavori: da una recente indagine espletata nei confronti degli enti sciolti per condizionamenti mafiosi ai sensi della legge n.221 del 1991 è risultato che circa il 20% delle 1.134 opere prese in considerazione in comuni appartenenti alle diverse classi demografiche, dopo dieci - dodici anni dall'inizio lavori, presenta stadi estremamente limitati di progressione, mentre l'ammortamento del mutuo si snoda regolarmente nel tempo con notevole aggravio per le casse comunali. Sono in corso accerta-

<sup>38</sup> E' stato stanziato un Fondo per l'occupazione di 1.350 miliardi per attuare, nel triennio 1993 - 1995, misure straordinarie per il sostegno dei livelli occupazionali nelle aree di crisi economica più accentuate.



menti sul fenomeno dei mutui scaduti senza erogazione alcuna: l'ipotesi è stata verificata nei confronti di numerosi comuni tra cui Grosseto, l'Aquila, Teramo, Barletta, Manfredonia, Gallipoli, Ferrandina (MA), Caltanissetta, Milazzo.

Lo scarso livello di realizzazione dei programmi si evidenzia anche dal raffronto tra l'andamento degli impegni rispetto alla massa spendibile: gli stanziamenti (8,3 miliardi) relativi agli interventi nelle zone colpite dagli eventi sismici del dicembre 1990 in Sicilia (legge 31 dicembre 1991, n.433 art.7, comma 1°) sono rimasti totalmente inutilizzati; un limitato impiego delle risorse (64% degli 802 miliardi disponibili) si denota anche negli interventi finalizzati alla salvaguardia di Venezia e Chiggia<sup>39</sup>, che includono numerose opere di urbanizzazione primaria ed opere di consolidamento e sistemazione dei porti; anche i programmi destinati alla protezione dal fenomeno della subsidenza del Comune di Ravenna<sup>40</sup>, che includono un'organica ristrutturazione ed urbanizzazione del territorio con la costruzione di acquedotti, di fognature, di opere di difesa delle coste, mostrano uno stato di realizzazione molto limitato (circa il 50% delle risorse stanziati pari a 162 miliardi).

Lo stato di attuazione delle opere di ammodernamento e di potenziamento del porto di Ancona<sup>41</sup> raggiunge appena il 13% dei 75 miliardi stanziati dalla legge finanziaria per il 1992.

Indicativo del limitato impegno degli enti interessati è l'attuazione del "programma di interventi urgenti per la salvaguardia ambientale" (legge 11 marzo 1988, n.68 - art.18): a quattro anni dall'avvio si presenta talmente carente da giustificare la revoca totale o parziale dei finanziamenti di ben 18

<sup>39</sup> Cfr. leggi 16 aprile 1973, n.171; 29 novembre 1984, n.798; 8 novembre 1991, n.360.

<sup>40</sup> Cfr. legge 10 dicembre 1980, n.845 e successive modificazioni.

<sup>41</sup> Cfr. legge 1° dicembre 1986, n.879 art.28.

progetti.

Gravissima inerzia sia nella fase programmatica che in quella realizzativa mostrano otto progetti localizzati nella provincia di Napoli, definita "area ad elevato rischio di crisi ambientale": i progetti non hanno avuto inizio od hanno raggiunto stati di avanzamento limitati, tali da giustificare la proposta di revoca dei finanziamenti concessi; anche la Regione Lombardia evidenzia una situazione insoddisfacente in quanto dei trentuno progetti finanziati, sei sono oggetto di esame ai fini della revoca del finanziamento. Migliore è l'attuazione dei programmi del Piemonte (10 progetti finiti od in via di ultimazione rispetto ai 17 finanziati); della Liguria e dell'Emilia Romagna.

Complessivamente l'utilizzo degli 870 miliardi stanziati per la realizzazione del primo stralcio del "Programma urgente 1988" riferentesi a 78 progetti si presenta insufficiente e gli interventi relativi non sono riusciti a fronteggiare le situazioni di degrado ambientale in quanto lontani dall'ultimazione, o non ancora avviati o definitivamente abbandonati (Cfr. Parte III Cap5 progetto n.50 del volume degli allegati).

#### **5.6 La "rinegoziazione" e "congruità" dei prezzi dei contratti**

L'Azienda Italia, partendo da un contesto normativo<sup>42</sup> adatto all'epoca in cui fu emanato ma non più rispondente ad una società ampiamente industrializzata quale è quella dei tempi moderni, è transitata attraverso una fase di grande confusione giuridica, caratterizzata dal ripudio delle vecchie regole sulla base di clausole definibili di stile e dalla carenza di un nuovo e moderno

<sup>42</sup> Cfr. legge 20 marzo 1865, n.2248, all.F sulle opere pubbliche; R.D. 18 novembre 1923, n.2240 recente disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello stato; R.D. 23 maggio 1924, n.827.

sistema rispondente alle esigenze reali. Questa fase è stata contraddistinta da leggi e provvedimenti settoriali scoordinati fra loro e di valore contingente, volti a conciliare l'inconciliabile e cioè una sana gestione del settore degli appalti con una lotta senza quartiere alla criminalità organizzata nell'economia.

Il voler fondere le due finalità, difficilmente assimilabili, ha fatto sì che non fosse raggiunta né l'una né l'altra. Si è assistito cioè al fallimento dei cennati obiettivi attraverso l'emanazione di un complesso di disposizioni da un lato non idonee a disciplinare in modo organico la materia degli appalti, dei lavori e dei servizi e dall'altro assolutamente inadeguate a combattere l'infiltrazione mafiosa nel settore.

La proliferazione del debito pubblico e l'esplosione di tangentopoli costituiscono la migliore conferma e riprova dell'assunto.

Il ricorso a leggi speciali e straordinarie ha costituito il volano per la "deregolazione delle procedure di spesa" e favorito la costituzione di "comitati d'affari" al fine di pilotare i finanziamenti e gestire le risorse. Le disfunzioni e le patologie del sistema, denunciate da questa Sezione fin dal 1989 ed emerse nella loro reale entità dalle indagini avviate nel 1992, dai magistrati milanesi, hanno portato alla luce una corruzione diffusa che non riguarda solo le grandi opere, ma coinvolge ogni aspetto dell'attività contrattuale legata in qualche modo alle pubbliche amministrazioni anche locali.

D'altra parte l'invasione delle infiltrazioni delle organizzazioni malavittose, oltre a vanificare ogni opera di prevenzione, ha costretto il sistema alla defatigante ricerca di contromisure che si sono spesso rivelate inadeguate allo scopo: nel tentativo di un recupero difficilmente realizzabile, si è reso necessario il ricorso a strumenti che possono definirsi traumatici.

Con l'art.6 della legge 24 dicembre 1993 n.537, recante interventi cor-

rettivi di finanza pubblica, il legislatore si è proposto di alleviare l'eccessivo onere finanziario derivante dai contratti pubblici, eliminando il presunto importo delle tangenti attraverso una più rigorosa e a volte drastica disciplina dei processi decisionali in una materia che più delle altre si presta a connivenze malavitose.

Il testo proposto, emendato in più punti dalla Commissione bilancio, contiene - come è noto - innovative disposizioni in tema di contratti per forniture di beni e servizi, di appalti e concessioni di opere pubbliche e di "rinegoziazione" in fase di esecuzione.

Peraltro gli obiettivi sottesi alla legge, che sono quelli di realizzare un risparmio per l'Erario ed eliminare ogni "surplus" di cui le imprese avessero potuto fruire, si sono dimostrati di difficile attuazione: la macchinosa procedura messa in atto si è rivelata ben presto contrastante con il sistema garantistico costituzionalmente sancito e con la normativa europea. E' fuor di dubbio che la disposizione presenta l'innegabile pregio di essere innovativa rispetto agli orientamenti consolidati nel settore: mira a rendere trasparenti le procedure, a fornire agli uffici pubblici criteri di riferimento certi per la determinazione dei prezzi, a favorire quel processo di profonda riconsiderazione dell'assetto dei rapporti tra amministratori pubblici e fornitori di beni, servizi ed opere ormai urgente e necessario, ad eliminare gli spazi per il raggiungimento di margini di guadagno non fisiologicamente collegati alle prestazioni, a riportare sotto controllo una spesa che si è artificiosamente dilatata negli ultimi anni inglobando non solo i costi della corruzione, ma anche quelli dell'inefficiente amministrazione del denaro pubblico.

L'esigenza inderogabile della restaurazione della legalità ha indotto Governo e Parlamento a ridurre i margini di discrezionalità delle pubbliche am-

ministrazioni, introducendo meccanismi di riscontro per il conseguimento e la verifica degli obiettivi programmati ed eliminando eventuali distorsioni derivanti da impropri condizionamenti e da comportamenti addirittura illeciti.

La difesa dell'integrità del sistema economico si riafferma attraverso nuove regole di funzionamento con la valorizzazione del momento delle responsabilità individuali, della razionalizzazione delle spese e della modernizzazione della normativa.

L'idea di formulare dei "costi standard", di costituire una Authority e un Osservatorio degli appalti, già auspicata dalla Corte nelle relazioni relative al 1990 e al 1991<sup>43</sup>, presenta peraltro validi presupposti di ragionevolezza solo se riferita ad una futura contrattazione. Non pochi dubbi invece ha sollevato il fatto di prevedere la "rinegoziazione" per contratti già conclusi o addirittura parzialmente eseguiti senza che ne venissero provati i motivi di illegittimità: le conseguenze non potevano che essere un risparmio monetario modesto a fronte di un enorme aggravio organizzativo degli uffici pubblici locali, costretti a riesaminare migliaia di contratti ed un prevedibile aumento del contenzioso.

La "rinegoziazione", secondo stime governative, avrebbe dovuto comportare un risparmio di spesa ammontante a circa lire 1.760 miliardi, prevedendosi il valore dei contratti rinegoziabili attorno ai 47 mila miliardi e potendo dare solo il 25% di essi un esito positivo: in realtà il risparmio si è rivelato sin dalla prima applicazione molto più contenuto mentre si è presentata insormontabile la difficoltà di portare a termine l'operazione, che coinvolgeva circa 50 mila atti negoziali posti in essere da 13.000 stazioni appaltanti, senza dar

---

<sup>43</sup> Cfr. le richiamate deliberazioni n.66 del 1992 e n.12 del 1993, Corte dei conti, Sezione enti locali.

luogo ad un blocco generalizzato di tutto il settore dei lavori pubblici. D'altra parte è noto che la verifica della congruità dei prezzi e delle offerte anomale, nonostante la copiosa normativa nazionale e comunitaria, era rimasta per lo più inattuata per l'incapacità delle pubbliche amministrazioni locali ad effettuare tale tipo di valutazione: ora tale capacità avrebbe dovuto essere acquisita in tempi estremamente limitati, per il solo effetto di nuovi parametri di riferimento, ipotizzati ma approssimativamente definiti.

In realtà la norma ha finito per accentuare il blocco degli investimenti, nonostante i chiarimenti forniti con la circolare del Ministero dei lavori pubblici 10 febbraio 1994 n.302 che, al fine di favorire l'avvio o la prosecuzione delle procedure di affidamento, ha suggerito, fra l'altro, l'inserzione della "clausola di salvaguardia", per la quale la verifica sulla "congruità dei prezzi" sarebbe stata possibile a conclusione della gara stessa. Anche il Ministero del tesoro è intervenuto in materia con circolare 8 marzo 1993, n.1893, e perfino la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha tentato di sbloccare la stasi dei contratti pubblici con la direttiva 28 marzo 1994<sup>44</sup>, precisando, che i "prezzi di riferimento", lungi dallo svolgere il ruolo di limite massimo invalicabile, costituiscono solo un parametro indicativo dal quale è possibile anche discostarsi in ipotesi particolari con adeguate motivazioni: le dette indicazioni, seppure risolutive di alcuni problemi pratici, hanno però alimentato non infondati dubbi di scarsa conformità a legge .

Dinanzi al nuovo quadro delineatosi per effetto della richiamata diret-

---

<sup>44</sup> L'originaria formulazione della richiamata direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri è stata modificata da un successivo testo che, dopo aver recepito le indicazioni emerse dai rilievi della Corte dei conti, è stato pubblicato nella G. U. n.102 del 4 maggio 1994.

tiva<sup>45</sup> che, come si è detto, appare non proprio in linea con i precetti cogenti dell'art.6 della legge n.537, non possono non evidenziarsi le difficoltà dinanzi alle quali si sono trovate le amministrazioni locali, strette tra la comminatoria di nullità ed il rischio di avventurarsi in iniziative contrattuali che, in mancanza di parametri predeterminati sulla congruità dei prezzi, si sarebbero potute rivelare invalide, con responsabilità personale dei soggetti che le avessero concluse ed approvate.

E' di tutta evidenza come, anche sotto quest'ultimo profilo, l'art.6 cit., variamente interpretato, abbia abbondantemente contribuito a disorientare gli Enti locali che, al fine di non aggravare ulteriormente la propria perdita di immagine e di credibilità, già fortemente compromesse, hanno finito con il bloccare completamente ogni forma di commessa pubblica.

Non v'è dubbio che, nell'attuale situazione di crisi economica e di contrazione del mercato degli investimenti, s'impone la ricerca di nuovi meccanismi che assicurino la "qualità" del prodotto: da questo punto di vista il giudizio di "congruità" affidato ad organi tecnici ed elaborato sulla base di parametri oggettivi, i "prezzi di riferimento" per le forniture ed i "costi standardizzati" per i lavori pubblici, non potrà non conferire all'amministrazione idonee capacità di valutare l'offerta, dando vita ad un nuovo tipo di controllo sulla gestione contrattuale. Deve inoltre essere valutato positivamente il tentativo di eliminare una delle maggiori cause di disfunzione del settore; la frantumazione dei centri di spesa: la gestione in comune del Servizio acquisti e l'obbligo per

---

<sup>45</sup> La citata direttiva escludeva che la mancanza dei prezzi di riferimento potesse impedire alle amministrazioni di concludere nuovi contratti: il giudizio di congruità avrebbe dovuto assumere "parametri sostitutivi o alternativi", rilevando essenzialmente la revisione dei prezzi dei contratti in corso "ai fini del risparmio di spesa".

gli enti locali che non dispongano di Uffici tecnici adeguati di stipulare convenzioni per costituirne insieme di più attrezzati consentiranno alla domanda della pubblica amministrazione locale di assumere un giusto peso sul mercato.

Peraltro, se non può negarsi che gli appalti pubblici si sono dimostrati terreno privilegiato dell'illegalità, è pur vero che i rimedi apportati dalla legge n.537 rappresentano di per sé misure incapaci di incidere profondamente e coerentemente nel complesso dell'impianto normativo contrattuale, mentre si presentano fortemente penalizzanti per le imprese e per gli equilibri dello stesso sistema economico: la normativa C.E.E., al fine della legittima esclusione dell'imprenditore dalle procedure di affidamento, richiede che nei suoi confronti "sia stata pronunciata una condanna, con sentenza passata in giudicato, per qualsiasi reato che incida sulla sua moralità professionale" o "che non sia in regola con gli obblighi relativi al pagamento delle imposte e delle tasse secondo le disposizioni legali del paese dove egli è stabilito o del paese dell'amministrazione aggiudicataria"; ai sensi dell'art.6 della legge n.537, invece, nel caso in cui l'imprenditore contraente non accetti il più ridotto prezzo risultante dalla rinegoziazione del contratto, gli è comminata "ex lege", per un periodo di tre anni, l'interdizione a stipulare contratti di qualsiasi tipo con le pubbliche amministrazioni.

D'altra parte la verifica di "congruità" prevista dall'art.6 presenta mancanza di coordinamento sia con la precedente "legge salvacantieri" 4 dicembre 1993 n.398, che prevede l'immediato avvio di molteplici opere pubbliche a sostegno dell'occupazione, sia con la successiva legge 11 febbraio 1994 n.109, "legge-quadro in materia di lavori pubblici", che ha un ambito soggettivo più ampio e prevede "costi standardizzati" solo "orientativi", il cui superamento dà luogo a meccanismi ispettivi e di segnalazione al Governo ed al Parlamento.



Le tre leggi, pressoché contemporanee, si presentano, pertanto, in stridente contrasto ed hanno dato luogo ad un quadro normativo complesso e farraginoso e, in pratica, inapplicabile.

Lo stesso Consiglio superiore dei lavori pubblici<sup>46</sup> ha rilevato "gravi difficoltà interpretative", "notevoli problemi di natura giuridica e teorica" e "gravi incertezze sul significato di termini fondamentali".

Anche l'VIII<sup>a</sup> Commissione del Senato aveva proposto di limitare gli effetti della norma ai contratti di importo superiore ai 500 milioni aggiudicati a trattativa privata o comunque con forme di assegnazione senza concorrenza, mentre la Giunta per gli affari comunitari ha evidenziato che molti dei meccanismi si ponevano in contrasto con la logica del diritto comunitario, violando le norme del Trattato C.E.E. e più in particolare l'art.59 sulla libertà di circolazione dei servizi e l'art.30 sulla libertà di circolazione delle merci.

L'incapacità a contrarre con la pubblica amministrazione che deriva dal rifiuto della riduzione del prezzo negli appalti in misura non superiore ad un quarto non è, del resto, compatibile con i criteri di valutazione qualitativa previsti dagli artt.20 della direttiva 93/36 per gli appalti di forniture e 24 della direttiva 93/37 per gli appalti di opere pubbliche. Senza contare che debbono ritenersi violati i principi della certezza del diritto, dell'affidamento legittimo, della proporzionalità della sanzione, principi la cui osservanza è stata ripetutamente imposta dalla Corte di giustizia nella sua giurisprudenza.

---

<sup>46</sup> Nell'adunanza del 15 febbraio 1994 n.38, il Consiglio superiore dei lavori pubblici ha individuato i "criteri ed i parametri di riferimento" che, per gli enti locali, sono costituiti dal "prezzario ufficiale" formulato dalle regioni interessate.

### **5.7 La legge "quadro" sui lavori pubblici**

I detti inconvenienti non sono suscettibili di essere rimossi, almeno in una prima fase, neppure dalla legge n.109 del 1994, che si qualifica come legislazione di principio resa nel rispetto del diritto comunitario ed attuativa della libera concorrenza tra gli operatori pubblici e privati. La nuova normativa risente dei fenomeni degenerativi manifestatisi negli ultimi anni: l'imposizione di criteri di qualificazione professionale, la limitazione delle varianti, la puntualità della progettazione, le attribuzioni del responsabile del procedimento, la programmazione degli interventi introducono elementi di certezza in un contesto di mercato particolarmente travagliato.

Tuttavia la legge, pur costituendo un intervento legislativo di grande portata e significato, evidenzia una logica oscillante, dandosi l'obiettivo ambizioso di "legge quadro" di riforma della materia senza rinunciare alle "norme di dettaglio" con sovrapposizione di ambito applicativo rispetto alla precedente normativa non abrogata in modo espreso ed incertezza sull'efficacia delle norme stesse e sui tempi di applicazione delle diverse disposizioni: la mancanza di un chiaro regime transitorio e di misure di accompagnamento che rendano più agevole l'applicazione delle "nuove regole del gioco" non ha certo contribuito a sciogliere i nodi del settore.

D'altra parte alcuni principi avevano trovato parziale anticipazione con la direttiva del Ministero lavori pubblici n.4006 del 12 agosto 1992 per ciò che riguarda le progettazioni, i sistemi di aggiudicazione e di garanzia: appare, pertanto, estremamente grave che i committenti pubblici, specie locali, non si siano attivati sul piano della formazione e della organizzazione delle risorse al fine di applicare nella maniera più idonea i nuovi principi.

Complessivamente considerato, l'intervento del legislatore appare

senz'altro in grado di favorire la concorrenzialità tra gli operatori, eliminando comparti di privilegio a favore di quelle imprese che hanno operato in posizione di "rendita". L'impostazione prioritaria data alla progettazione pone le basi dell'intera nuova regolamentazione dei lavori pubblici: dai sistemi di aggiudicazione alla disciplina delle varianti; dalla durata dei lavori alle norme sulla loro collaudazione; dagli incentivi per i pubblici dipendenti che si rendono essi stessi realizzatori degli elaborati al ricorso a progettisti esterni scelti con le procedure di evidenza pubblica di derivazione comunitaria; dalle cauzioni per partecipare alle gare alle garanzie assicurative da prestarsi obbligatoriamente a copertura di eventuali errori o vizi del progetto: nessun lavoro, quindi, può essere affidato in carenza di un progetto dotato del massimo grado di dettaglio e completezza; le modifiche in corso d'opera sono ammesse solo in casi tassativi e, comunque, non possono superare il 20% dell'importo dell'originario affidamento, limite al di là del quale l'opera si riappalta ex novo; progettista ed esecutore rispondono ognuno per la propria prestazione, garantita, in entrambi i casi, da apposite e distinte polizze; le concessioni di lavori pubblici, intese nel senso comunitario di costruzione e gestione, debbono essere affidate solo mediante gara a licitazione privata con "progetto definitivo".

Sono abrogati gli Albi speciali o di fiducia che alcune amministrazioni, soprattutto operanti nei c.d. settori esclusi (acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), avevano costituito negli ultimi tempi e che rappresentavano un elemento di selezione poco compatibile con l'apertura dei mercati comunitari.

La scelta politica di escludere che il costruttore possa essere anche autore della progettazione delle opere da eseguire è diretta alla eliminazione delle fattispecie distorsive verificatesi in passato ed il sistema di qualificazione aziendale certificato da organismi accreditati garantisce le amministrazioni

dalle incursioni nel settore degli investimenti di soggetti sprovvisti dei necessari requisiti, legittimati dalla sola iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori<sup>47</sup>.

Non meno rilevanti appaiono i tentativi finalizzati a ridurre l'eccesso di discrezionalità delle pubbliche amministrazioni: la programmazione degli interventi, le attribuzioni del responsabile del procedimento, i limiti posti alla trattativa privata, l'eliminazione della concessione di committenza e della offerta economicamente più vantaggiosa sono alcuni dei principi su cui si fonda il nuovo plesso normativo: è evidente il tentativo di reintrodurre nella contrattazioni i canoni della chiarezza, del controllo, della responsabilità e della coerenza anche rispetto alla disciplina comunitaria.

In effetti il ripristino della legalità attiene non solo e non tanto alla determinazione dei prezzi delle opere pubbliche ma, in special modo, al deperimento della pubblica amministrazione, specie locale ed alla dequalificazione industriale: non ritiene la Corte che in relazione ai detti problemi sia stato posto in essere un impianto che qualifichi in termini appropriati le funzioni tecniche e contrattuali degli Enti locali e riesca ad attuare quel processo di consorziazione indispensabile pur avviato dalla precedente legge n.537: la costituzione di Uffici tecnici consortili è lasciata alla discrezione degli enti, mentre appare troppo generico il richiamo alle unità specializzate regionali; né di migliore fattibilità si presenta la struttura responsabile del procedimento: il le-

---

<sup>47</sup> L'A.N.C. resta operante, secondo la legge Merloni, seppur con nuove modalità, fino al 31 dicembre 1996, momento a decorrere dal quale entrerà in vigore un nuovo sistema fondato su due ordini di elementi: la qualificazione economico-finanziaria e tecnico-organizzativa e l'esistenza di un sistema di qualità aziendale certificato. Medio tempore, il sistema attuale verrà modificato in uno intermedio, basato su Albo e bando-tipo aggiornati nei relativi contenuti (art.9 commi 2° e 3° della legge).

gislatore, in ordine alle difficoltà e carenze degli Uffici tecnici locali, più volte rilevate anche dalla Sezione nei suoi referti annuali, dispone il ricorso a liberi professionisti ed a società di ingegneria od ad altre pubbliche amministrazioni: la Corte ritiene, al contrario, ineludibile il recupero all'interno delle pubbliche amministrazioni locali delle capacità professionali, tecniche ed operative idonee ad instaurare una rinnovata cultura "manageriale" che sola sarà in grado di realizzare gli obiettivi di trasparenza, efficacia ed economicità posti anche a base del decreto legislativo n.29 del 1993.

Neppure la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 28 marzo 1994, come si è già detto, recante criteri ed indirizzi interpretativi concernenti anche la legge "Merloni", è riuscita ad attenuare il difficile impatto applicativo ed a rimuovere gli ostacoli alla "ripresa degli investimenti e della occupazione" che pure la nuova normativa si era prefissati: il tentativo di "aprire varchi" attraverso lo strumento amministrativo<sup>48</sup>, lungi dall'assicurare la certezza delle regole e dei comportamenti, ha finito per creare nuove difficoltà ed ambiguità accentuando la stasi nel settore degli appalti e dei lavori pubblici.

D'altra parte molti dei meccanismi posti in atto, da strumento di rinascita e rivitalizzazione del mercato si sono trasformati in cause di blocco di qualsiasi operatività, con il rischio della scomparsa di numerosi operatori in un momento di congiunturale di profonda crisi.

La gravità della situazione determinatasi ha indotto il nuovo Governo

---

<sup>48</sup> La direttiva è stata riproposta, con opportuni emendamenti, imposti dalle osservazioni e rilievi formulati dalla Corte in sede istruttoria di controllo e dall'adeguamento alla disciplina di cui all'art.71, comma 1°, del D.L. 29 aprile 1994, n.257, ai sensi del quale le norme della legge-quadro concernenti le modalità di progettazione delle opere, l'obbligo di appalto dei lavori "a corpo" e l'esecuzione di lavori in economia "acquistano efficacia alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'art.33" della stessa legge.

all'emanazione del decreto legge n.331 del 1994, con il quale è stata sospesa, fino al 31 dicembre 1994, l'applicazione tanto della legge n.109, ad eccezione di alcuni articoli. (3, 31, comma 1°, 35°, 36° e 37°), che dell'art.6 della legge n.537; mentre è stato abrogato l'art.15 della "Merloni", che trasferiva dalla Giunta al Consiglio comunale la competenza ad approvare i progetti di opere pubbliche, i piani particolareggiati ed i piani di recupero, modificando l'art.32 della legge n.142 del 1990 sulle autonomie locali.

E' indubbio che le nuove regole cui le leggi n.537 e n.109 hanno dato vita si presentano di difficile interpretazione e vanno consolidate e chiarificate con ulteriori iniziative legislative: ma questo non deve lasciare spazi a inammissibili ritorni al caos normativo del passato, che si è posto alla base delle ben note vicende tangenzialistiche e dei numerosi fenomeni di infiltrazione malavittosa.

Di notevole interesse, a tale proposito, è la circolare del Ministero dei lavori pubblici (n.5433/21/65 del 24 giugno 1994) che costituisce punto di riferimento anche per gli enti locali, sebbene tali amministrazioni non rientrino tra i diretti destinatari del provvedimento: le novità più rilevanti riguardano la determinazione del prezzo nelle aggiudicazioni e le "offerte anomale". La legge "Merloni" aveva ritenuto che, al fine di reintrodurre principi di trasparenza nel comparto degli appalti, si dovesse applicare rigidamente ed in modo generalizzato il criterio del "massimo ribasso", sistema aspramente criticato dalla Corte nel presente capitolo, quale causativo delle attuali patologie del mercato e delle gravi e diffuse illegittimità perpetrate dalle imprese; nella nuova circolare il "criterio del prezzo più basso" è determinato con il sistema dei prezzi unitari ai sensi dell'art.5 della legge n.14 del 1973 e le offerte sono considerate "anomale" se il ribasso sia superiore al 10% rispetto alla media di

tutte le offerte presentate.

Al di là dell'intenzione di rivitalizzazione del mercato, la suddetta circolare segna un ritorno al passato, forse meno criticabile del sistema che si era introdotto con la legge "Merloni" ma sicuramente in contrasto con gli orientamenti consolidati dalla normativa comunitaria in materia di offerte anomale. Sull'argomento si fa riserva di ritornare nei successivi paragrafi.

#### **5.8 Andamento della spesa per appalti pubblici locali**

Nel 1992 il mercato delle opere pubbliche ha registrato situazioni fortemente differenziate nelle diverse regioni del Paese. La caduta della domanda si è concentrata soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia e nelle isole, con punte di particolare rilievo in Sardegna (- 36%), in Campania (- 30%), in Sicilia (- 26%) ed in Puglia (- 8%); al contrario si registra un addensamento dell'offerta, cui si accompagna una notevole contrazione del prezzo a base d'asta degli appalti.

Le tipologie di appalto nelle quali con più frequenza si manifestano offerte particolarmente basse sono soprattutto quelle nelle quali vi è maggiore incidenza di materiali inerti e di attività inerenti alla "viabilità e trasporti", allo "smaltimento rifiuti", alla "difesa del suolo ed ambiente" ed all'"edilizia terziaria". Quanto alla geografia dei ribassi, da accertamenti espletati in sede regionale risulta che i casi di offerte "anomale" sono in maggioranza da attribuire ad imprese che provengono dalle quattro regioni a "rischio", Campania, Calabria, Sicilia, Puglia: si registra, quindi, un fenomeno nettamente inverso a quello manifestatosi a partire dagli anni '80, in cui è iniziata l'"escalation" alla lievitazione dei costi e dei prezzi delle opere pubbliche.

Quanto alla tipologia delle opere, si tratta per lo più di appalti al disotto

dell'importo di 5 milioni di ECU, nei quali la selezione delle imprese avviene in modo meno puntuale rispetto agli appalti che si collocano al di sopra della soglia europea ed in particolare coprono una fascia più specifica di importo superiore ai 300 milioni ed inferiore ai 3 miliardi.

Il limite di 300 milioni costituisce la soglia inferiore di convenienza delle acquisizioni per le imprese che dalle estremità meridionali, occidentali ed orientali della penisola emigrano al nord: il relativo regime di pubblicità previsto dalla normativa rende il mercato al di sotto di questa soglia poco trasparente, a livello nazionale. L'aumento del numero dei bandi di gara, rilevabile dalla tabella "B", evidenzia una notevole frantumazione dei lavori rispetto al precedente esercizio:

**TABELLA "B"**

*Bandi di gara per enti appaltante*

**Anno 1991**

	<u>Numero</u>	<u>Importo</u>	<u>Importo medio</u>
Comuni	1.990	5.010	2.518
Province	359	833	2.321
Comunità montane	75	346	4.612



## Anno 1992

	<u>Numero</u>	<u>Importo</u>	<u>Importo medio</u>
Comuni	3.705	4.244	1.146
Province	619	776	1.254
Comunità montane	117	330	2.734

L'articolazione dei bandi di gara denota, quindi, una profonda modifica nella tipologia delle opere appaltate: a fronte dell'aumento numerico (2.478 nel 1991, 4.441 nel 1992) si registra una diminuzione del valore degli importi globali (6.260 miliardi nel 1991; 5.340 miliardi nel 1992); più evidente è la flessione nell'importo medio dei lavori che risulta più che dimezzato nel corso del biennio, passando dai 2.492 miliardi del 1991 ai 1.146 miliardi del 1992: i dati evidenziano la tendenza a porre in gara opere di importo limitato, mentre si presentano fortemente ridimensionati il numero e l'importo relativi ai grandi lavori: i bandi per opere di valore superiore alla soglia comunitaria dei 5 milioni di ECU rappresentano solo il 3,3% del totale (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto da n.51 del volume degli allegati).

La distribuzione dei lavori fra le amministrazioni committenti evidenzia che più del 50% del totale fa capo ai comuni, alle province ed alle comunità montane: alle sole amministrazioni comunali spetta il 48,4% a fronte del 43,6% del 1991 (Cfr. Parte III Cap.5 prospetti n.52 e n.53 del volume degli allegati).

Maggiore importanza, rispetto agli anni precedenti, assumono anche i lavori posti in gara delle aziende municipalizzate.

Con riguardo alla ripartizione geografica, si evidenzia una inversione di tendenza rispetto al passato: non è più attribuibile al Mezzogiorno la maggioranza dei bandi di gara in quanto tale area, nel 1992, assorbe il 39,9%; il 44,3% è attribuibile alle regioni settentrionali ed il 15,8% alle regioni centrali, in leggera flessione rispetto al 1991, anno in cui la percentuale si attestava sul 17,1%.

Quanto al monitoraggio della spesa relativa agli appalti di opere e lavori pubblici dei comuni, province e comunità montane, che hanno l'obbligo di trasmettere alle prefetture i modelli G.A.P.<sup>1</sup> per la rilevazione degli appalti di importo superiore ai 100 milioni, significative appaiono le tabelle "C e D":

**TABELLA "C"**  
*Anno di riferimento*

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
Totale nazionale spese per appalti	26.040	26.488	36.503
Spesa di competenza degli enti locali territoriali	14.313	11.607	9.563

**TABELLA "D": variazioni percentuali***Anno di riferimento*

	<u>1990 - 1991</u>	<u>1991 - 1992</u>
Totale nazionale delle spese per appalti	+ 1,72%	+ 37,81%
Spesa di competenza degli enti locali territoriali	- 18,9%	- 17,61%

L'esame dei dati globali evidenzia che, a fronte dell'aumento percentuale a livello nazionale del 37,81%, la spesa di competenza degli enti locali, la cui incidenza sul totale è del 26,20%, ha subito una notevole contrazione, pari al 17,61%, rispetto al precedente esercizio (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.54 del volume degli allegati). La flessione nell'area nord-occidentale è del 5,81%; nell'area nord-orientale del 24,79%; al centro del 38,88%; nell'area sud-isole 21,86%.

La contrazione maggiore della spesa per appalti si registra in Campania (- 88%), nel Veneto (- 61%), in Basilicata (- 47%), nel Lazio (- 46%), in Lombardia (- 45%), nella Toscana (- 35%) e nell'Umbria (- 29%). Le regioni che presentano aumenti anche rilevanti sono la Liguria (+ 82%), la Calabria (+ 62%) ed il Trentino Alto Adige (+ 33%) (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.55 del volume degli allegati).

L'incidenza maggiore nella spesa per appalti si rileva in: Sicilia (23%),

Puglia (11%), Piemonte (8%), Liguria (6,44%), Lazio (6,55%), Emilia Romagna (6,10%) e Lombardia (5,54%) (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.57 del volume degli allegati).

La spesa *pro-capite* più rilevante si riscontra in Molise (756.582 lire), in Liguria (740.426 lire), in Sicilia (lire 619.734), nel Trentino Alto Adige (lire 597.562), in Emilia Romagna (lire 479.981) ed in Sardegna (lire 432.063), (Cfr. Parte III Cap.5 prospetti n.57 e n.58 del volume degli allegati).

Rispetto ai settori di intervento, l'area sud-isole registra il maggior impegno nel settore delle opere igienico-sociali (66%) ed in quello dei trasporti e comunicazioni (55%). In particolare le isole appaltano il 38% delle opere igienico-sociali mentre al centro è attribuibile solo il 5% (Cfr. Parte III Cap.5 grafici n.1 e n.2 del volume degli allegati).

Nel settore "altre opere" si registrano interventi notevoli al centro che assorbe il 32% e nell'area nord-ovest con il 26%. (Cfr. grafico n.3 del volume degli allegati).

La spesa relativa al settore dell'edilizia evidenzia una contrazione media del 24% rispetto al precedente esercizio con punte elevate in Campania (- 82%), nel Veneto (- 49%), negli Abruzzi (- 47%), in Umbria (- 41%) ed in Lombardia (- 38%). Le uniche regioni che presentano un incremento nel comparto sono la Valle d'Aosta (+ 34%), il Trentino Alto Adige (+ 29%) e l'Emilia Romagna (+ 31%). Dal grafico n.4 del volume degli allegati si denota che la spesa maggiore nel comparto spetta globalmente all'area nord con una incidenza percentuale del 47%, cui segue il sud con il 20%, le isole con il 18% ed il centro con il 15%.

Nel comparto trasporti e comunicazioni sono di rilievo gli incrementi che si rilevano nel Trentino Alto Adige, in Liguria, nel Lazio, in Umbria e in

Molise.

Anche il settore delle opere igienico-sanitarie evidenzia una flessione generalizzata: fanno eccezione gli incrementi della Liguria (+ 272%), della Puglia (+ 88%), della Sicilia (+ 65%) e della Calabria (+ 63%).

Il settore delle "altre opere" presenta un considerevole aumento nel Molise (+ 314%) a fronte di una contrazione media di circa il 17% generalizzata in tutte le altre regioni.

### **5.9 Applicazione della legislazione antimafia**

L'attività di repressione della criminalità organizzata si è senza dubbio avvantaggiata della concentrazione delle competenze presso le Direzioni Distrettuali Antimafia e dell'operatività della Direzione Nazionale per una migliore acquisizione ed elaborazione dei dati e delle notizie riguardanti le forme di corruzione diffuse nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione locale: permangono, tuttavia, carenze informative sulle dimensioni dell'economia criminale; d'altra parte la penetrazione nelle attività legali attraverso il riciclaggio del denaro proveniente da traffici illeciti ed il suo investimento nei settori produttivi della economia sono in continua espansione, delle attività delittuose anche se si delinea la tendenza ad un primo decremento delle attività delittuose<sup>49</sup>.

Notevole, in questa prima fase, è stata l'azione di sostegno alle istituzioni promossa dalle popolazioni locali e da quella meridionale in particolare.

I dati sulla criminalità organizzata (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.59

---

<sup>49</sup> Cfr. relazione Guardia di Finanza 1992 e relazione del Ministro dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia 1993.

del volume degli allegati) posti a raffronto con quelli dell'anno precedente mostrano da un lato il positivo aumento (+ 20%) delle persone denunciate ai sensi dell'art.416 bis c.p. e, dall'altro, una considerevole diminuzione del numero di omicidi consumati nell'ambito della criminalità organizzata, segno evidente di un minor potere di controllo del territorio in cui dette organizzazioni operano. Risultano invece incrementati, nell'anno in riferimento, i rapporti di scambio tra esponenti di governo locale e criminalità: i procedimenti giudiziari in corso e le inchieste della Commissione Parlamentare antimafia<sup>50</sup> hanno evidenziato gli effetti destabilizzanti delle azioni illegali sulla spesa pubblica, sui meccanismi di aggiudicazione degli appalti, sulla concorrenza, sull'economia locale in genere.

Il sottogoverno e la lottizzazione delle cariche hanno generato una gestione delle risorse pubbliche locali privatistica e clientelare, consentendo larghe fasce di impunità anche per il fatto che gli organi istituzionalmente preposti al controllo di legittimità sui provvedimenti amministrativi, oltre ad essere, talora, composti dai rappresentanti di partiti o gruppi di potere, esercitano una verifica essenzialmente formalistica che non consente il più delle volte di accertare l'effettività delle situazioni.

La garanzia del finanziamento e l'accesso al canale regionale o nazionale erogatore dei fondi e non l'utilità per la collettività amministrata guidano l'amministratore locale nella scelta dell'opera pubblica da porre in cantiere, spesso su "proposta" dalla stessa impresa o società "aggiudicataria" dell'appalto.

---

<sup>50</sup> Cfr. rapporto della Commissione Parlamentare antimafia al Forum "Economia e Criminalità" - Roma 14 maggio 1993.

Il "*pactum sceleris*", del quale l'amministrazione diviene esecutrice, attiene alle opere pubbliche, alle forniture, alla licenze commerciali, alle utenze irrigue, alla riscossione di tributi, alle erogazioni creditizie, alle prestazioni assistenziali, alle concessioni edilizie, ai piani regolatori: in tal caso l'ente locale è privato della sua funzione di anello di base dello Stato di diritto.

La legge n.221 del 1991, che prevede lo scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose, si è dimostrata lacunosa in più punti, anche se il numero degli enti commissariati è in continuo aumento (Cfr. Parte III Cap.5 prospetti da n.1 a n.6 del volume degli allegati). Al fine di rimuovere la stasi dell'attività contrattuale nei comuni disciolti ed assicurare il sostegno ed il monitoraggio delle azioni poste in essere dalle commissioni straordinarie è stato emanato il decreto legge 20 dicembre 1993 n.529, convertito nella legge 11 febbraio 1994 n.108, con cui si istituisce presso il Ministero dell'interno apposito Comitato per il ripristino della legalità e la restituzione dell'efficacia e della trasparenza all'azione amministrativa locale.

La ripresa degli investimenti è del pari sollecitata: la commissione straordinaria è tenuta ad adottare un piano degli interventi, anche con riferimento a progetti già approvati e non eseguiti, piano che permetterà all'amministrazione regionale competente o alla Cassa DD.PP. di stabilire le priorità di accesso ai contributi e al finanziamento a carico degli stanziamenti comunque destinati agli investimenti degli enti locali. Di rilevante interesse si presenta la disposizione che attribuisce alla commissione straordinaria i poteri propri del collegio degli ispettori di cui all'art.14 del decreto legge 13 maggio 1991, n.152, convertito con modificazione nella legge 12 luglio 1991, n.203, che prevede la revoca delle deliberazioni già adottate in qualunque momento e fase procedimentale o contrattuale e di rescissione del contratto già concluso, qua-

lora si ritenga che le aggiudicazioni di appalti di opere o di lavori pubblici o di pubbliche forniture siano inficiate da infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso. Per meglio adeguare l'operatività delle disposizioni alla realtà criminale, tuttora agguerrita e sofisticata, è intervenuto il decreto legge 8 giugno 1992, n.306, recante modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa, convertito nella legge 7 agosto 1992 n.356, che amplia gli spazi d'indagine, riesamina i rapporti tra polizia giudiziaria e pubblico ministero, riconsidera la materia delle collaborazioni processuali e dei benefici penitenziari. La norma rafforza, tra l'altro (art.12 quinquies), le misure di prevenzione patrimoniale, già previste dagli artt.2 bis e 2 ter della legge antimafia n.575 del 1965, disponendo la confisca di denaro e dei beni posseduti da chi, anche semplicemente indagato, risulti essere titolare od avere la disponibilità a qualsiasi titolo di beni od altre utilità di valore sproporzionato al proprio reddito fiscale od alla propria attività economica senza che se ne possa giustificare la legittima provenienza.

La norma, modificata da successivi provvedimenti in tema di possesso ingiustificato di beni e di valori e di delitti contro la pubblica amministrazione, ultimo dei quali la legge n.461 del 1993, è stata riconosciuta dalla Corte Costituzionale, con decisione n.48 del 1994, contrastante con i principi costituzionalmente garantiti ai sensi dei quali "il fatto penalmente rilevante deve essere tale a prescindere dalla circostanza che il suo autore sia o meno indagato o imputato". La Consulta, quindi, pur riconoscendo le ragioni di politica criminale che hanno ispirato il legislatore, ha ritenuto che la provenienza illecita dei beni, ai fini del provvedimento di sequestro, deve essere provata in sede processuale dal Pubblico ministero o da parte degli organi giudicanti.

Neppure sembra ancora risolta l'annosa controversia dottrinale e giuri-



sprudenziiale relativa ai proventi da reato riproposta all'attenzione con la legge n.537 del 1993 che, all'art.14, ha introdotto il principio della tassazione di "proventi derivanti da fatti, atti o attività qualificabili come illecito civile, penale o amministrativo se non già sottoposti a sequestro o confisca penale": evidentemente la norma risente delle numerose ipotesi di corruzione e concussione poste in essere da amministratori e funzionari locali ed evidenziate nei giudizi di tangentopoli.

La Cassazione, a sezioni riunite, con sentenza n.2798 del 1994, ha dichiarato la non tassabilità dei proventi da reato in coerenza con i principi costituzionali e di logica giuridica propri dell'intero ordinamento.

Particolare attenzione è stata ancora rivolta<sup>51</sup> al tema della prevenzione di situazioni a rischio di coinvolgimento dei soggetti minori in attività criminale: comuni, province, consorzi e comunità montane possono ottenere contributi per iniziative già in corso o che intendono avviare anche nel settore delle opere edili.

Il decreto legge 26 marzo 1994, n.209 reiterato con il decreto legge 27 maggio 1994 n.318, per il triennio 1994 - 1996, ha rifinanziato l'apposito Fondo nella misura di lire 32 miliardi per l'anno 1994 e di lire 40 miliardi per ciascuno degli anni 1995 e 1996; a favore dei progetti proposti dai comuni delle regioni meridionali sono stati stanziati lire 18 miliardi.

La Sezione più volte ha espresso dubbi<sup>52</sup> sulla valenza puramente for-

---

<sup>51</sup> Cfr. legge 19 luglio 1991, n.216; circolare 28 aprile 1994 n.672/MR 32 del Ministro per gli affari sociali e del Ministero dell'interno; circolare 30 maggio 1994 n.30704 del Ministero di grazia e giustizia.

<sup>52</sup> Cfr. relazioni sull'esame delle gestioni e dell'attività amministrativa degli enti locali-esercizi 1990 e 1991.

male delle disposizioni in materia di comunicazioni e certificazioni "antimafia" di cui alla legge 31 maggio 1965, n.575 e successive modificazioni: i suggerimenti formulati sono stati recepiti nella legge 17 gennaio 1994 n.47, che delega il Governo all'emanazione di un decreto legislativo di riordino della materia: tra i principi ed i criteri direttivi di notevole interesse si presentano le nuove modalità di trasmissione dei dati anche per via informatica ed i limiti alla "autocertificazione"; è stata soppressa la certificazione o la dichiarazione sostitutiva per i provvedimenti, gli atti od i contratti e le erogazioni il cui valore complessivo non superi i 50 milioni di lire.

Di particolare rilevanza si dimostra l'abrogazione dell'art.10 sexies della citata legge n.575 e dell'art.21 del decreto legge 13 maggio 1991, n.152, convertito, con modificazioni dalla legge 12 luglio 1991, n.203.

#### **5.10 Le verifiche ed i controlli sulle opere pubbliche**

L'insufficienza dei controlli sulle opere pubbliche locali riduce l'effettività e l'incisività del loro operare: revisione prezzi, varianti, perizie suppletive, subappalti hanno permesso ancora di aggirare i limiti posti da leggi e regolamenti: non sembra infatti aver prodotto gli effetti che si era proposto il nuovo sistema istituito dalla legge 8 giugno 1990 n.142, che ha "professionalizzato" l'organo di controllo sugli atti degli enti locali, limitato il controllo preventivo di legittimità, e abolito il controllo di merito.

Né risulta praticata la nuova e atipica forma di controllo interno da realizzarsi attraverso visti e pareri resi dal segretario dell'ente e dai funzionari responsabili, mentre appena avviato solo in alcuni comuni è il controllo di gestione ai sensi dell'art.57 ultimo comma.

Anche il tentativo di una diversa disciplina dell'attività amministrativa,

ai sensi delle disposizioni della legge n.241 del 1990, attraverso l'istituzione del responsabile del procedimento cui indubbiamente debbono essere ricondotti anche compiti di controllo e di governo sull'esplicarsi dell'*iter* procedimentale, appare di non agevole realizzazione data la limitata attuazione della riforma: solo il 20% degli enti locali si è stutturato per recepire le norme sulla trasparenza<sup>53</sup>.

Non risultano aver raggiunto livelli idonei di funzionamento neppure i nuovi meccanismi di controllo previsti dal decreto legge 13 maggio 1991 n.152, convertito nella legge 12 luglio 1991 n.203, in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa, che dispongono la nomina di un collegio di ispettori con compiti di verifica sulla correttezza delle procedure di appalto e di informazione sulle responsabilità riscontrate a carico di amministratori pubblici dipendenti ed anche liberi professionisti ed imprese.

D'altra parte la rivitalizzazione delle funzioni del Prefetto in ordine al potere di sottoporre al controllo preventivo di legittimità le delibere delle amministrazioni locali in materia di acquisti, alienazioni, appalti e contratti in genere non sembra aver avuto sufficiente esplicazione.

Anche l'attività delle unità specializzate istituite presso ciascun ufficio del Genio civile al fine dell'espletamento delle procedure di appalto relative alle opere pubbliche, alle forniture ed ai pubblici servizi si è rilevata estremamente carente per la limitatezza di uomini e di mezzi tecnici, mentre il coordinamento, il raccordo e la vigilanza da parte dei Comitati provinciali della

---

<sup>53</sup> Cfr. rapporto della Funzione pubblica sullo stato di recepimento e sulla attuazione della legge n.241 - febbraio 1994.

pubblica amministrazione sull'attività contrattuale delle amministrazioni locali hanno mostrato scarsa operatività ed efficacia.

Il Commissario del Governo, per gli appalti di opere pubbliche o di pubbliche forniture o di pubblici servizi di competenza della regione ed il Prefetto, per quelli di competenza dei comuni, delle province e degli altri enti locali avrebbero la facoltà di richiedere alle amministrazioni informazioni e notizie sull'espletamento delle gare d'appalto o sulla loro esecuzione, ma non risulta che di tale potere si siano frequentemente avvalsi.

Nuove forme di controllo, dirette all'accertamento dell'efficienza e dell'economicità della gestione sono state introdotte dalla legge n.498 del 1992 che, art.12, consente la realizzazione delle opere necessarie allo svolgimento dei pubblici servizi, di infrastrutture ed di altre opere di interesse pubblico mediante società per azioni con partecipazione degli enti locali anche non maggioritaria; nuove tecniche di valutazione della attività svolta dagli uffici e forme di controllo interno per la corretta gestione delle risorse pubbliche sono state introdotte dal decreto legislativo 3 febbraio 1993 n.29, tendente alla razionalizzazione dell'organizzazione della pubblica amministrazione ed alla revisione della disciplina in materia di pubblico impiego<sup>54</sup>.

Nel quadro estremamente innovativo dei controlli, che si caratterizza ormai per l'incalzare sempre più pressante di agenzie, autorità, garanti, osservatori e figure soggettive in completa autonomia funzionale ed organizzativa, in nome della trasparenza e del buon andamento, si inseriscono anche l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici prevista dalla legge Merloni e gli altri or-

---

<sup>54</sup> Il D.Lvo citato è stato successivamente modificato dal D.Lvo 18 novembre 1993 n.470 e del D.L.vo 23 dicembre 1993 n.546.

ganismi indipendenti che dovrebbero essere istituiti dai decreti legislativi, previsti dall'art.1, comma 1° lett. *b*, della legge n.537 del 1993.

In tema di controlli giurisdizionali di estremo interesse si appalesa la nuova determinazione dei confini tra giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria, operata dall'art.6 della detta ultima norma "*ratione materiae*" anziché sulla base della dialettica diritto soggettivo-interesse legittimo: ci si riferisce alle controversie tipicamente contrattuali attinenti alla revisione unilaterale del contratto ed al "concordamento" dei prezzi contrattuali che, in linea con gli orientamenti della Corte di Cassazione in materia di appalti di pubblici servizi, vengono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo: la norma, la cui operatività è stata sospesa, tiene conto di una nuova realtà effettuale che si fa strada per il contrarsi dell'area pubblica sotto la spinta della privatizzazione economica e giuridica di ispirazione comunitaria<sup>55</sup> e dell'impatto dell'art.11 della legge sul procedimento amministrativo, che rende sostanzialmente fungibili i provvedimenti amministrativi con quelli contrattuali.

Non di minore importanza si prospetta la riforma delle competenze e delle strutture della Corte dei conti realizzata dalla legge n.19 del 14 gennaio 1994, che completa il decentramento giurisdizionale - già in atto in Sicilia e in Sardegna ed avviato ai sensi della legge n.203 del 1991 nelle regioni a "rischio", Campania, Puglia e Calabria - in tutte le altre regioni con riguardo alle materie sia di contabilità pubblica che pensionistiche e dalla legge n.20 sempre del 14 gennaio 1994, che modifica sostanzialmente le modalità di

---

<sup>55</sup> A conferma dell'assunto può citarsi la trasformazione di provvedimenti amministrativi, quali le concessioni di opere pubbliche, in sottospecie del contratto d'appalto.

esercizio del controllo e delle funzioni spettanti alla Corte ai sensi dell'art.100 della Costituzione.

Nell'esercizio dei nuovi compiti la Corte ha, fra l'altro, quello di verificare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi fissati dalla legge mediante la valutazione comparativa dei costi, modi e tempi dell'azione anche delle pubbliche amministrazioni locali, verifica che consente ispezioni ed accertamenti diretti ed utilizzo di consulenti tecnici; il nuovo tipo di controllo sulla spesa locale impone, come obiettivo prioritario, la riforma del sistema della rilevazione dei dati contabili<sup>56</sup>: la contabilità economico-patrimoniale affiancata a quella finanziaria e la responsabilizzazione delle "performances" realizzate e degli obiettivi assegnati dovranno offrire nuovi elementi di valutazione e di chiarezza.

Di notevole interesse si presenta anche la legislazione regionale in tema di rinnovamento dei controlli sulle opere pubbliche: la legge della Regione Marche n.49 del 1992 dispone che tutte le amministrazioni aggiudicatrici, regione, province, comuni, comunità montane ed i loro consorzi, redigano l'elenco dei contratti, di importo superiore ai 100 milioni, che prevedono di stipulare nell'anno successivo e definisce la responsabilità dei singoli uffici e dei funzionari per tutto ciò che attiene allo svolgimento dell'attività contrattuale; la legge della Regione Sicilia n.10 del 1993 istituisce un ufficio regionale per gli appalti, una commissione regionale di garanzia della trasparenza dei lavori pubblici ed il responsabile del procedimento; anche la Provincia autonoma di Trento ha dettato, in una recente legge, principi innovativi in materia di

---

<sup>56</sup> L'art.4, comma 2°, della legge n.241 del 1992 aveva delegato il Governo ad emanare decreti legislativi per il riordino contabile degli enti locali; tale delega è peraltro decaduta.

lavori pubblici al fine di moralizzare il settore: nuove forme di controllo ed un apposito collegio di ispettori sono previsti dalla normativa al fine di eliminare inefficienze, disservizi, turbative e pericoli di condizionamenti mafiosi o criminali.

Le recenti modifiche in materia di introduzione del "commissario ad acta" in caso di inerzia delle amministrazioni nel rilascio della concessione edilizia sono già inserite in alcune legislazioni regionali, fra cui quella dell'Abruzzo.

Notevoli innovazioni relative ai controlli si riscontrano nella legge n.19 del 1992 della Regione Friuli Venezia Giulia, che dispone la valutazione dell'impatto ambientale (V.I.A.) nei piani urbanistici in formazione nonché nelle leggi della Regione Liguria che definiscono i controlli in materia di interventi di recupero del patrimonio edilizio e nella legge n.30, che detta una organica disciplina con riguardo ai comuni sprovvisti di piano regolatore o di revisione dello stesso.

#### **5.11 La trasparenza nelle modalità di affidamento dei lavori: il sistema al "massimo ribasso"**

L'indagine condotta dalla Sezione in sede regionale e presso un campione composto di enti appartenenti ad ogni tipo di classe demografica ha permesso valutazioni di estremo interesse sulla tipologia e le modalità di affidamento delle opere pubbliche, portate a termine nel 1992.

Deve osservarsi preliminarmente che non è stato possibile effettuare alcuna indagine in relazione a 241 amministrazioni per le carenze ed inaffidabilità delle risposte fornite: la Corte si riserva in proposito di svolgere ulteriori accertamenti.

Dei 659 comuni ed amministrazioni provinciali esaminati 199 appartengono all'area nord-occidentale; 178 all'area nord-orientale; 106 al centro e 176 al sud-isole (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.60 del volume degli allegati).

La suddivisione delle spese in conto capitale (Titolo II Categoria 1<sup>a</sup>) secondo la tipologia contrattuale utilizzata nell'affidamento dei lavori (Cfr. Parte III Cap.5 prospetti n.61 e n.62 del volume degli allegati) ha evidenziato la preferenza degli enti per il sistema della licitazione privata (53,73%), cui segue la trattativa privata (23,55%), la concessione (14,32%), l'asta pubblica (7,22%); la natura dei lavori oggetto dell'indagine giustifica l'1,10% riservato all'esecuzione in economia delle opere (Cfr. Parte III Cap.5 grafico n.5 del volume degli allegati).

Quanto ai modi di scelta del contraente nella licitazione privata è risultato che circa il 50% dei contratti è aggiudicato a mezzo di offerta segreta "al massimo ribasso"; il 15% a mezzo di offerta segreta da confrontarsi con la "media" delle offerte presentate; il 14% a mezzo del sistema della "media corretta"; il 12% a mezzo del sistema della "media dimezzata"; l'1% con il sistema dei prezzi unitari ed il 7% con "altri" metodi (Cfr. Parte III Cap.5 prospetti n.63 e n.64 del volume degli allegati).

La prevalenza delle aggiudicazioni al "massimo ribasso"<sup>57</sup> pone, con

---

<sup>57</sup> Sullo svolgimento della gara, aggiudicazione, stipula ed approvazione del contratto: C. Stato, V, 14.10.1992 n.1001; C. Stato, VI, 26.10.1992 n.817; C. Stato, V, 24.11.1992 n.1392; C. Stato, VI, 7.12.1992 n.1018; C. Stato, V, 30.3.1993 n.433; C. Stato, V, 13.5.1993 n.601; Tar Basilicata, 7.3.1992 n.19; Tar Puglia, Lecce, 24.3.1992 n.125; Tar Lazio, II, 21.4.1992 n.1129; Tar Sardegna, 18.5.1992 n.586; Tar Lazio Latina, 3.6.1992 n.551; Tar Piemonte, II, 10.6.1992 n.183; Tar Abruzzo, L'Aquila, 23.6.1992 n.260; Tar Sicilia, Palermo, I, 9.7.1992 n.476; Tar Abruzzo, L'Aquila, 13.7.1992 n.285; Tar Toscana, I, 16.7.1992 n.423; Tar Sardegna, 10.8.1992 n.975; Tar Abruzzo, L'Aquila, 25.8.1992 n.305; Tar Molise, 8.10.1992 n.168; Tar Sardegna, 17.10.1992 n.1202; Tar Lombardia, Milano, I, 26.10.1992 n.747; Tar Sardegna, 3.12.1992 n.1633; Tar



nuova impellanza, il problema dell'affidabilità della impresa e delle capacità tecniche, imprenditoriali e finanziarie della stessa. E' ben noto che le verifiche richieste per l'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori non permettono controlli attendibili, né sono previste sanzioni idonee a scoraggiare comportamenti anomali dell'impresa.

La persistente previsione del criterio di aggiudicazione al "massimo ribasso", riproposta in tutte le normative nazionali e comunitarie<sup>58</sup> e, di recente, anche nella "legge quadro sui lavori pubblici", si fonda sulla convinzione che il sistema permetta di limitare la discrezionalità della pubblica amministrazione nella valutazione degli importi di aggiudicazione ed aumentare le garanzie delle imprese appaltatrici.

In effetti, negli ultimi due anni, la quantità e la qualità dei ribassi dei prezzi negli appalti di lavori pubblici hanno raggiunto livelli inadeguati ed irrealistici rispetto ai costi di produzione di beni, servizi ed opere, che mostrano un profondo processo di degenerazione del mercato ed una grave tensione infrasettoriale: in particolare il settore delle opere pubbliche ha evidenziato, nel 1992, una situazione di "non mercato" dovuta non solo e non tanto a fenomeni di corruzione e concussione quanto ad una progressiva deresponsabilizzazione

---

Molise, 8.2.1993 n.11; Tar Piemonte, II, 10.2.193 n.71; Tar Campania, Napoli, I, 15.2.1993 n.70.

<sup>58</sup> Il criterio del massimo ribasso è stato introdotto dal regolamento di contabilità del 1924 (art.73 lett.c) e poi riproposto dalla normativa successiva in materia di procedimenti di gara negli appalti di opere pubbliche: vedi legge n.14 del 1973, art.1; legge n.584 del 1977, art.24; art.29 comma 1° lett.a del D.L.vo n.406 del 1991, di recepimento della Direttiva comunitaria n.89 del 1989; art.16 comma 1° lett.a del D.L. n.358 del 1992, che recepisce la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici di forniture; art.27 comma 1° lett.a della direttiva 90/531 C.E.E. relativa alle procedure di appalto dei cosiddetti settori esclusi; art.36 comma 1° lett.b della direttiva 92/50 C.E.E. relativa alle procedure di aggiudicazione degli appalti di pubblici servizi.

degli operatori.

La regolamentazione normativa degli appalti di opere pubbliche, del resto, sta attraversando una fase di rinnovamento e di revisione caratterizzata da un profondo ripensamento dei principi che finora hanno regolato il settore delle gare ed i criteri di individuazione delle offerte migliori, dal momento che proprio tali fasi procedurali si sono dimostrate più vulnerabili alle varie forme di inquinamento.

Le inchieste giudiziarie in corso hanno rilevato che anche nell'ipotesi di aggiudicazione al "massimo ribasso"<sup>59</sup> può attuarsi il controllo illegale degli appalti mediante le informazioni privilegiate che "pilotano" le offerte e consentono comunque ampi margini di manovre, pure successive, sulle perizie suppletive e di varianti.

In molti casi il potere discrezionale dell'amministrazione viene accresciuto per l'assenza od il ritardo nella stipula del contratto formale, che impediscono agli Uffici tecnici dell'ente la verifica degli stadi di avanzamento dell'opera, il controllo sulla revisione prezzi<sup>60</sup> e delle modifiche in corso d'opera: il fenomeno è stato rilevato, con particolare frequenza, nell'indagine espletata dalla Sezione enti locali sulle opere pubbliche poste in essere nel pe-

---

<sup>59</sup> "Sulla totale perdita di attendibilità delle offerte presentate in sede di gara, caratterizzate da ribassi artatamente predisposti al solo fine di aggiudicarsi i lavori (ma in realtà concretamente insostenibili), nella prospettiva di recuperare in sede esecutiva il corretto equilibrio prezzo-prestazione mediante gli strumenti, originariamente eccezionali, della revisione prezzi o delle perizie di variante", vedi *Relazione relativa al 1992 del garante della concorrenza ex art.24 legge n.287 del 1990*.

<sup>60</sup> L'abolizione della "revisione prezzi", come si è già detto, è stata attuata dalla legge n.498 del 1992, che ha definitivamente cancellato qualunque meccanismo revisionale in materia di opere pubbliche.

riodo 1987 - 1991 dai comuni disciolti ai sensi della legge n.221 del 1991<sup>61</sup>.

D'altra parte all'arbitrio degli amministratori locali si accompagna, spesso, una diffusa inefficienza della macchina burocratica: l'ampia descrezionalità "tecnica" dei funzionari e la ridotta validità delle strutture di controllo interno consentono pratiche illecite e prassi illegali che diventano strumenti per ovviare alle croniche disfunzioni dell'apparato comunale e provinciale. La sempre più diffusa proliferazione dei "comitati d'affari" e dei "faccendieri" ha generato reti di solidarietà incrociate tra politici e burocrati al fine di dar vita a "giochi di squadra"; di converso le imprese appaltatrici, a loro volta, si sono organizzate in "pools" al fine di condizionare le trattative e di realizzare guadagni che spesso superano il 50% del giusto livello remunerativo.

#### **5.11.1 Le offerte anomale e le possibili infiltrazioni delle organizzazioni malavitose**

Il fenomeno dei ribassi evidenziatosi nelle aggiudicazioni, che toccano, nell'ultimo trimestre del 1992, anche il 30% dei prezzi a base di asta e raggiungono il 50% nel 1993, non si presenta compatibile con le esigenze di una imprenditoria sana e si presta invece a possibili infiltrazioni delle organizzazioni malavitose, ipotesi questa avvalorata anche dal fatto che le offerte particolarmente basse provengono spesso da imprese delle regioni a "rischio", Puglia, Sicilia, Calabria e Campania, in cui il settore edilizio e quello della commercializzazione di materiali inerti da tempo sono sottoposti alla infiltrazione mafiosa<sup>62</sup>. L'applicazione distorta del sistema del "massimo ribasso", da

<sup>61</sup> Per ulteriori notizie sull'argomento Cfr. Cap.5, ParteIII.

<sup>62</sup> E' noto che questi settori di attività, in diverse zone del paese, registrano un'alta presenza mafiosa ed in alcune amministrazioni il controllo della mafia o delle imprese colluse con organizzazioni

tempo è oggetto di ampia disamina in sede legislativa e giurisprudenziale.

Le soluzioni adottate dal legislatore italiano sul "calcolo matematico" per l'esclusione delle offerte anomale hanno dato luogo ad ampio contenzioso con la Corte di Giustizia europea, in quanto contrastanti con gli orientamenti comunitari.

La Direttiva 89/440/C.E.E. ha introdotto alcune novità recepite nel decreto legislativo n.406 del 1991, all'art.29 comma 5°, applicabili ai sistemi di aggiudicazione degli appalti di importo pari o superiore a lire 5 milioni di ECU<sup>63</sup>; per gli importi inferiori, a seguito dell'abrogazione della legge n.584 del 1977, la procedura di verifica delle offerte anomale si applica solo in caso di aggiudicazione dell'appalto mediante l'offerta di prezzi unitari. L'amministrazione, comunque, ha il potere di sospendere l'aggiudicazione del contratto al migliore offerente in attesa che vengano fornite giustificazioni sugli eccessivi ribassi praticati<sup>64</sup>; tale potere, che rientra nell'ampia sfera di discrezionalità di cui gode l'amministrazione nel valutare l'anomalia dei ribassi, deve in ogni caso adeguarsi ai canoni della logica e buon andamento dell'azione amministrativa, fondando su idonei presupposti di fatto e su congrue motivazioni<sup>65</sup>.

---

mafiose è quasi totale: vedi Relazione della commissione antimafia - anno 1993.

<sup>63</sup> L'amministrazione aggiudicatrice può richiedere all'impresa offerente precisazioni sulla composizione dell'offerta, riguardanti l'economia del procedimento di costruzione, le soluzioni tecniche adottate, le condizioni di favore di cui dispone l'imprenditore per eseguire i lavori, l'originalità del progetto.

<sup>64</sup> Cfr. T.A.R. Sicilia, Sez. I, 20 maggio 1989 n.390.

<sup>65</sup> Cfr. T.A.R. Toscana Sez. I, 15 settembre 1990 n.796; T.A.R. Sicilia Sez. I, 20 maggio 1989 n.390; T.A.R. Lombardia Sez. II, 19 maggio 1989 n.215; e tra le più recenti decisioni: T.A.R. Toscana Sez. I, 14 aprile 1992 n.140; T.A.R. Lombardia, Brescia, 2 giugno 1992 n.541; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 4 settembre 1992 n.258; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 9 novembre 1992 n.771; T.A.R. Abruzzo, Pescara 30 dicembre 1992 n.267; T.A.R. Friuli Venezia Giulia 23 febbraio 1993 n.91.

Il tentativo di risolvere il problema delle offerte anomale è stato affrontato anche dalla legge quadro sui lavori pubblici, che aveva disposto ingenti garanzie finanziarie da prestarsi dall'aggiudicatario dei lavori, laddove l'aggiudicazione fosse avvenuta ad un prezzo inferiore di venti punti rispetto alla media dei ribassi presentati per quella gara.

La soluzione che, a giudizio della Corte, non poteva considerarsi del tutto soddisfacente, comunque prendeva atto di un problema del mercato senza dubbio rilevante, rispetto al semplicistico rimedio dell'esclusione dalla gara dell'offerta anomala. Non vi è dubbio, infatti, che l'aggiudicazione dei lavori al massimo ribasso senza alcuna limitazione produce, in un momento di marcata contrazione degli investimenti quale è quello attuale, effetti distorsivi sul piano concorrenziale tutt'altro che secondari: falsa il mercato, tanto sul fronte della domanda che su quello dell'offerta.

Pertanto si ritiene indispensabile che le amministrazioni locali siano poste in grado di valutare con sufficiente cognizione il reale valore economico della prestazione che richiedono, senza bisogno di "rinegoziare", come previsto dall'art.6 della legge n.537, che ha introdotto inevitabili, ulteriori elementi di incertezza in un contesto di mercato già particolarmente travagliato. D'altra parte in un momento nel quale "la qualità" della spesa pubblica si presenta come obiettivo prioritario diventa ancor più difficile procedere, in ipotesi, ad una esclusione dalla gara di un'offerta apparentemente "conveniente".

Per questo, meccanismi come quello dell'incremento delle garanzie, che diano un contributo alla soluzione del delicato problema, rafforzando il ruolo dell'amministrazione pubblica, non possono che essere visti con favore.

### **5.11.2 La progettazione delle opere pubbliche**

Agli organi politici delle amministrazioni locali spetta di esercitare la funzione di "committenza" nella progettazione interna ed esterna delle opere pubbliche, funzione che si esplica attraverso l'indicazione delle linee guida che debbono sovrintendere fin dal progetto di massima e la verifica dei criteri seguiti nonché della conformità dell'opera ai programmi ed agli obiettivi dell'ente.

Alla redazione dei progetti delle opere pubbliche dei comuni, delle province, dei loro consorzi e delle comunità montane provvedono gli Uffici tecnici degli enti predetti: deve, comunque, ritenersi illegittima la progettazione operata da un soggetto che, pur inserito nell'organizzazione dell'Ufficio tecnico comunale, non abbia la qualifica professionale richiesta per la progettazione dei quel tipo di opera<sup>66</sup>. L'elaborazione dei progetti delle opere pubbliche e degli studi, indagini e rilevazioni tecniche connesse può essere affidata dagli enti locali a professionisti privati quando gli enti predetti non siano dotati di un ufficio tecnico ovvero quando la speciale natura delle opere o particolari motivi di urgenza lo rendano necessario. I motivi che giustificano il conferimento dell'incarico ad esterni debbono essere illustrati in apposita deliberazione che sarà vincolante nei confronti del comune solo nel caso in cui essa indichi l'ammontare del compenso dovuto al professionista e dei mezzi di "copertura"<sup>67</sup>, ai sensi di quanto disposto all'art.55 della legge n.142 del 1990: l'inosservanza delle dette prescrizioni comporta la nullità della delibera, che si estende al contratto di prestazione d'opera professionale stipulato con il pro-

---

<sup>66</sup> Cfr. Consiglio di Stato IV, 23 ottobre 1986 n.675; Consiglio di Stato V, 20 febbraio 1990 n.164.

<sup>67</sup> Cfr. Cassazione II, 9 marzo 1983 n.1760; Cassazione II, 14 marzo 1983 n.1890.

fessionista privato<sup>68</sup>.

La deliberazione comunale che affida l'incarico della progettazione di opera pubblica ad un privato professionista anziché all'ufficio tecnico dell'Ente, ove manchi ogni motivazione in ordine alla natura dell'opera ed ai motivi di urgenza che giustificano l'affidamento dell'incarico, deve ritenersi, quindi, illegittima<sup>69</sup>. Ai sensi dell'art.32 del nuovo ordinamento delle autonomie locali, l'approvazione dei progetti esecutivi attiene non alla competenza del consiglio, cui è affidata invece l'approvazione dei programmi delle opere pubbliche, dei piani finanziari e l'assunzione dei mutui, ma alla competenza della giunta, a condizione che le opere stesse siano previste espressamente nel programma approvato dall'organo consiliare: la disposizione della legge "Merloni" che operava lo spostamento della competenza di cui trattasi è stata espressamente abrogata dall'art.5 del decreto legge n.331 del 1994.

Deve ritenersi illegittimo anche il conferimento di un incarico ad un libero professionista relativo alla progettazione di opere di non immediata realizzazione e non inserite negli ordinari strumenti di programmazione della amministrazione; né la detta attività può essere destinata solamente all'ideazione tecnica di opere indipendentemente dalla effettiva possibilità di realizzarle in un contesto di concrete scelte operative e finanziarie finalizzate al soddisfacimento di un interesse pubblico attuale.

L'importanza delle tematiche esposte ha indotto la Sezione ad espletare una indagine sulla progettazione di opere pubbliche, riferita al biennio 1991 - 1992, riguardante: il numero dei progetti di massima e di quelli esecu-

---

<sup>68</sup> Cfr. T.A.R. Lazio II, 2 febbraio 1977 n.33.

<sup>69</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione controllo Stato, deliberazione n.113 del 1993.

tivi portati a termine nel biennio; il valore delle opere pubbliche realizzate, con progettazione interna ed esterna; il valore dei corrispettivi erogati ai professionisti privati e l'allocazione dei relativi finanziamenti. Dei 1415 enti interpellati hanno dato risposta 760 enti; un ulteriore "scrining" ha evidenziato l'inaffidabilità delle risposte fornite, i cui dati presentano macroscopiche difformità con quelli rilevati dai conti consuntivi e memorizzati nel CED Enti locali.

L'indagine che, pertanto, è stata limitata a 659 enti, 53 province e 606 comuni, di cui 493 ubicati nell'area centro-nord, evidenzia una notevole inadempienza dell'area sud-isole: solo 176 enti hanno fornito le risposte ai questionari inviati.

L'esame dei dati ha indicato che il numero dei progetti di massima deliberati nel biennio è di 19.254; quelli esecutivi sono 17.563 (Cfr. Parte III Cap.5 prospetti n.65 e n.66 del volume degli allegati): l'ingente dinamismo delle regioni settentrionali, più volte evidenziato in altre parti del capitolo, trova conferma anche nell'indagine di cui trattasi, in quanto all'area nord è attribuibile circa il 61% del totale dei progetti realizzati in opere pubbliche. Il maggior impegno dell'area settentrionale si rileva anche rispetto al valore delle opere: dei 4.077 milioni riferibili alle opere con progettazione esterna, realizzate nel biennio, circa il 64% appartiene al nord cui segue il sud-isole con il 27% ed il centro con il 9% (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.67 del volume degli allegati).

La richiesta di notizie sulla ripartizione dei progetti all'interno od all'esterno dell'ente è rimasta per lo più inevasa, segno evidente dei collegamenti non sempre limpidi che, in questi ultimi anni, hanno accompagnato gli affidamenti degli incarichi esterni, collegamenti favoriti dal fatto che l'ammi-



nistrazione locale, nella "scelta" del professionista privato, non è tenuta a seguire alcun procedimento amministrativo, né ad evidenziare le ragioni di pubblico interesse della preferenza accordata: la scelta del soggetto cui affidare un incarico professionale non è quindi esercizio di potestà amministrativa in senso stretto ma rientra nella sfera dell'autonomia privata della pubblica amministrazione e come tale non è sindacabile dal giudice amministrativo<sup>70</sup>.

La conseguenza è stata una serie di illeciti riferibili alla ripetitività degli incarichi agli stessi studi professionali ed all'entità dei corrispettivi erogati.

Dei 488 enti che hanno risposto al quesito circa 300 appartengono all'area nord. L'esame dei dati ha evidenziato un fenomeno in aperto contrasto con altre rilevazioni fatte nell'anno dalla Sezione: le progettazioni sarebbero state espletate infatti nella maggior parte dei casi (75%) dagli Uffici tecnici degli enti locali interessati e solo il 25% sarebbe stato affidato a professionisti esterni (Cfr. Parte III Cap.5 prospetti da n.68 a n.71 del volume degli allegati).

La precedente indagine della Corte, con oggetto le opere pubbliche degli enti disciolti per condizionamenti di tipo mafioso ai sensi della legge n.221 del 1991, aveva dato invece risultati esattamente opposti, anche se deve rilevarsi che il campione oggetto della presente rilevazione si trova ubicato principalmente al nord, mentre gli enti del primo tipo appartengono alle quattro regioni a "rischio": Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

I corrispettivi delle progettazioni rappresentano circa il 12% del valore complessivo delle opere progettate; rispetto alla distribuzione geografica delle retribuzioni si registra una tendenza inversa a quella evidenziata in prece-

---

<sup>70</sup> Cfr. Consiglio di Stato IV, 25 maggio 1982, n.302.

denza: l'entità delle retribuzioni rispetto al valore delle opere progettate si presenta generalmente più elevata nel centro-sud, con punte estreme in Puglia, nel Lazio ed in Basilicata, anche se appaiono rilevanti i dati della Lombardia e del Veneto (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.74 del volume degli allegati).

Quanto all'obbligo del finanziamento delle progettazioni, esso deve ritenersi assolto ove inserito nella delibera di approvazione delle opere progettate in cui è necessario indicare anche il capitolo di bilancio al quale imputare la relativa spesa da fronteggiare con mutuo<sup>71</sup>. Il disposto dell'art.23 della legge n.155 del 1989, in materia di registrazione d'impegni, subordina l'adozione delle deliberazioni di assunzione dei mutui all'avvenuta approvazione del bilancio preventivo "nel quale siano incluse le relative previsioni"; pertanto nella deliberazione di approvazione del progetto deve inserirsi l'impegno che all'appalto dell'opera si procederà soltanto dopo la concessione definitiva del mutuo. Dalle notizie pervenute si è constatato che i finanziamenti relativi alla progettazione sono stati, per lo più, allocati nello stesso capitolo di riferimento dell'opera progettata (Cfr. Parte III Cap.5 prospetto n.73 del volume degli allegati).

### **5.11.3 L'autofinanziamento delle opere pubbliche**

La crescente necessità di risorse e la scarsa disponibilità dello Stato a finanziare le opere pubbliche locali hanno motivato gli amministratori a ricercare nuove forme di finanziamento: una di queste è rappresentata dalla emissione dei B.O.C. (Buoni Ordinari Comunali), dei B.P.C. (Buoni Poliennali Comunali) e dei B.O.R. (Buoni Ordinari Regionali).

---

<sup>71</sup> Consiglio di Stato IV, 13 febbraio 1988, n.58.

Già nella Relazione del precedente anno<sup>72</sup> si sono indicati i pericoli di tale forma di investimento, attinenti all'innesto della spirale degli interessi che, a somiglianza di quanto avvenuto per il bilancio dello Stato, potrebbero soffocare i bilanci comunali. Se in linea di principio gli artt.32 e 54 della legge n.142 del 1990 rendono ammissibile l'emissione di obbligazioni, tuttavia permangono i limiti posti all'indebitamento degli enti locali che, qualunque ne sia la forma, non deve superare nell'anno il 25% dei primi tre titoli delle entrate accertate di parte corrente del precedente esercizio; nondimeno dovrà essere garantita la restituzione del prestito attraverso la copertura del piano finanziario ed i controlli del comitato del credito e del risparmio per gli inevitabili collegamenti con il mercato finanziario.

Deve pertanto riconoscersi agli articoli citati il valore di norme programmatiche, la cui attuazione organica ed uniforme presuppone apposito provvedimento legislativo.

L'interesse sulla tematica ha sollecitato due diversi disegni di legge poi accorpati in un testo unificato dalla commissione finanze, decaduti per lo scioglimento anticipato del Parlamento: si tratta di provvedimenti diversi tra loro per impostazione politica e struttura regolamentare, che hanno in comune solo il recupero di una indipendenza finanziaria agli enti locali in ordine alla realizzazione di opere di interesse sociale. Le principali divergenze riguardano il regime fiscale e le garanzie che il comune deve poter offrire in caso di insolvenza, garanzie che andrebbero ricercate nella ipoteca del patrimonio immobiliare dell'ente o nella fideiussione da parte del Tesoro.

---

<sup>72</sup> Nella Relazione relativa all'esercizio 1991, pag.682, si evidenziavano gli esperimenti di autofinanziamento mediante emissione di titoli obbligazionari da parte di alcuni comuni (Reggio Emilia, Fiorano Modenese, Castel Goffredo, Mantova, Prato, Genova) e della Regione Liguria.

Dalle indicazioni che emergono dal parere della Ragioneria generale dello Stato reso il 6 aprile 1994 sull'argomento non sembra che il Tesoro abbia intenzione di dare il suo avallo ai B.O.C.<sup>73</sup>: il parere è stato sollecitato dalla Commissione nazionale per le società quotate in borsa, preoccupata di verificare la compatibilità dell'emissione di titoli comunali con la vigente legislazione. Secondo la Ragioneria generale debbono essere risolti pregiudizialmente numerosi problemi attinenti alla legge n.216 del 1974, che ha regolato l'offerta pubblica di valori mobiliari ed alla normativa comunitaria, che impone, fra l'altro, la sottoposizione a certificazione del bilancio dell'ente pubblico che volesse procedere alla emissione di titoli obbligazionari. Le tradizionali forme di revisione previste per le società per azioni non sono compatibili, attualmente, con le regole della contabilità pubblica di natura finanziaria cui sono sottoposti i bilanci degli enti locali; in attesa che anche comuni e province adottino la contabilità economica potrebbe ammettersi una certificazione da parte del collegio dei revisori, nel rispetto delle indicazioni che la Consob riterrà di fornirne nella sua specifica competenza in materia.

Non di minore importanza è il problema della possibile concorrenza tra il Tesoro ed i comuni rispetto ai tassi praticabili, problema che induce alla cautela ed a ritenere indispensabile l'intervento chiarificatore del legislatore.

#### **5.12 Le politiche comunitarie: i P.I.M. e la riforma dei fondi strutturali**

Nei riguardi dell'attuazione delle politiche e della normativa comunitaria gli enti locali hanno seguito un percorso tortuoso, che presenta ancora oggi

---

<sup>73</sup> L'autorizzazione all'emissione di B.O.C. per un valore di 5 miliardi, al tasso del 9% annuo, era stata richiesta alla Consob dal Comune di Rivoli (TO), di 54 mila abitanti.

carenze, instabilità e resistenze non del tutto superate; d'altra parte la stessa Comunità europea solo tardivamente ha avvertito l'esigenza di ottenere il pieno consenso delle comunità locali ai propri progetti di integrazione.

L'esperienza dei P.I.M. (Programmi Integrati Mediterranei)<sup>74</sup> è emblematica delle difficoltà e dei ritardi degli enti locali, specie meridionali. Al 31 dicembre 1992, a fronte del 75,2% medio di utilizzo degli stanziamenti da parte dei diversi Paesi della Comunità, l'Italia mostra solo il 35%<sup>75</sup>.

Ai ritardi ed alle incoerenze delle azioni poste in essere si aggiungono la scarsa utilità degli interventi realizzati e l'insufficienza del sistema di monitoraggio, pur previsto dal regolamento istitutivo dei P.I.M.<sup>76</sup>. Le cause del fallimento italiano vanno, inoltre, ricercate nell'impreparazione delle amministrazioni regionali ad assumere un ruolo serio ed efficace riguardo alla programmazione dei progetti e nella complessità delle procedure per l'erogazione dei finanziamenti: è sufficiente ricordare che, fino all'adozione della delibera C.I.P.E. del 31 marzo 1992, il finanziamento della quota nazionale dei P.I.M. avveniva, per le regioni del centro-nord, a carico del Fondo di rotazione previsto dalla legge n.183 del 1987, mentre per le regioni meridionali gravava sulla legge n.64 del 1989, i cui fondi venivano non ad aggiungersi a quelli ordinari, ma, ancora una volta, a sostituirli.

Secondo la filosofia dei P.I.M., le regioni avrebbero dovuto rappresentare gli enti direttamente responsabili della formulazione e dell'attuazione dei

---

<sup>74</sup> Sono interessati ai programmi integrati mediterranei il Mezzogiorno, le Regioni Liguria, Toscana, Umbria e Marche, nonché il versante appenninico amministrato dall'Emilia Romagna e le zone lagunari dell'Adriatico settentrionale tra Comacchio e Merano Lagunare.

<sup>75</sup> Cfr. V Relazione annuale della Commissione comunitaria - anno 1992.

<sup>76</sup> Cfr. relazione annuale della Corte dei conti comunitaria - Gazzetta Ufficiale C.E.E. n.330 del 15 dicembre 1992.

programmi, ma la struttura regionale esistente in Italia ha finito con il relegarle al ruolo secondario di redattori di una serie di progetti recepiti poi dalle autorità centrali e ricondotti a una logica unitaria comportante non pochi interventi di riformulazione: a nulla è valso il ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalle Regioni Emilia Romagna e Liguria contro la delibera del C.I.P.E. del 17 dicembre 1986 che, nell'approvare i P.I.M. proposti, li aveva completamente riformulati, dimezzando addirittura gli importi di spesa complessivamente previsti<sup>77</sup>.

La successiva fase dei programmi regionali cofinanziati dalla Comunità europea sulla base dei nuovi regolamenti dei fondi strutturali del 1988 è stata meno traumatica, ma non pienamente soddisfacente: dei circa 27.000 miliardi di lire stanziati nel 1989 a favore dell'obiettivo 1 (recupero delle regioni in ritardo di sviluppo) risultano impegnati, nel 1992, importi pari al 62%, mentre i pagamenti non sono superiori al 33% degli stanziamenti.

L'Unione Europea ha recentemente approvato sei regolamenti contenenti la riforma dei Fondi strutturali che completa il precedente disegno<sup>78</sup>, con un affinamento del regime in vigore, del quale tuttavia lascia intatta la fisionomia: caratteristiche delle azioni a finalità strutturale erano l'individuazione di cinque obiettivi prioritari, per ciascuno dei quali venivano indicati i Fondi responsabili ed un sistema di "partnerariato" tra Commissione, Stato ed Enti substatali.

La seconda fase di programmazione delle risorse comunitarie presenta in realtà un avvio denso di problemi, specie per il Mezzogiorno: l'Abruzzo non

---

<sup>77</sup> Il ricorso fu respinto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.399 dell'11 novembre 1987.

<sup>78</sup> Cfr. Regolamenti da n.2080 a n.2085/03.

farà più parte delle regioni dello obiettivo 1 dal 31 dicembre 1996; il Fondo di coesione, il quarto Fondo strutturale previsto dal trattato di Maastrich, non riguarda l'Italia, mentre i tassi di aumento degli altri Fondi strutturali (F.E.R.S., F.S.E. e F.E.O.G.A. sezione orientamento) presentano incidenze minori rispetto a quelle delle altre regioni europee.

Il totale degli stanziamenti previsti per il periodo 1994 - 1999, per tutti gli obiettivi dei Fondi strutturali<sup>79</sup>, è pari a 141,47 miliardi di ECU (267 mila miliardi di lire). La Comunità, di concerto con gli Stati membri, dovrà definire la ripartizione dei fondi tra i Paesi e successivamente tra le regioni di ogni Stato; per l'Italia la percentuale di popolazione interessata dai finanziamenti sarà di circa il 10% del totale nazionale.

Le regioni interessate dall'intervento dei Fondi sono le seguenti:

*Obiettivo 1* : Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna.

*Obiettivo 2* : Torino (tutta la provincia eccetto alcune circoscrizioni del Comune capoluogo), Pisa, Terni; parti delle province di Novara, Alessandria, Aosta, Milano, Varese, Genova, La Spezia, Savona, Rovigo, Padova, Venezia, Verona, Trieste, Gorizia, Udine, Modena, Reggio Emilia, Firenze-Pistoia (zona tessile di Prato),

---

<sup>79</sup> Per l'obiettivo 1 (regioni in ritardo di sviluppo il cui reddito è inferiore al 75% del reddito medio della comunità), la Commissione ha stanziato fondi per un ammontare di 96,35 miliardi di ECU. Per l'obiettivo 2 (zone colpite da declino industriale), la Commissione intende destinare 15,316 miliardi di ECU.

Per l'obiettivo 3 (lotta alla disoccupazione di lunga durata, sostegno all'integrazione dei giovani e delle persone esposte all'emarginazione) e l'obiettivo 4 (sostegno ai mutamenti strutturali con misure preventive), la Comunità prevede di destinare 15,840 miliardi di ECU.

Per l'obiettivo 5a (adattamento delle strutture agricole e della pesca) e 5b (sviluppo delle zone rurali), la Commissione intende destinare rispettivamente 6,143 e 6,296 miliardi di ECU.

Massa Carrara, Livorno, Grosseto, Ascoli Piceno, Ancona, Macerata, Perugia (il Comune di Spoleto), Latina, Frosinone, Roma, Rieti.

*Obiettivi 3, 4, 5 a:* l'intero territorio nazionale.

*Obiettivo 5b:* Parti delle province di Vercelli, Novara, Cuneo, Asti, Alessandria, Aosta, Imperia, Savona, Genova, La Spezia, Como, Bergamo, Brescia, Pavia, Bolzano, Trento, Verona, Vicenza, Belluno, Treviso, Padova, Rovigo, Pordenone, Udine, Gorizia, Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Forlì, Massa Carrara, Lucca, Pistoia, Firenze, Livorno, Arezzo, Siena, Grosseto, Perugia, Pesaro-Urbino, Macerata, Ascoli Piceno, Viterbo, Rieti, Roma, Latina, Frosinone.

La reale efficacia degli interventi implica da parte dell'Italia e degli enti locali interessati un maggior controllo sull'attuazione degli obiettivi fissati dai fondi stessi, in quanto ancora permane alta l'entità delle frodi a danno della U.E.: nel 1992, su un totale di 1.030 frodi relative all'intera Comunità, ne sono state attribuite all'Italia 366, mentre le somme indebitamente percepite nel nostro paese hanno raggiunto la cifra di 79,49 milioni di ECU (pari a 147 miliardi) rispetto ai complessivi 117 milioni di ECU (pari a 220 miliardi di lire) del resto dell'Unione.

Risulta avviata procedura di infrazione "per violazione delle norme comunitarie" ed "irregolarità nell'utilizzo di fondi provenienti dal bilancio C.E.E." nei confronti di numerose regioni tra cui l'Abruzzo, la Calabria, la Lombardia, il Piemonte e la Puglia, che hanno illecitamente beneficiato di agevolazioni e fiscalizzazioni di oneri sociali nell'ambito della legge n.64 del 1989, dato vita a corsi professionali "fantasma" od usufruito di indebite



"restituzioni" alle esportazioni.

Si rilevano numerosi addebiti a carico di amministratori locali, attinenti ad esposizioni di dati e notizie false al fine del conseguimento di erogazioni provenienti dal Fondo europeo di orientamento e garanzia (Feoga).

Inoltre desta sempre maggiore preoccupazione l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'ambito del settore<sup>80</sup>.

Di non minore gravità si presentano le violazioni delle norme comunitarie in materia di incentivi che, ai sensi dell'art.92 paragrafo 1 del trattato C.E.E., sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano negli scambi, sotto qualsiasi forma essi vengano concessi, se favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

A giudizio della Corte, gli incentivi erogati da comuni e province a favore di imprese locali inducono un'allocazione insufficiente delle risorse e compromettono l'obiettivo di una maggiore coesione economica e sociale nella Comunità e nel Paese: la disponibilità di aiuti agli investimenti nelle zone che non sono oggetto di sviluppo regionale ha come conseguenza la riduzione dell'attrattiva offerta dagli incentivi presentati nelle zone meno avanzate. La violazione del suddetto obbligo comporta il sorgere di diritti soggettivi in capo ai singoli operatori economici i quali possono adire l'autorità giudiziaria non solo per far dichiarare la illiceità degli aiuti accordati, ma anche per ottenere la sospensione della erogazione ed il risarcimento dei danni.

In tal senso è anche una recente sentenza della Corte di Giustizia europea nei confronti di una finanziaria della Regione Friuli Venezia Giulia, denominata la Friulana, per gli aiuti erogati ad imprese locali "decotte".

---

<sup>80</sup> Cfr. relazione del Ministro dell'interno sulla criminalità organizzata - anno 1993.

Gravi violazioni delle regole comunitarie poste in essere in sede locale riguardano il principio della libera concorrenza: la legislazione nazionale è stata ispirata, infatti fin da epoca remota, al principio dell'ammissibilità dei contratti limitativi della concorrenza<sup>81</sup>, con conseguenti distorsioni sulla determinazione dei prezzi e delle quantità prodotte e sulla spartizione dei mercati e delle fonti di approvvigionamento.

La legge Antitrust ha di recente migliorato la situazione, recuperando la normativa comunitaria: essa sanziona come illeciti gli abusi di posizione dominante e sottopone a rigido controllo le concentrazioni fra imprese, anche se non appare ancora adeguatamente posta in essere, come è dato rilevare dalle Relazioni annuali dell'Autorità Antitrust, la repressione delle intese finalizzate ad eludere la concorrenza.

### **5.13 Le direttive comunitarie**

All'Italia spetta il primato dei Paesi meno diligenti nell'attuazione delle direttive comunitarie: nel 1992, tuttavia, il trend negativo sembra essersi invertito, anche se l'adeguamento alle linee direttive della comunità si è dimostrato, a volte, sofferto, nella considerazione che gli istituti da introdurre, come il subappalto e le nuove forme di trattativa privata, avrebbero potuto indebolire la lotta alla criminalità organizzata.

Il progressivo allargamento del raggio di azione a settori ed a soggetti tradizionalmente non tenuti al rispetto della normativa in tema di procedure di aggiudicazione e cioè ai servizi ed ai cosiddetti "settori esclusi" (acqua, teleco-

---

<sup>81</sup> Cfr. l'art. 2596 del codice civile, che prevede espressamente la possibilità di "contingentamenti" del mercato.

municazioni, energia e trasporti), induce a ritenere che la "liberalizzazione" degli appalti pubblici costituisce uno dei punti nodali per il funzionamento del Mercato Unico Europeo, in considerazione del peso economico del comparto che rappresenta più del 15% del P.I.L. comunitario.

Nel loro complesso le direttive comunitarie tendono a stimolare l'esercizio del potere discrezionale delle pubbliche amministrazioni al fine del raggiungimento di una maggiore "efficienza ed efficacia": l'amministrazione pubblica italiana, specie locale, non ha però dato prova di recepire il messaggio comunitario ed il nostro legislatore si è mostrato più sensibile ai condizionamenti ed a motivazioni extraeconomiche di carattere politico e sociale che hanno portato, in pratica, ad attenuare l'impatto della normativa europea: la legislazione antimafia, quella relativa al "bando tipo", la regolamentazione dei subappalti ne sono le prove più evidenti e significative.

Le vicende relative a tangentopoli hanno mostrato che nei sistemi normalmente praticati negli appalti pubblici specie locali sono stati rispettate, almeno formalmente, le disposizioni relative alla normativa antimafia ma eluse le direttive comunitarie per ciò che attiene ad alcuni obiettivi fondamentali: la pubblicità degli appalti, l'utilizzo delle procedure "aperte", "ristrette" e "negoziate"; l'obbligo di garantire la "preinformazione".

Estremamente ampia si presenta, del resto, la discrezionalità tecnica di cui sono depositari i funzionari: discrezionalità che, a volte, porta a bandi anomali, i c.d. "bandi fotografia", ed alla stipula di contratti estranei alla logica comunitaria: ci si riferisce alle "proroghe tacite" dei contratti ed al conferimento dei lavori a trattativa privata ad imprese "di provata esperienza professionale"; anche l'abuso della licitazione privata può generare turbative d'asta, attraverso collusioni tra imprese che si contattano prima delle gare.

D'altra parte lo stesso legislatore nazionale ha più volte aperto varchi nel plesso normativo comunitario attraverso il ricorso alla legislazione speciale ed eccezionale e all'accelerazione delle procedure di spesa con uso indiscriminato della trattativa privata. L'intervento organico e puntuale della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha progressivamente esteso l'efficacia vincolante del diritto comunitario: è esemplare a tale proposito l'affermazione che l'indicazione nel bando di gara di specifiche tecniche discriminatorie è in contrasto con l'art.30 del trattato, ai sensi del quale debbono ritenersi vietate le misure restrittive alla libera circolazione delle merci<sup>82</sup>.

L'insufficienza dei sistemi nazionali a garantire il rispetto del diritto comunitario e la necessità di accrescere la "trasparenza" e la "non discriminazione" delle procedure di aggiudicazione ha portato alla direttiva 89/665/C.E.E. con la quale si prevedono mezzi di tutela a favore dei soggetti lesi da violazioni di norme comunitarie nel corso di una procedura di aggiudicazione: l'effettiva applicazione delle direttive comunitarie si realizza per gli enti locali attraverso il regime della responsabilità e del risarcimento del danno, ai sensi dell'art.58 della legge n.142 del 1990.

Un ulteriore decisivo apporto si è avuto con la direttiva "servizi" 92/50/C.E.E. del 18 giugno 1992, non ancora "recepita" nell'ordinamento italiano nonostante che i principi e criteri direttivi per il suo recepimento fossero, già da tempo, fissati nella legge comunitaria 1993.

La direttiva estende l'applicazione della disciplina in tema di procedure di aggiudicazione a prestazioni professionali fra le più varie e differenziate, distinte tra servizi "prioritari" e "non prioritari": fra i primi, elencati nello alle-

---

<sup>82</sup> Cfr. decisione "Dundelk Water Scheme" del 22 settembre 1988.

gato *A*, sono inclusi i servizi di manutenzione e riparazione, ricerca e sviluppo, i servizi finanziari, informatici, di trasporto di passeggeri e di merci, i servizi attinenti all'architettura, all'ingegneria e all'urbanistica; nell'allegato *B* rientrano, tra gli altri, i servizi legali, sanitari, sociali, assicurativi e di collocamento e ricerca di personale: si tratta di prestazioni che troppo spesso, a livello locale, sono state affidate sulla base di rapporti "fiduciari" non sempre lineari con danno della qualità ed economicità dei servizi.

La direttiva, che si applica agli appalti il cui valore, al netto dell'IVA, sia superiore a 200.000 ECU, non si discosta da quelle in materia di lavori e forniture per ciò che concerne le specifiche tecniche, gli obblighi di preinformazione e post-informazione, i criteri di aggiudicazione: la novità va ricercata nel "concorso di progettazione" esperibile nei settori dell'urbanistica, architettura o dell'ingegneria civile che impongono criteri di selezione qualitativa per la natura "*intuitu personae*" del servizio oggetto dell'appalto: di qui l'esigenza che i requisiti di capacità e competenza professionale dei partecipanti vengano valutati in modo trasparente e non discriminatorio.

Comuni e province sono compresi fra i destinatari della direttiva 90/531/C.E.E. che regola alcuni settori finora "esclusi" (acqua, telecomunicazioni, energia, trasporti) per ragioni di carattere politico ed economico.

E' ben nota, infatti, per ciò che concerne l'Italia, l'influenza esercitata dallo Stato e dagli enti pubblici nei detti settori attraverso le azioni di tipo infrastrutturale: il sistema italiano delle "partecipazioni statali" è oggi in via di "smantellamento" anche in forza della direttiva citata.

Quest'ultima si caratterizza per una notevole flessibilità nella scelta delle procedure di aggiudicazione e per le modalità di "apertura" degli appalti dei settori considerati alla concorrenza: qualunque sia il tipo di procedura cui

si fa ricorso, questa deve essere trasparente, non discriminante, basata su criteri obiettivi ed idonea ad essere oggetto di adeguato controllo da parte della Commissione C.E.E..

Nell'art.14 della legge 19 febbraio 1992, n.142 (legge comunitaria 1991) erano stati fissi i principi della delega legislativa al fine di trasporre la direttiva 90/531 C.E.E. entro il termine del 1° luglio 1992, scaduto infruttuosamente: le norme delegate non sono state emanate, nonostante la data di decorrenza della loro applicabilità fosse stata fissata al 1° gennaio 1992.

Le cause del ritardo vanno, probabilmente, identificate nel fatto che la direttiva disciplina una nuova figura contrattuale, l'"accordo quadro", che potrebbe porsi in contrasto con le norme in tema di trasparenza e di lotta all'infiltrazione della criminalità organizzata.

A completamento della direttiva è previsto un sistema di ricorsi, analogo a quello fissato in materia di lavori, forniture e servizi: la direttiva 92/13/C.E.E. estende, infatti, ai predetti "settori esclusi" le disposizioni recate dalla direttiva 89/665, introducendo un criterio attualmente facoltativo, di "attestazione" della conformità alle regole della normativa nazionale e comunitaria, attestazione che si presenta come una sorta di "auditing": la stazione appaltante può sottoporre le proprie procedure di aggiudicazione ad un controllo regolare e periodico, espletato da esperti in possesso di idonei requisiti di competenza, di professionalità ed indipendenza, che si aggiunge alla tutela giuridica di carattere impugnatorio e risarcitorio.

La complessità delle modificazioni introdotte dalle direttive via via adottate ha reso indispensabile l'emanazione di un testo coordinato e codificato: la direttiva 93/37/C.E.E. ha collegato, infatti, le disposizioni relative agli appalti per lavori e forniture nei settori esclusi con quelle relative all'appalto di

servizi (direttiva 90/531/C.E.E.). Analogo sistema è stato seguito per gli appalti pubblici di forniture (direttiva 93/36) e per quelli degli ex settori - esclusi (direttive 93/38): le tre direttive pertanto disciplinano, attualmente, l'intera materia degli appalti pubblici.

Il termine di recepimento è fissato per la direttiva 93/38/C.E.E. al 1° luglio 1994 e per le altre due al 14 giugno 1994.

Sul versante del diritto interno, si evidenzia un analogo processo; il tentativo di approdare ad un testo unico degli appalti pubblici di lavori si è realizzato con la legge 11 febbraio 1994 n.109 (la cui operatività è stata sospesa fino al 31 dicembre 1994 dal decreto legge n.331 del 1994), con il D.P.R. 19 dicembre 1991 n.404 (attuativo della direttiva n.89/440) e con gli artt.12 e13 della legge 19 febbraio 1992, n.142 (attuativi della direttiva n.89/665 in materia di ricorsi).

Un apporto decisivo a tale processo è stato poi offerto dalla legge n.142 del 1990 sulle autonomie locali, che all'art.56 richiama espressamente l'obbligatorietà delle disposizioni comunitarie, e dalla legge n.241 del 1990 sul procedimento amministrativo, che dispone l'attuazione dei principi di trasparenza ed efficienza delle procedure, senza dubbio applicabili anche a quelle contrattuali.

#### **5.14 Orientamenti nella giurisprudenza amministrativa e contabile**

Al fine di una esaustiva trattazione della materia contrattuale si ritiene utile l'esposizione di alcune pronunce in sede di giurisdizione amministrativa e contabile.

Di estremo interesse si presentano i principi affermati in ordine al ruolo della progettazione nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche locali:

deve ritenersi illegittima la deliberazione comunale di approvazione di un progetto di opera pubblica priva della previsione del "piano finanziario", cui spetta individuare le risorse disponibili a fronte degli oneri connessi al rimborso dell'eventuale mutuo ed alle strutture progettate<sup>83</sup>. Sullo stesso tema, non meno illegittima deve ritenersi la delibera di approvazione di un progetto di massima di una opera pubblica comunale che non contenga sufficienti e ragionevoli indicazioni della provvista e del reperimento della copertura finanziaria, sia pure "potenziale"<sup>84</sup>. Relativamente alla distribuzione delle competenze fra gli organi comunali la riserva disposta dalla legge n.142 del 1990 in materia di appalti a favore del consiglio sugli atti fondamentali<sup>85</sup> deve ritenersi assoluta: al Consiglio spettano le decisioni attinenti alla realizzazione dell'opera, alla identificazione dello strumento contrattuale ed al sistema di scelta del contraente; gli atti destinati a dare concreta esecuzione alle determinazioni consiliari sono, invece, di competenza della Giunta<sup>86</sup>: deve ritenersi del Consiglio anche la competenza all'approvazione dei progetti di opere pubbliche comunali che introducono varianti al piano regolatore, con esclusione della sostituzione in via d'urgenza da parte della Giunta<sup>87</sup>.

Circa i rapporti tra pronuncia di espropriazione e realizzazione delle opere pubbliche locali, deve ritenersi legittima la delega alla Giunta degli atti deliberativi concernenti l'esecuzione delle opere, comprese quelle relative agli atti definitivi del procedimento ablatorio<sup>88</sup>. Di carattere immediatamente pre-

<sup>83</sup> Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, I, 26 marzo 1992, n.299.

<sup>84</sup> Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, III, 28 aprile 1992, n.62.

<sup>85</sup> Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, 31 marzo 1992, n.89.

<sup>86</sup> Cfr. T.A.R. Basilicata, 4 dicembre 1992, n.213.

<sup>87</sup> Cfr. T.A.R. Abruzzo, Pescara, 2 ottobre 1992, n.327.

<sup>88</sup> Cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, 11 dicembre 1992, n.453.



cettivo ed operante, anche in difetto di disciplina statutaria, deve ritenersi la disposizione relativa all'art.51 della legge n.142 del 1990 che affida la presidenza delle commissioni di gara al dirigente comunale, per cui è da considerarsi illegittima l'attribuzione al Sindaco della presidenza delle suddette commissioni.

In tema di stipulazione dei contratti, non deve considerarsi innovativo rispetto al sistema normativo previgente l'art.56 della legge n.142 del 1990, che rinvia alla disciplina dei lavori pubblici dello Stato<sup>89</sup>, anche in precedenza attuata<sup>90</sup>.

L'ente locale può legittimamente riferirsi, in via analogica, alla normativa statale contenuta nel regio decreto n.350 del 1865 e deve invece indicare le speciali esigenze, riferite "alla natura dell'opera, alla importanza o alla rilevanza ultraprovinciale, che possono indurre l'amministrazione a derogare tale sistema<sup>91</sup>".

Di notevole rilievo si presenta l'interpretazione data all'espressione "ditte locali" nell'ambito dello svolgimento di una gara per l'aggiudicazione di un appalto: secondo il TAR Lazio, l'amministrazione ha inteso consentire la partecipazione alla licitazione privata di soggetti operanti in una realtà più vasta di quella del territorio comunale, quale quella provinciale o regionale, e comunque di soggetti in qualche modo collegati in maniera stabile e permanente con la realtà socio-economica del comune<sup>92</sup>.

Anche alcune pronunce della Corte dei conti in sede di controllo e di

---

<sup>89</sup> Cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, 16 febbraio 1993, n.113.

<sup>90</sup> Cfr. T.A.R. Piemonte, II, 23 aprile 1992, n.106.

<sup>91</sup> Cfr. T.A.R. Sardegna, 4 settembre 1992, n.1019.

<sup>92</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, II, 3 ottobre 1992, n.1959.

giurisdizione in materia di trattativa privata e di cottimo fiduciario presentano notevole interesse. Risulta più volte confermato il principio che impone all'amministrazione di esplicitare nel contesto del contratto, stipulato a seguito di trattativa privata, le concrete ragioni che l'hanno indotta a seguire tale metodo di contrattazione, non risultando soddisfatta detta esigenza dal mero richiamo delle norme che, in astratto, consentono, eccezionalmente, di ricorrere ad esso<sup>93</sup>; anche nel settore delle forniture costituisce indefettibile canone di buona amministrazione richiedere alle ditte interpellate la dimostrazione della convenienza dei prezzi offerti, con l'indicazione di ogni utile elemento in proposito<sup>94</sup>. L'art.18 del regio decreto legislativo 23 aprile 1925 n.520 richiede per il ricorso alla trattativa privata, in luogo della procedura degli incanti e della licitazione privata - del resto non diversamente da come fa l'art.41 n.5 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (regio decreto 23 maggio 1924 n.827) - l'assoluta urgenza di provvedere alla sicurezza o alla regolarità del servizio, in ordine alle quali permane l'obbligo di una adeguata motivazione, anche quando l'amministrazione abbia invitato più ditte, operanti nel settore, a presentare offerte, poiché la cosiddetta gara ufficiosa è pur sempre una forma di trattativa privata<sup>95</sup>. Pertanto i provvedimenti che approvano contratti stipulati mediante trattativa privata debbono essere adeguatamente motivati in ordine alle circostanze legittimanti tale forma di scelta del contraente, atteso che essa si pone, nel sistema dell'ordinamento contabile, come mezzo eccezionale rispetto alla procedura degli incanti e della licitazione privata, essendo insufficiente al riguardo il mero richiamo formale

<sup>93</sup> Cfr. Corte dei conti Sez. controllo Stato, n.26 del 2 marzo 1993.

<sup>94</sup> Cfr. Corte dei conti Sez. controllo Stato, n.5 del 20 gennaio 1992.

<sup>95</sup> Cfr. Corte dei conti Sez. controllo Stato, n.5 del 20 gennaio 1992.

alla fonte normativa che autorizza il procedimento. Né si ritiene sufficiente il richiamo alla imminente chiusura dell'esercizio finanziario - che non avrebbe consentito una tempestiva utilizzazione dei fondi assegnati sul relativo capitolo di spesa - perché essa non rappresenta una ragione di urgenza tale da giustificare il ricorso alla trattativa privata, che costituisce mezzo eccezionale rispetto ad altre procedure; neppure l'esperimento della cosiddetta gara ufficiosa, come si è detto, può mutare la natura di trattativa privata della procedura<sup>96</sup>.

Le cautele con cui l'ordinamento ha voluto circoscrivere il ricorso a forme discrezionali di scelta dell'appaltatore, in considerazione del loro carattere derogatorio, appaiono ancor più necessarie nel caso del "cottimo fiduciario", giacché le modalità di affidamento proprie di tale istituto non sono assistite dalle garanzie che accompagnano invece il procedimento di affidamento mediante trattativa privata ordinaria. Deve ritenersi, quindi, che l'affidamento di lavori in economia mediante cottimo fiduciario costituisca una forma particolare di appalto a trattativa privata che, a norma dell'art.69 del regio decreto 25 maggio 1895 n.350, presuppone un grado di urgenza più pressante di quello richiesto per il ricorso all'ordinaria trattativa privata: deve cioè versarsi in una situazione di emergenza in cui, pur non ricorrendo gli estremi della "somma urgenza" di cui all'art.70 del medesimo regio decreto, sussista comunque la necessità di adottare con immediatezza misure di pronto intervento per porre riparo a un danno improvviso, che siano incompatibili con gli adempimenti occorrenti per la trattativa privata prevista dall'art.41 del regio decreto 23 maggio 1924 n.827; pertanto, poiché per poter fare ricorso al cottimo fiduciario occorre non soltanto che si tratti di investimenti di semplice realizzazione,

---

<sup>96</sup> Cfr. Corte dei conti Sez. controllo Stato. Determinazione n.31 del 25 maggio 1992.

resi necessari da una situazione di urgenza che sia tale in senso tecnico, ma altresì che l'urgenza stessa si ponga con carattere di immediatezza, l'istituto risulta del tutto incompatibile con la realizzazione di interventi che richiedano per loro natura una progettazione complessa e tempi di esecuzione non brevi<sup>97</sup>.

Per il danno subito da un comune conseguente ad irregolare fornitura di materiale, va affermata la responsabilità del Sindaco che abbia ordinato informalmente ed acquistato a trattativa privata la merce, nonostante l'avvenuta adozione di alcune delibere di giunta con cui era stata decisa l'aggiudicazione dell'appalto al miglior offerente, sulla base di preventivi da richiedere ad almeno tre ditte<sup>98</sup>.

L'art.1 D.P.R. 16 luglio 1962 n.1063 - che impone la previa progettazione esecutiva dell'opera da eseguire - pur essendo dettato per disciplinare le condizioni di ammissibilità alle gare, deve ritenersi valevole anche per le trattative private, nelle quali, già fruendo l'amministrazione di larghi margini di discrezionalità, maggiormente occorrono precisazioni e puntualizzazioni per evitare facili abusi.

Risulta affermato ripetutamente il principio per cui ai fini di legittimare il ricorso alla trattativa privata non può essere valutata l'urgenza allorché il ritardo sia imputabile alla amministrazione. In particolare si è affermato che, in base al principio posto dall'art.5 lett.d) della legge 3 agosto 1977 n.584, che motiva l'adozione della trattativa privata con la eccezionale urgenza derivante da avvenimenti imprevedibili, è illegittimo il ricorso a tale sistema di scelta del contraente per la realizzazione di opere relative al regime delle acque motivato

---

<sup>97</sup> Cfr. Corte dei conti Sez. controllo Stato. Determinazione n.39 del 10 giugno 1992.

<sup>98</sup> Cfr. Corte dei conti Sez. giurisdizionale Puglia, decisione n.26 del 6 maggio 1993.

con un nubifragio, nel caso in cui sia ben nota da tempo la precarietà delle condizioni idrauliche<sup>99</sup>. Riguardo ai "lotti aggiuntivi", si presenta necessario distinguere le ipotesi di lavori legati da nesso di complementarietà nei confronti dell'originario progetto (per i quali vige il limite quantitativo del 50%) dalla circostanza della assoluta inscindibilità tecnica di lavori costituenti necessaria integrazione del progetto originario; in detta ultima ipotesi, oltre ad ammettersi il ricorso alla trattativa privata con il contraente del progetto originario, si prescinde dal limite quantitativo del 50% dell'importo iniziale<sup>100</sup>.

Comunque l'affidamento a trattativa privata di lotti successivi di lavori alla medesima impresa aggiudicataria del primo stralcio può avvenire solo nel concorso delle speciali circostanze previste dalla normativa di settore (in particolare, art.12, legge 3 gennaio 1978 n.1, oltreché art.5, legge 8 agosto 1977 n.584); quand'anche i lavori del lotto iniziale siano stati aggiudicati a seguito di appalto concorso, la facoltà dell'amministrazione di far eseguire alla stessa impresa appaltatrice (ex art.5, legge n.584 del 1977) gli stralci successivi al primo posto in gara non determina, in capo a detta impresa, l'insorgenza di un diritto soggettivo all'affidamento e va adeguatamente argomentata con l'indicazione delle ragioni giustificatrici della scelta derogatoria al sistema della pubblica gara<sup>101</sup>.

Dalle numerose deliberazioni e decisioni in materia si desume l'imprescindibile esigenza di uno scrupoloso rispetto della normativa in tema contrattuale ed il frequente ricorso alla trattativa privata ed ai lavori in economia, ove non siano comprovate le ragioni di effettiva urgenza, è deprecabile dovendosi,

<sup>99</sup> Cfr. Corte dei conti Sez. controllo Stato, deliberazione n.33 del 17 marzo 1993.

<sup>100</sup> Cfr. Corte dei conti Sez. controllo Sardegna, deliberazione n.106 del 7 giugno 1993.

<sup>101</sup> Cfr. Corte dei conti Sez. controllo Stato, deliberazione n.129 del 13 settembre 1993.

piuttosto, far applicazione delle usuali forme di scelta del contraente garantite e adeguatamente pubblicizzate.

Nell'ipotesi di gara comunitaria d'appalto di opere pubbliche rimasta senza esito per mancanza di offerte o inaccettabilità delle stesse, è possibile procedere a trattativa privata nel solo caso che restino fondamentalmente inalterate le condizioni dell'appalto iniziale, dovendosi, in caso contrario, indire una nuova gara comunitaria: in effetti occorre tener conto della prospettazione che l'amministrazione ha fatto, nel bando di gara iniziale, delle caratteristiche sia pure di massima delle opere da eseguire, poiché è su tale prospettazione che si basa la stessa amministrazione nella selezione dei concorrenti relativamente al possesso dei requisiti tecnici, e si basano, altresì, le valutazioni tecnico-economiche dei concorrenti medesimi ai fini della formulazione delle offerte nonché il giudizio sulle varie offerte ai fini dell'aggiudicazione<sup>102</sup>.

L'art.5 lett.a) della legge 8 agosto 1977 n.584 - che consente una deroga all'applicabilità delle procedure concorsuali previste dalla legge stessa - richiede le pregiudiziali ed essenziali condizioni sia degli "avvenimenti imprevedibili" sia dell'accertata realtà "dell'eccezionale urgenza"; tale previsione normativa è stata ribadita (accentuando la "eccezionale urgenza" con "motivi di imperiosa urgenza") nel successivo decreto legislativo 19 dicembre 1991 n.406, nel quale è altresì richiesto che "le circostanze invocate a giustificazione dell'urgenza non siano in alcun modo imputabili alle amministrazioni stesse" (art.9 comma 2° lett.c); pertanto, la condizione della sola eccezionale urgenza (anche a livello di emergenza) - non correlata all'altra della imprevedibilità da parte delle amministrazioni aggiudicatrici - non giustifica il ricorso alla tratta-

---

<sup>102</sup> Cfr. Corte dei conti Sez. controllo Stato, deliberazione n.20 del 19 febbraio 1993.

tiva privata<sup>103</sup>.

L'iscrizione all'A.N.C., congruo per categorie ed importi rispetto all'affare, costituisce elemento necessario ed insostituibile per la partecipazione a gare per l'appalto di opere pubbliche e, anche, ove consentita, in sede di trattativa privata<sup>104</sup>.

Di particolare interesse si profila la decisione della Sezione giurisdizionale Puglia, n.50 del 1993 con la quale è stata dichiarata l'illiceità degli incarichi di consulenza "esterna" nell'ipotesi che non ricorrano esigenze che esorbitino dalle normali competenze del personale dipendente e nel caso in cui l'incarico comporti lo svolgimento di attività continuativa anziché attenere alla soluzione di questioni specifiche e limitate nel tempo. In presenza di tali circostanze la spesa relativa si risolve in un danno per il comune, senza che possa operare la compensazione tra pregiudizio patito ed vantaggi eventualmente conseguiti.

Sempre in tema di consulenze professionali, sotto qualsiasi forma affidate, le Sezioni riunite della Corte in sede giurisdizionale (decisione n.921/A del 1993) hanno riaffermato il principio secondo cui "le attività istituzionali vanno svolte mediante i soggetti inseriti nell'organizzazione amministrativa dell'ente, senza impiego di soggetti esterni, se non in casi espressamente previsti dalla legge o per sopperire ad eventi straordinari non fronteggiabili con le strutture interne". Anche la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania (decisione n.64 del 1993) ha ammesso l'utilizzazione di consulenti esterni secondo i principi della "ragionevolezza" e della "economicità": la incisività dei

---

<sup>103</sup> Sez. Corte dei conti controllo Stato, n.98 del 15 giugno 1993.

<sup>104</sup> Cfr. Corte dei conti Sez. controllo Stato, n.28 dell'8 marzo 1993.

due concetti dovrebbe indurre il legislatore a tradurli in una precisa disposizione legislativa.

La Corte, in sede di controllo (deliberazione 20 febbraio 1992, n.13), ha confermato il proprio orientamento circa la individuazione dei limiti entro i quali gli enti pubblici possono avvalersi di soggetti terzi per lo svolgimento di compiti propri della pubblica amministrazione relativi all'esecuzione di opere pubbliche, rilevando l'illegittimità della concessione concernente l'affidamento della progettazione di massima di una opera pubblica per indeterminatezza dell'oggetto e della previsione complessiva di spesa.

In materia di "conferenza di servizi", degna di nota è la decisione 16 febbraio 1993, n.62 della Corte Costituzionale con la quale si afferma che l'istituto non sottrae competenze al comune, nel caso in cui lo stesso, come ente esponenziale degli interessi connessi all'assetto ed all'utilizzazione del territorio, sia chiamato a partecipare all'attività della "conferenza" istituita in materia di valutazione ed approvazione di opere pubbliche: nella fattispecie si trattava della conferenza di servizi indetta ai sensi della legge n.205 del 1989 per la realizzazione degli interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali di calcio del 1990: le conclusioni della Consulta, in realtà, si adattano ad una applicazione estensiva dell'istituto, regolato, in termini generali, dall'art.14 della legge n.241 del 1990.

Secondo la Corte Costituzionale, l'istituto si presenta idoneo all'attuazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione in quanto consente un confronto contemporaneo delle esigenze di cui sono portatrici le diverse amministrazioni interessate e l'approvazione dei progetti esecutivi delle opere assunta all'unanimità dalla conferenza comporta variazione agli strumenti urbanistici, senza perciò ledere l'autonomia comunale: l'art.128 della



Costituzione infatti non esclude che la legge statale possa apportare, in casi particolari, variazioni alle procedure connesse all'esercizio delle competenze spettanti all'ente locale.

#### **5.15 Osservazioni conclusive**

Il settore delle opere pubbliche locali necessita di interventi diretti alla razionalizzazione e riqualificazione della spesa: le modalità di gestione del pubblico danaro si appalesano inadeguate sia rispetto ai procedimenti espletati che alle politiche perseguite. La carenza di programmazione organica e l'insufficienza della valutazione dei costi indotti sono alla base dei ritardi nell'esecuzione delle opere, ritardi che riducono la tempestività e l'efficacia degli interventi con accumulo di residui passivi e scarso utilizzo dei finanziamenti stanziati in sede nazionale e comunitaria.

Ben più gravi si presentano le ipotesi di opere incompiute ed abbandonate dopo i primi stadi di avanzamento dei lavori o di opere mai "cantierate" nonostante la concessione del mutuo cui non è seguita alcuna erogazione: sulle ultime patologie sono in corso accertamenti da parte della Sezione.

L'esigenza di "riallocazione" delle risorse inutilizzate e di "riprogrammazione" degli interventi ha indotto il legislatore, a sanzionare l'incuria e l'inerzia degli amministratori locali con la "revoca" dei mutui concessi dalla Cassa DD.PP. con ammortamento a carico dello Stato, qualora gli enti interessati non avessero iniziato le opere nel triennio o avessero dichiarato l'inattuabilità delle stesse: senza dubbio, tale orientamento sembra funzionale ad una effettiva responsabilizzazione nella gestione delle risorse locali.

Il deficit della finanza pubblica, cui peraltro gli enti locali hanno contribuito in misura limitata pur assolvendo un ruolo trainante nell'economia,

necessita di immediato risanamento che si presenta connesso alla modernizzazione delle strutture: le amministrazioni locali debbono, pertanto, modificare tempi e modi del proprio agire e passare da una amministrazione "per atti" ad una amministrazione "per programmi" secondo i principi indicati dalle leggi n.142 e n.241 del 1990 nonché dalla legge n.537 del 1993; il fallimento di quest'ultima norma, che pure ha tentato di riportare sotto controllo la spesa pubblica lievitata per i costi della corruzione e dell'inefficienza amministrativa, va profondamente meditato mentre, nel contempo, s'impone l'approfondimento dei temi proposti al fine di una effettiva "moralizzazione" degli appalti pubblici.

Nell'attuale contesto di deterioramento dell'economia si presenta urgente, a giudizio della Corte, una risposta tempestiva alle esigenze di legalità e non appare più accettabile la logica del "rinvio" cui il legislatore, da tempo, ci ha assuefatto.

Non par dubbio infatti che interventi parziali e settoriali, circoscritti a singoli aspetti della materia contrattuale, siano destinati a naufragare; neppure il formalismo ed il garantismo della legge "Merloni", la cui osservanza era riposta principalmente nel ruolo dell'Autorità di vigilanza, si sono mostrati idonei a coniugare le istanze di trasparenza di provenienza comunitaria con le esigenze di contrasto al diffondersi degli illeciti inquinamenti degli appalti, proprie del diritto nazionale: soltanto una più adeguata responsabilizzazione dell'ente pubblico appaltante ed una effettiva concorrenzialità tra le imprese appaltatrici "sane" possono garantire la lotta alla corruzione ed all'infiltrazione mafiosa. Nel contesto italiano, caratterizzato da oltre 13.000 stazioni appaltanti, si impone quindi, la qualificazione della "committenza" locale con idonee strutture di supporto al fine di "omogenizzare" e "specializzare" la domanda

pubblica: una nuova rivalutazione delle unità specializzate previste dalla legge n.203 del 1991, con compiti e mezzi più qualificati potrebbe essere idonea allo scopo; alla detta qualificazione è connesso un maggior grado di responsabilità degli enti locali a fronte di nuove certezze nelle risorse stanziare.

I principi dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, che costituiscono cardini dell'attuale assetto costituzionale, postulano una gestione degli enti locali che non sia solo ispirata al rispetto della legalità, ma anche alla promozione dell'efficienza e della efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa. Al riguardo è necessario che, attraverso il recupero della classe politica sia assicurato il ruolo di indirizzo e di governo con l'individuazione di puntuali programmi nel determinante settore contrattuale, che dovranno poi essere attuati dalla dirigenza amministrativa.

Il conseguimento degli obiettivi programmati richiede anche la messa in atto ed il potenziamento dei controlli interni di gestione di cui è ampio cenno nella legge n.142 del 1990 ma che non risultano finora essere stati realizzati in modo adeguato. Tali controlli seguendo e valutando il processo attuativo dei programmi potranno assolvere un'importante funzione correttiva volta a migliorare il contesto dell'azione amministrativa degli enti locali ed a contrastare i fenomeni di corruzione e di infiltrazione mafiosa.

Si presenta, inoltre, ineludibile sia la riforma della struttura del bilancio attraverso la quale venga superata la tradizionale articolazione in capitali e conseguita una gestione per centri di responsabilità, sia l'introduzione della contabilità economica: solo i nuovi strumenti permetteranno il superamento della conduzione burocratica delle realtà locali e l'attuazione di un sistema aziendalistico che privilegi il momento del raggiungimento degli obiettivi.

Il quadro d'insieme potrà essere completato da controlli che,

dall'esterno, prendano e diano atto dei risultati della gestione indirizzando gli enti e correggendo quei comportamenti connotati, oltre che da illegittimità, anche da inefficienza ed inefficacia.

Un ultimo cenno va fatto ai controlli giurisdizionali ed in particolare a quelli delle Sezioni regionali della Corte dei conti: sotto tale profilo è esemplare l'enorme impegno delle Sezioni giurisdizionali della Corte non solo nelle regioni a "rischio", ma anche di quelle di recente istituzione nel resto del paese nelle quali sono state avviate numerosissime istruttorie "per danno erariale" nei confronti di pubblici amministratori e dipendenti locali attinenti al settore dell'attività contrattuale ed, in particolare degli appalti pubblici.

## **6. Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi**

### **6.1 Generalità**

Il fondo è destinato alla erogazione di compensi al personale, funzionali al miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi istituzionali.

Il fondo è finalizzato prioritariamente all'erogazione di compensi incentivanti la produttività (art.6 D.P.R. n.333 del 1990), oltre che a compensare: prestazioni di lavoro straordinario; particolari articolazioni dell'orario di lavoro; compiti che comportano specifiche responsabilità; arricchimento professionale dei dipendenti.

La Sezione ha inteso soffermare particolarmente l'attenzione sulla funzione prioritaria del fondo: la produttività.

L'istituto è stato disciplinato dall'art.30 del D.P.R. n.347 del 1983, dagli artt.12 e 14 del D.P.R. n.13 del 1986, dall'art.8 del D.P.R. n.268 del 1987 ed infine dagli artt.5 e 6 del D.P.R. n.333 del 1990.

La produttività è ritenuta obiettivo di rilevante interesse per l'ente ed in funzione di essa decreto presidenziale ha costituito un patrimonio di destinazione (fondo) per privilegiarne la remunerazione.

### **6.2 Produttività: i parametri**

La produttività è quindi obiettivo di fondo dell'attività amministrativa.

La produttività nel suo significato etimologico e lessicale si sostanzia nella possibilità o capacità di produrre ed è quindi misura dell'efficienza di un sistema produttivo.

Sistema produttivo riferito all'attività dell'amministrazione riguarda la produzione della stessa.

La produzione dell'amministrazione si sostanzia nell'attività amministrativa. L'attività amministrativa può essere qualificata attività esecutiva della legge. Sarebbe inesatto ritenere che l'attività amministrativa sia esecutiva, solo nel senso che, nell'esplicazione della medesima, debbano essere applicate le norme di legge. Infatti, sotto questo profilo, anche l'attività di diritto privato, in quanto si svolga in applicazione di norme di legge, potrebbe considerarsi esecutiva.

Per contro, con il termine di esecutiva, riferita all'attività amministrativa, si intende precisare e stabilire non solo che il contenuto degli atti e provvedimenti deve mantenersi nell'ambito delle disposizioni di legge, ma che l'attività deve esplicarsi per il soddisfacimento degli interessi e dei fini che sono predeterminati dall'ordinamento giuridico. Interessi e fini che per quanto concerne gli enti locali rinvergono la loro canonizzazione essenziale nella legge 8 giugno 1990, n.142, e che in quanto tali sono tassativamente individuati e determinati. Ne consegue che la produttività dell'attività amministrativa non può che concernere i mezzi di svolgimento dell'attività stessa. Si tratterebbe in sostanza di una regola di condotta intesa ad individuare il criterio migliore per la realizzazione dell'interesse collettivo essendo destinata ad assicurare prontezza, semplicità, speditezza, economicità dell'azione amministrativa.

Nella legislazione di questi ultimi anni e nella dottrina si è fatto ampio uso, se non abuso, delle locuzioni efficienza (idoneità a raggiungere il risultato), efficacia (capacità di produrre in concreto l'effetto voluto), economicità (ottimale combinazione dei fattori disponibili per conseguire un risultato con il minimo esborso finanziario).

La produttività più volte ricordata, se non deve identificarsi con un "*flatus vocis*", deve poter essere apprezzata.

Nell'ordinamento esistono criteri di riferimento per valutare la legittimità dell'azione amministrativa, quali: l'incompetenza, l'eccesso di potere e la violazione di legge, frutto di giurisprudenza pretoria, soprattutto del Consiglio di Stato, ma mancano i criteri e le regole di giudizio per valutare la produttività.

L'accordo in esame prevede al riguardo dei criteri: i parametri sperimentali di produttività al superamento dei quali è collegata l'erogazione dei compensi incentivanti. La locuzione "parametri sperimentali" contenuta nell'accordo di cui al D.P.R. n.333 del 1990 ricorda analoghe espressioni desumibili dagli accordi precedenti, quali: standards di esecuzione, indicatori di produttività. Or non vi è dubbio che standards, parametri, indicatori siano criteri o mezzi di riferimento per "misurare" la produttività.

Tanto prevedono gli accordi e qui si fermano. Presumibilmente per doveroso riguardo verso l'autonomia degli enti che attraverso l'elaborazione dei parametri avrà modo di estrinsecarsi.

Senza pretendere di ingabbiare gli enti nella stretta mortificante di una sorta di camicia di Nesso, la Sezione nell'apprestarsi a valutare le notizie fornite dalle amministrazioni, non può esimersi dal formulare alcune preliminari valutazioni di massima e di metodo funzionali ad una corretta ed ordinata esposizione delle risultanze acquisite. La Sezione, data la sua posizione magistraturale, è posta in situazione di terzietà, estraneità, neutralità, imparzialità nei confronti degli enti e della loro attività.

Pertanto, non le compete determinare i contenuti di parametri, standards, indicatori, ma non può esimersi - quanto meno al fine di valutare e di delimitare il campo del proprio apprezzamento - di stabilire i confini perimetrali e concettuali degli stessi.

In mancanza di ulteriori precisazioni contenute nelle disposizioni contrattuali, e quindi in carenza di una definizione tecnico-giuridica, la Sezione ritiene che a detti criteri di "misurazione" della produttività non possa che attribuirsi il significato lessicale normalmente attribuito a dette locuzioni.

Per parametro sperimentale di produttività, quindi, si intenderà un punto di riferimento, un criterio di giudizio, una grandezza in qualche modo significativa adottata dagli enti in via sperimentale (che può quindi essere suscettibile di progressivi affinamenti e variazioni) per misurare la produttività. Conforta tale scelta il significato attribuito nel comune linguaggio al termine standard (che deve ritenersi succedaneo di parametro), che sta per modello, esempio, punto di riferimento prestabilito, ed indica altresì un prodotto tipico unificato, una misura convenzionalmente accertata. Il termine, segnatamente di matrice industriale, deriva da standardizzazione: produzione industriale di una serie di oggetti di dimensioni e caratteristiche prefissate, ed esprime l'idea di unificazione, cioè rendere uguale a qualche cosa che si assume come modello.

*In ultima analisi si tratta di un processo consistente nel ridurre e semplificare il numero del tipo di un determinato prodotto per consentirne la lavorazione in serie su vasta scala e quindi ridurre il costo.*

Suffraga l'assunto esposto il significato che nel linguaggio empirico assume il termine indicatore, inteso come misura di un "quid" che sarebbe difficile controllare o segnalare altrimenti.

In buona sostanza, pare che risponda a criteri di logica, razionalità e coerenza - a parte i significati specifici che le locuzioni in esame possono assumere in ambiti specialistici (matematica, geometria, cristallografia) - ritenere che i detti siano criteri precostituiti per valutare la attività esplicata dell'amministrazione in funzione di produttività.



Quanto asserito è in armonia con la previsione dell'ultimo contratto, secondo il quale la misura dei compensi incentivanti la produttività è "determinata in rapporto al superamento di parametri sperimentali di produttività di base ed ai diversi livelli di incremento degli stessi, anche attraverso la valutazione dell'apporto individuale, entrambi definiti con la negoziazione decentrata a livello di singolo ente". Precisa, inoltre, il contratto che "per gli enti e per i settori di attività non regolati da parametri sperimentali di produttività, saranno definite, con la contrattazione decentrata a livello di singolo ente, le modalità per correlare la misura dei compensi ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati, secondo le indicazioni dell'art.8 del D.P.R. 13 maggio 1987, n.268, prevedendo peraltro possibilità di erogazione sulla base di parametri che tengano conto del livello professionale e della valutazione delle singole prestazioni, escludendo possibilità di erogazione generalizzata collegata esclusivamente alla presenza congiunta o meno al parametro retributivo".

Si è voluta richiamare la lettera del contratto poichè il riferimento triplice nell'ambito della stessa disposizione (art.6, comma 1°, lettera *a*) alla locuzione parametri, può ingenerare confusioni.

Infatti, il termine parametro è ricordato tre volte nella disposizione considerata in tre accezioni diverse, in relazione alle differenti qualificazioni:

- parametri sperimentali di produttività di base, che maggiormente interessano poichè oggetto di specifica e prioritaria indagine, intesi a valutare la produttività dell'ente o di settori di attività;
- parametri intesi come criteri posti a base e misura della erogazione dei compensi da corrispondere ai singoli impiegati;
- parametri retributivi intesi come misura del trattamento economico tabellare in godimento dei singoli.

Ora, i parametri retributivi definiti mediante norme di legge e contrattuali costituiscono un oggetto noto che non implica esigenza di indagine.

Per contro, meritano valutazione al fine di riferire le risultanze all'Organo rappresentativo della collettività nazionale anzitutto i parametri sperimentali di produttività di base e, in mancanza della determinazione di essi, i parametri costituenti criteri per la corresponsione dei compensi incentivanti personalizzati in relazione ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati.

### **6.3 Richieste agli enti**

La Sezione - in esecuzione del piano delle rilevazioni - ha chiesto agli enti elementi in materia con riferimento all'esercizio 1992 ed in particolare:

- 1) importo degli impegni globali (in competenza) sul fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi;
- 2) importo degli impegni (competenza 1992) per l'erogazione in particolare dei compensi incentivanti la produttività;
- 3) importo dei pagamenti (competenza 1992);
- 4) descrizione sintetica dei parametri sperimentali di produttività di base ove definiti;
- 5) in mancanza della detta definizione, indicazione sintetica delle modalità per correlare la misura dei compensi ai risultati conseguiti, precisando i criteri di valutazione delle singole prestazioni individuali;
- 6) rilevazione dei carichi individuali di lavoro;
- 7) istituzione (eventuale) di ufficio organizzazione e metodo (ex art.8.3 D.P.R. n.268 del 1987);
- 8) indicazione (eventuale) di un nucleo di valutazione (ex art.8.3 D.P.R. n. 268 del 1987);

La formulazione delle richieste, ad avviso della Sezione, si fonda, motivata e giustifica secondo le considerazioni che seguono.

Con la prima si intende individuare a livello di singolo ente e di aggregati gli importi destinati al fondo.

Con la seconda si vuole, all'interno del fondo, quantificare gli importi destinati ai compensi incentivanti la produttività.

Con la terza valutare la capacità di realizzazione degli impegni assunti programmaticamente.

La quarta richiesta è preordinata a verificare l'attuazione delle disposizioni dell'accordo di comparto che la Sezione ha ritenuto di non agevole realizzazione anche lo scorso anno.

Essa ha in particolare lo scopo di individuare le amministrazioni che siano riuscite a costruire "i parametri sperimentali di produttività di base".

La quinta è intesa a valutare i criteri di erogazione dei compensi che devono essere tali da escludere corrisposizioni generalizzate che non tengano conto della valutazione degli apporti individuali.

La sesta ha la finalità di individuare gli enti che hanno effettuato la ricognizione dei carichi di lavoro, verifica oggi obbligatoria ex art.3, comma 5° della legge 24 dicembre 1993, n.537, entro il 31 dicembre 1994, ma assunta già negli esercizi precedenti tra i progetti obiettivo di numerosi enti che avevano in passato partecipato al c.d. progetto F.E.P.A..

La settima e l'ottava sono preordinate a verificare la realizzazione di previsioni permanenti del contratto precedente che imponevano agli enti di medie e grandi dimensioni l'istituzione di uffici con funzioni di programmazione e verifica in tema di produttività.

#### **6.4 Adempimento dell'obbligo da parte delle amministrazioni: questionari acquisiti**

Profilato il quadro generale di riferimento, si procede ad esporre le notizie acquisite in ordine alle realizzazioni da parte delle amministrazioni.

Le richieste della Sezione, al 30 aprile 1994, sono state evase da 1089 amministrazioni (comunali e provinciali promiscuamente considerate) su 1417, con un tasso di adempimento del 77%.

Le percentuali di adempimento, su scala regionale, sono state: Piemonte e Val d'Aosta 92% (79 risposte su 86 enti interpellati); Lombardia, 82% (174 su 212); Liguria, 85% (29 su 34); Trentino Alto Adige, 54% (7 su 13); Veneto, 85% (11 su 131); Friuli, 97% (31 su 32); Emilia Romagna, 90% (90 su 100); Toscana, 86% (90 su 105); Umbria 86% (18 su 21); Marche, 79% (33 su 42); Lazio, 60% (46 su 77); Abruzzo, 63% (20 su 32); Molise, 75% (6 su 8); Campania, 63% (91 su 145); Puglia, 77% (101 su 131); Basilicata, 21% (13 su 16); Calabria, 71% (36 su 51); Sicilia, 61% (87 su 142); Sardegna, 69% (27 su 39).

Gli esposti elementi devono ritenersi soddisfacenti. Va considerato che, per indagine analoga, con riferimento all'esercizio 1988 (Cfr. Relazione del 1990 pag.639) il tasso di adempimento a livello nazionale è stato pari al 31% circa, con percentuali di adesione che spaziavano dal 77% dell'Emilia Romagna al 4,55% della Calabria. La più elevata partecipazione degli enti in generale e la minore disomogeneità nell'adempimento fra le varie regioni sembrano dimostrare un interessamento più vivo e meno differenziato per le problematiche in esame da parte delle amministrazioni considerate per aree geografiche. Allo stato, infatti, la divaricazione tra nord e sud è sensibilmente diminuita considerando i tassi di adempimento con riferimento alle attuali acquisizioni correlate alle grandi aree geografiche, che sono: 85% (area nord occidentale);

87% (area nord orientale); 76% (area centrale); 70% (area meridionale); 63% (area insulare).

#### **6.5 Impegni globali sul fondo - impegni e pagamenti destinati all'incentivazione**

Gli enti in esame hanno globalmente impegnato in termini di competenza sul fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi 692,093 miliardi e per l'erogazione in particolare dei compensi incentivanti la produttività 370,218 miliardi; l'importo dei pagamenti di competenza è stato pari a 162,970 miliardi.

In sostanza, sul complesso delle somme destinati al fondo, circa il 55% è stato impegnato per l'erogazione dei compensi incentivanti, ed i pagamenti effettuati a titolo di incentivazione in corso di esercizio sono state pari al 42% degli impegni globali.

L'andamento di detti impegni e pagamenti è stato non uniforme a livello regionale. Tuttavia, va rilevato che le somme impegnate sono state, in coerenza con la previsione contrattuale che individua come prioritaria destinazione la erogazione dei compensi incentivanti, finalizzate prevalentemente alla incentivazione come emerge dalle percentuali sottoindicate: Piemonte e Val d'Aosta, 52%; Lombardia, 46%; Liguria, 65%; Trentino Alto Adige, 44%; Veneto, 70%; Friuli V Giulia, 58%; Emilia Romagna, 60%; Toscana, 53%; Umbria 60%; Marche, 47%; Lazio, 52%; Abruzzo, 48%; Molise, 30%; Campania, 49%; Puglia, 44%; Basilicata, 39%; Calabria, 58%; Sicilia, 62%; Sardegna, 60%.

I pagamenti - cioè le effettive erogazioni disposte in corso d'anno sulle somme impegnate - sono stati pari al: 72% in Piemonte e Val d'Aosta; 31% in

Lombardia; 33% in Liguria; 31% in Trentino Alto Adige; 45% nel Veneto; 10% in Friuli V Giulia; 31% in Emilia Romagna; 31% in Toscana; 69% in Umbria; 29% nelle Marche; 75% nel Lazio; 22% in Abruzzo; 26% in Molise; 59% in Campania; 36% in Puglia; 31% in Basilicata; 8% in Calabria; 57% in Sicilia; 46% in Sardegna.

Dai dati esposti si evince un equilibrato riparto, nell'ambito del fondo, tra la destinazione prioritaria, produttività, e le altre e l'effettuazione di pagamenti in conto competenza che depongono per una apprezzabile fluidità dell'azione amministrativa.

#### **6.6 Parametri sperimentali di produttività di base**

Allo specifico quesito concernente la definizione dei parametri di produttività di base, i rappresentanti di 336 enti (30% degli adempimenti) hanno crocesegnato la casella affermativa sul formulario loro inviato alla Sezione.

Il questionario, in caso di risposta affermativa, prevedeva una sintetica descrizione degli stessi. Si è proceduto, quindi, ad esaminare analiticamente le singole documentazioni per valutarne la sussumibilità nell'ambito della nozione di parametri intesi come criteri di misurazione della produttività, cioè grandezze in qualche modo significative adottate dagli enti in funzione oggettiva di valutazione. Invero, il contratto, come ricordato (Cfr. supra 6.2), stabilisce in via principale che la misura dei compensi è determinata "in rapporto al superamento di parametri di produttività di base ed ai diversi livelli di incremento degli stessi".

Ne consegue che i parametri sperimentali, secondo la previsione del contratto non possono che essere entità oggettive, standards, quantità di prodotto ottenuta, valutazioni della prestazione fatta in base al risultato delle

misurazioni dei tempi di lavorazione, determinazioni del compenso oltre il minimo di produzione coperto dall'ordinario trattamento retributivo.

Nei casi in esame, per contro, le descrizioni prospettate dagli enti non corrispondono ai suesposti requisiti. Al riguardo, va sottolineata l'estrema difficoltà di predeterminazione di detti parametri, segnatamente in assenza della vagheggiata contabilità economica; contabilità adombrata dal legislatore fin dalla legge n.468 del 1978, che all'art.4, comma 4°, imponeva la disaggregazione delle sezioni di spesa in modo da consentirne un'analisi per programmi e, ove specificati, per progetti. Senonché, la norma non è stata mai attuata dalla Ragioneria generale dello Stato. Ancora, l'ultima legge di delega per il comparto locale è scaduta; ma il provvedimento delegato non ha visto la luce per innegabili difficoltà obiettive, che in questa sede non è il caso di ricordare.

Va dato atto in questa sede del generoso impegno profuso dagli enti e della menzione che traspare dagli atti esaminati in funzione dell'acquisizione di risultati migliori rispetto al passato, ma deve negarsi che in ogni singolo caso le prospettazioni offerte alla valutazione della Sezione integrino la fattispecie di "parametri sperimentali di produttività di base".

Notevole ausilio allo sviluppo di una nuova sensibilità delle amministrazioni pubbliche, anche locali, in tema di produttività ha esplicitato in passato il progetto F.E.P.A. - funzionalità ed efficienza della pubblica amministrazione - largamente ricordato nelle precedenti relazioni.

Il progetto, sviluppato nel quinquennio 1985 - 1990, dal Dipartimento della Funzione Pubblica non ha avuto più seguito a livello centrale, ma sembra che abbia contribuito ad introdurre una concezione moderna della produttività presso numerose amministrazioni locali particolarmente sensibili alle nuove

tematiche. In sostanza, molte amministrazioni si sono assunte l'onere di perseguire l'obiettivo di realizzare una graduale applicazione nel loro sistema di nuove tecniche gestionali, già applicate nel settore privato, ma adattate alle esigenze ed ai vincoli del settore pubblico mediante un'approfondita attività di ricerca e una diffusa e concreta attività di sperimentazione.

Si tratta di una elaborazione innovativa e rinnovativa, realizzata dalla burocrazia locale, avvalendosi della propria professionalità ed esperienza senza ignorare i contributi ed i suggerimenti della dottrina aziendalistica.

Il sistema F.E.P.A. prevedeva l'applicazione di nuove tecniche gestionali così articolate: analisi e valutazione dei carichi di lavoro; analisi e ottimizzazione delle procedure; programmazione per obiettivi; individuazione di indici di efficacia, indici di efficienza, analisi dei costi. Quindi, l'analisi delle procedure costituiva approfondimento analitico dell'analisi dei carichi di lavoro e requisito preliminare per consentire alla programmazione quantitativa di divenire programmazione per obiettivi qualitativo-decisionali, razionalizzando l'attività amministrativa e ponendo l'organizzazione in grado di rendere le proprie azioni coerenti con gli obiettivi prefissati.

La metodologia programmatoria del sistema F.E.P.A. - che postulava un'esigenza di gradualità e quindi un itinerario progressivo di attuazione - avrebbe dovuto consentire la misurazione della produttività dell'organizzazione, e il punteggio di produttività sarebbe stato traducibile in termini monetari di compenso incentivante sia di gruppo che individuale.

Senonché, l'abbandono inopinato da parte del Dipartimento della sperimentazione condotta fino al 1990 ha rallentato, ma non paralizzato, le iniziative a livello locale. Dalla lettura dei documenti trasmessi dagli enti, pur dovendosi ancora una volta confermare la mancata individuazione dei c.d.



parametri sperimentali di produttività di base, emerge che l'iniziativa F.E.P.A. continua ad avere proseliti a livello locale e si evince che gli enti che si ispirano a quel progetto hanno formulato studi ed ipotesi per la sperimentazione ed individuazione dei parametri di produttività a fini di valutazione del lavoro per singole posizioni e per struttura. Vanno anche segnalate analisi e ipotesi innovative sui metodi di lavoro per progetti ed obiettivi con progressivo superamento dei tradizionali metodi di lavoro organizzato per singole operazioni.

Concludendo sullo specifico punto, deve esprimersi un giudizio ampiamente positivo nei confronti delle amministrazioni - che pur non avendo individuato i parametri di produttività di base - hanno sperimentato nuove tecniche gestionali e fatto luogo alla programmazione per obiettivi funzionali al mutamento organizzativo, quale presupposto essenziale per il recupero di efficienza, efficacia, economicità dell'azione globale dell'amministrazione. Detti enti hanno prospettato criteri di riparto del fondo come parametri di produttività. Tuttavia, l'illustrazione dei criteri, ispirati ad una maggiore incisività dell'azione amministrativa, induce a formulare una complessiva valutazione di buon andamento dell'attività svolta.

Pertanto, merita censura, a conferma del giudizio di velleitarismo già espresso lo scorso anno, l'operato delle parti contraenti del contratto che hanno agitato per oltre un decennio formule che alla prova dei fatti si sono dimostrate vacue, prive di significato e allo stato non idonee per una concreta, effettiva applicazione.

### **6.7 Modalità di riparto dei compensi**

Le modalità di corresponsione del compenso incentivante la produttività - ove indicate - sono state orientate a criteri obiettivi che tengono conto di molteplici fattori, quali: presenza in servizio, livello retributivo di ciascuna qualifica, valutazione individuale dei singoli dipendenti facendo riferimento alla realizzazione di progetti obiettivo ed all'analisi dei carichi di lavoro (303 amministrazioni).

Esemplificando, va precisato che elementi di riferimento tenuti in rilievo da tutti gli enti sono stati sia la presenza in servizio (con ragionevoli detrazioni - variamente articolate dagli enti - per le assenze), nonché il trattamento economico convenzionalmente parametrato - in termini non eguali fra i vari enti ma coerenti a criteri logici - in relazione al trattamento retributivo della qualifica di appartenenza.

Normalmente, sono state previste anche penalizzazioni consequenziali ed eventuali demeriti, segnatamente connessi a fatti di rilevanza disciplinare.

Oltre che degli elementi oggettivi, le amministrazioni hanno tenuto presente la produttività dei singoli settori, uffici, articolazioni, valutata, questa, normalmente da organismi ad hoc in relazione alla realizzazione dei risultati prefissati.

I rendimenti individuali valutati normalmente dai funzionari preposti alle singole unità organizzative sono spesso articolati ed ancorati a differenziati livelli di merito. Spesso, l'esame e la valutazione dell'attuazione dei singoli piani di lavoro è demandata all'apposito nucleo di valutazione. A volte, è la giunta comunale l'organo deputato ad esprimere il grado di raggiungimento dell'obiettivo sulla base delle valutazioni espresse dal nucleo; talora, ai fini dell'apprezzamento del rendimento individuale, sono stati precostituiti giudizi

valutativi sintetici differenziati che il dirigente motivatamente attribuisce ai singoli dipendenti.

Il giudizio quasi sempre viene comunicato all'interessato che può richiedere il riesame della valutazione; riesame normalmente demandato ad istanza superiore.

I progetti obiettivo individuati dagli enti per incrementare la produttività sono stati estremamente variegati e differenziati; per cui, nella impossibilità di ricordarli singolarmente, si richiamano qui di seguito quelli più comunemente ricorrenti e che sono apparsi maggiormente significativi:

- definizione, approvazione e diffusione della lista delle attività, e prodotti dell'ente, per tipizzare e monitorare la produzione in termini spaziali e temporali;
- rilevazione, sulla base della lista approvata, dei carichi di lavoro di ogni struttura ed individuali;
- procedimenti di informatizzazione dei dati di volta in volta raccolti;
- istituzione di nuovi servizi o ampliamento di quelli esistenti;
- miglioramento delle modalità di svolgimento delle attività di competenza e dei singoli prodotti;
- attuazione della legge n.241 del 1990 sul procedimento amministrativo;
- progetti - obiettivo di tipo strumentale diretti ad accertare la capacità programmatica dei servizi e la loro ricaduta sulle procedure e quindi sulle linee di prodotto;
- revisione critica dei procedimenti amministrativi;
- riscontro di patologie organizzative e procedurali e loro eliminazione.

Dovendo dar conto, infine, degli enti che hanno elaborato criteri di riparto in armonia con le clausole contrattuali e che, quindi, non hanno posto in

essere erogazioni generalizzate aggiuntive al normale trattamento economico, ma hanno adottato regole intese a premiare la produttività per settore e individuale, previa verifica dei risultati conseguiti, si riferisce quanto segue.

Va preliminarmente ricordato che - in caso di mancata elaborazione dei parametri sperimentali di produttività di base - è stata richiesta l'indicazione delle modalità impiegate per correlare la misura dei compensi ai risultati conseguiti, precisando i criteri di valutazione delle singole prestazioni individuali. A questo riguardo va rilevato che 753 enti su 1089 hanno risposto formalmente al quesito, ma i criteri proposti non sempre si sono palesati in armonia con le indicate regole.

Tutti i 753 enti ricordati hanno asserito di avere osservato i canoni ma non sempre le amministrazioni hanno dato notizia di aver tenuto in rilievo la produttività individuale.

Ciò può desumersi dalla elencazione che segue, nella quale, procedendo ad un'esposizione per aree regionali, si indicano a fianco di ognuna, rispettivamente, gli enti adempienti in senso lato (che hanno asserito di avere elaborato i criteri) e quelli che hanno dimostrato anche sommariamente, ma in maniera soddisfacente di avere elaborato criteri razionali e coerenti (303 su 753):

Piemonte - Val d'Aosta	60 -	35
Lombardia	137 -	56
Liguria	25 -	11
Trentino Alto Adige	5 -	3
Veneto	94	29
Friuli V. Giulia	23 -	15
Emilia Romagna	80 -	39

Toscana	69 -	29
Umbria	16	6
Marche	26	7
Lazio	21	7
Abruzzo	14	3
Molise	4	1
Campania	40	11
Puglia	51	16
Basilicata	7	2
Calabria	14	6
Sicilia	46	19
Sardegna.	21	8

Conseguenzialmente, va stigmatizzato l'operato degli amministratori che hanno erogato i premi "a pioggia", ignorando la specifica destinazione valutata dal contratto e così realizzando un'erogazione extra tabellare, priva della funzione incentivante che avrebbe dovuto motivare il personale a fare di più e meglio.

Sullo specifico profilo va richiamata l'attenzione degli organi interni (revisori) ed esterni (contabili regionali) di controllo.

Occorre anche sottolineare che alcune amministrazioni, evidentemente orientate a garantire lo *status quo ante* e a non creare differenze retributive accessorie connesse a specifici riconoscimenti di meriti individuali si sono preoccupate di mantenere il livellamento di trattamenti anche in sede incentivante, ignorando la lettera dei contratti recenti, che privilegiano la

"capacità di iniziativa e l'impegno partecipativo".

Alcuni di detti enti, pur di assicurare presumibilmente la pax retributiva e sindacale, hanno invocato una decisione della Sezione V<sup>a</sup> del Consiglio di Stato n.445 del 1991, secondo la quale anche un minimo di presenza può costituire indice di rendimento e produttività del dipendente ex art.30 D.P.R. n.347 del 1983 e pertanto, l'ente può erogare i compensi sulla base della effettiva presenza in servizio.

Senonché, la lettera del contratto del 1983, art.30, a seguito delle evoluzioni emergenti dai successivi (art.8 D.P.R. n.287 del 1987 e artt.5 e 6 del D.P.R. n.330 del 1990) non pare applicabile al 1992 anche nel rilievo che l'ultimo contratto ha escluso "la possibilità di erogazione generalizzata collegata esclusivamente alla presenza congiunta o meno al parametro retributivo".

Grossolano, quindi, l'errore posto a base dell'*iter* logico seguito da queste amministrazioni che hanno ignorato la lettera e lo spirito degli ultimi due contratti del 1987 e 1990, applicabili alla erogazione dei compensi nel 1992, per rifugiarsi nel "*commodus discessus*" offerto da una sentenza del 1991 del Consiglio di Stato che concerneva l'erogazione dei compensi, secondo il contratto del 1983.

#### **6.8 Rilevazione dei carichi individuali di lavoro**

La rilevazione dei carichi individuali di lavoro, resa obbligatoria e, quindi, recepita con caratteri di generalità a livello di ordinamento, secondo l'art.3.5 della legge 24 dicembre 1993, n.537, in funzione di rideterminazione delle piante organiche, non costituisce una novità nell'ambito del comparto in esame. Già la legge 11 marzo 1988 n.67 (finanziaria 1988, art.24.2) consentiva nuove assunzioni agli enti locali, subordinate alla verifica preventiva dei cari-

chi di lavoro.

Inoltre, come ricordato (Cfr. supra, pgf.6.6), nell'ambito del progetto F.E.P.A. (sotto la rubrica nuova tecnica gestionale 2) era ipotizzata l'analisi e valutazione dei carichi di lavoro per rilevare lo stato di funzionamento dell'organizzazione e il quadro degli obiettivi di mantenimento; diagnosi computerizzata della attività svolta, del personale occupato e del tempo impegnato.

Va ricordato che lo scorso anno e quindi con riferimento all'esercizio 1991, numerosi enti avevano assunto detta rilevazione tra i progetti obiettivo da perseguire ed al raggiungimento dei quali subordinare l'erogazione degli incentivi. Avendo ritenuto la Sezione meritevole di specifica considerazione il perseguimento di detto fine teleologicamente e strumentalmente inteso a conseguire la produttività dell'azione amministrativa ha incluso fra le postulazioni rivolte agli enti una specifica richiesta.

Hanno fornito risposta affermativa al quesito 203 enti che rappresentano circa il 19% delle amministrazioni interpellate adempienti.

Enti variamente distribuiti sul territorio nazionale e per aree geografiche: 92 di essi sono concentrati nell'area nord-occidentale ed in dettaglio, 46 in Piemonte, 41 in Lombardia, 5 in Liguria; 59 nell'area nord-orientale ed in particolare, 1 in Trentino Alto Adige, 18 in Veneto, 12 in Friuli V. Giulia e 28 in Emilia Romagna; 24 nell'area centrale e segnatamente, 5 in Toscana, 3 in Umbria, 5 nelle Marche, 11 nel Lazio; 21 nell'area meridionale e, cioè, 2 in Molise, 3 in Campania, 15 in Puglia, 1 in Calabria; 7 nell'area insulare, di cui 3 in Sicilia e 4 in Sardegna.

Va rilevato che qualche amministrazione, pur in mancanza di specifica richiesta, ha ritenuto di trasmettere l'elaborato redatto ad hoc.

Un documento in particolare (Cassano d'Adda) si palesa - prima facie -

improntato ad una dettagliata rappresentazione della realtà di fatto. Esso contiene analitica descrizione degli atti elementari realizzati per settore, per unità organizzativa, con specificazione e descrizione dell'attività e delle linee di attività. La descrizione dell'attività è integrata dal numero di atti previsti, dal tempo per atto e dal tempo totale.

Si ottiene, così, un tempo standard e un tempo richiesto totale moltiplicando lo standard per il numero di atti previsti e vengono altresì individuate le qualifiche funzionali ed i profili professionali degli operatori. Una tale rappresentazione costituisce fonte preziosa di informazioni per l'amministrazione dell'ente quanto meno a fini di determinazione o di riformulazione della pianta organica dell'ente.

#### **6.9 Uffici organizzazione e metodo**

L'utilità degli uffici organizzazione e metodo di chiara matrice anglosassone è stata auspicata in Italia, a livello teorico, dagli studiosi di scienza dell'amministrazione di formazione soprattutto statunitense fin dai primi anni '50 ed a livello informale le prime sperimentazioni sono riferibili ad articolazioni dell'amministrazione militare.

L'esigenza delle dette strutture a livello generale è stata evidenziata nel "Rapporto sui problemi dell'amministrazione dello Stato" redatto nel 1979 dal Ministro per la Funzione Pubblica, Giannini.

In ambito locale, il contratto, approvato con D.P.R. n.268 del 1987, al capo III, rubricato produttività e organizzazione del lavoro, art.8, comma 3°, stabilisce che gli enti di media e grande dimensione si doteranno di appositi uffici di organizzazione e metodo e di nuclei di valutazione che definiranno l'impostazione complessiva di progetti di produttività e ne verificheranno



periodicamente l'attuazione ed i risultati. Allo specifico quesito su 1089 amministrazioni adempienti hanno risposto affermativamente 100 enti, 24 province e 76 comuni (10% circa degli enti in esame).

Detti enti non sono uniformemente distribuiti sul territorio nazionale e per aree geografiche: 26 sono allocati nell'area nord-occidentale e precisamente, 11 in Piemonte, 12 in Lombardia e 3 in Liguria; 34 nell'area nord-orientale, di cui, 2 in Trentino Alto Adige, 4 nel Veneto, 6 in Friuli V. Giulia, 22 in Emilia Romagna; 25 nell'area centrale, e in dettaglio, 13 in Toscana, 6 in Umbria, 3 nelle Marche, 3 nel Lazio; 10 nell'area meridionale ed esemplificando, 1 in Abruzzo, 5 in Campania, 3 in Puglia, 1 in Calabria; 5 nell'area insulare, 2 in Sicilia e 3 in Sardegna.

A detti uffici, in armonia con la previsione del contratto, gli enti hanno demandato l'elaborazione dei progetti di produttività. Dall'analisi delle indicazioni offerte alla valutazione della Sezione emerge particolare attenzione ad alcuni temi che si palesano di rilevante interesse, quali:

- attuazione della legge n.241 del 1990 sul procedimento amministrativo;
- analisi dei carichi funzionali di lavoro, spesso secondo la metodologia F.E.P.A.;
- gestione dei progetti obiettivi funzionali alla erogazione dei compensi incentivanti;
- attività di supporto organizzativo alle altre articolazioni dell'amministrazione;
- gestione dei rapporti e di dati con organi interni ed esterni (Dipartimento, Funzione Pubblica, Corte dei conti, Prefettura, Istituzioni regionali);
- consulenza intera a livello di macro-competenza e micro-interventi.

### **6.10 Nuclei di valutazione**

I nuclei di valutazione istituiti con la precipua finalità di verifica periodica dell'attuazione e dei risultati dei programmi e progetti di produttività sono stati introdotti, come ricordato, in ambito locale da un'espressa clausola contrattuale del D.P.R. n.268 del 1987, che prevedeva altresì la contestuale introduzione degli uffici organizzazione e metodo.

Dall'esito dell'indagine svolta presso gli enti è emersa una preferenza di questi ultimi per i nuclei, che risultano istituiti in numero ben maggiore rispetto agli uffici O.M..

Alla richiesta in esami su 1089 amministrazioni ottemperanti hanno dato risposta positiva 221 enti; 20% circa degli enti de quibus).

Questi enti sono così dislocati sul territorio nazionale e per aree geografiche: 49 sono ubicati nell'area nord-occidentale e, specificando, 10 in Piemonte, 33 in Lombardia e 6 in Liguria; 60 nell'area nord-orientale, ed in particolare, 1 in Trentino Alto Adige, 16 nel Veneto, 6 in Friuli V. Giulia, 37 in Emilia Romagna; 53 nell'area centrale, e di essi, 27 in Toscana, 5 in Umbria, 4 nelle Marche, 17 nel Lazio; 39 nell'area meridionale e, precisamente, 5 in Abruzzo, 2 in Molise, 10 in Campania, 10 in Puglia, 5 in Basilicata; e 7 in Calabria; 20 nell'area insulare, 8 in Sicilia e 12 in Sardegna.

I nuclei hanno di solito, ove segnalato, struttura di organi collegiali di formazione amministrativa e, frequentemente, anche sindacale.

Le funzioni in concreto demandate a detti nuclei, secondo la casistica riscontrata, sono prevalentemente preordinate alla verifica dello stato di sviluppo delle varie iniziative, all'analisi dei risultati riferiti ai progetti di produttività in applicazione dei criteri e delle modalità disciplinate dagli accordi negoziali.

A volte, i nuclei esplicano le loro funzioni non solo a consuntivo, ma esprimono anche valutazioni ex ante in quanto analizzano i piani e progetti a preventivo ed esprimono valutazione sulla ammissibilità delle iniziative. Talora, le amministrazioni indicano genericamente le funzioni ricalcando le previsioni letterali del contratto e, a volte, sono stati trasmessi regolamenti ad hoc che prevedono accertamenti specifici in termini economico finanziari preordinati all'accertamento di economie di gestione derivanti dalla realizzazione delle iniziative, alla graduazione del conseguimento dei risultati, alla determinazione delle quote di fondo attribuibile a ciascun piano e progetto.

#### **6.11 Considerazioni critiche conclusive**

La Sezione ha sempre considerato sintomatici i profili di produttività al fine di formulare giudizi di buon andamento delle amministrazioni.

A questo riguardo il banco di prova e le regole di riferimento - fino a quando non sarà introdotta la contabilità economica - non potevano che essere costituiti dalle disposizioni dei contratti di comparto in materia.

Solo fugacemente in questa sede va fatto cenno - poiché ampie considerazioni sono state formulate nelle precedenti relazioni - ai profili censurabili dei detti contratti: irregolarità nella cadenza, mutuabilità della disciplina, perplessità, velleitarismi, imposizione ad enti autonomi di regole eteronome.

Di qui una certa difficoltà da parte degli enti all'applicazione delle regole. Entrando nel vivo della valutazione dei comportamenti degli enti si possono formulare alcune osservazioni in termini formali va riscontrato - un tasso di rispondenza alle richieste della Sezione del 77% superiore a quello dello scorso anno (68%) ed una maggior (anche se non ancora adeguata) consapevolezza

dell'importanza del profilo in esame, desumibile dell'incremento delle notizie inviate e da una migliore qualità del tenore delle stesse.

Una prima notazione critica va indirizzata ai meccanismi di formazione del fondo, concepiti in termini da riservare all'incentivazione della produttività una quota non superiore mediamente al 2% sul totale della spesa corrente per il personale. E' evidente che un'incentivazione mediamente in misura tanto modesta sul trattamento economico non può esplicare sostanzialmente la funzione che dovrebbe esserle propria di incrementare effettivamente la produttività. Va confermata in questa sede la censura di velleitarismo espressa già lo scorso anno in ordine alla clausola contrattuale che prevedeva l'introduzione di *parametri sperimentali di produttività di base*, poiché nessun ente è riuscito ad individuare modelli appaganti in argomento. La mancata introduzione della contabilità economica ha certamente esplicitato un condizionamento negativo in materia. Deve, quindi, ritenersi la sussistenza di una sorta di esimente a favore degli enti data la inesigibilità di un adempimento fortemente penalizzante, se non impossibile, che non era preclusivo della elargizione dei compensi purché si fosse realizzata la fattispecie subordinata prevista dal contratto.

Senonché, deve rilevarsi che 336 enti hanno attestato sul foglio notizie trasmesse alla Sezione di avere individuato detti parametri, che non si sono rivelati tali al vaglio critico esplicito sugli allegati documenti descrittivi; documenti descrittivi che espressamente richiesti, talora, erano mancanti e quindi le attestazioni prive di motivazioni non potevano essere positivamente valutate.

La divergenza tra attestazione e dimostrazione induce a formulare nel giudizio di disvalore nei confronti dell'opera degli estensori dei fogli notizia e degli allegati, poiché i predetti: o non hanno correttamente inteso la portata della richiesta e il significato della clausola contrattuale; o hanno ritenuto di

porre in essere un ingenuo raggiro ed un rozzo artificio fondandosi sull'erroneo convincimento che la Sezione non esaminasse puntualmente ed analiticamente gli allegati, come invece avvenuto.

Per completezza di informazione va ricordato che gli enti, che hanno fatto ricorso a queste grossolane forme di elusione, erano quasi sempre a non elevata consistenza demografica.

Va anche sottolineato che le amministrazioni (n.303) che hanno ampiamente giustificato l'erogazione dei compensi secondo l'ipotesi contrattuale alternativa - verifica del conseguimento dei risultati ed elargizione non generalizzata ma graduata in relazione, oltre che alla presenza in servizio ed al trattamento retributivo, all'impegno individuale, o di settore - hanno dimostrato quasi sempre serio impegno nel perseguimento di risultati apprezzabili in termini di produttività.

Giova, in conclusione, osservare che va positivamente apprezzata la rilevazione obbligatoria dei carichi individuali, anche se non si può condividere la funzionalità diretta e immediata alla rimodulazione delle piante organiche. Infatti, la rilevazione costituisce occasione unica e irripetibile per rivalutare criticamente le procedure, per eliminare il troppo ed il vano, per riqualificare e reindirizzare la lista dell'attività in funzione dei nuovi obiettivi.

Solo dopo questi irrinunciabili adempimenti è ipotizzabile la rideterminazione degli organici.

#### **6.12 Costo del personale**

Come è noto il D.P.R. 3 febbraio 1993, n. 29 ha introdotto nel sistema della pubblica amministrazione notevoli innovazioni. Tra queste merita particolare considerazione la previsione del Referto che la Corte dei conti

presenta annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico.

Infatti, l'art.65 del predetto decreto, dedicato al controllo del costo del lavoro, disciplina un articolato sistema di monitoraggio delle spese per il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti sono competenti a riferire al Parlamento in ordine alla predetta materia. A tale fine si avvalgono di appositi collegi, costituiti da magistrati provenienti dalle diverse articolazioni della Corte ed anche dalla Sezione enti locali.

Per la predisposizione del Referto di cui sopra, la Corte si avvale della pubblicazione del conto annuale del costo del personale pubblico a cura della Ragioneria Generale dello Stato. Tale conto è articolato in due volumi. Il primo, riguardante il personale delle amministrazioni del settore statale, è stato pubblicato nel mese di marzo. Il secondo, riguardante il conto annuale del personale delle amministrazioni locali e degli enti pubblici è ancora in corso di stampa.

## **7. Enti disciolti ex lege n.221 del 1991**

### **7.1 Considerazioni generali**

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, con nota 1 aprile 1993, ha chiesto alla Sezione Enti Locali elementi di informazione e di giudizio in ordine ad eventuali patologie che hanno caratterizzato la gestione delle amministrazioni comunali, sciolte ai sensi della legge n.221 del 1991, localizzate nel territorio delle Regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Il Presidente della Sezione ha manifestato la disponibilità del consesso ad effettuare indagini speciali sulle amministrazioni comunali disciolte, soggette al riscontro del Collegio secondo l'art.13 della legge 26 febbraio 1982 n.51 (con popolazione superiore ad 8.000 abitanti). Contestualmente è stato proposto un piano di indagini concernente elementi essenziali di imprescindibile interesse (non desumibili dai conti consuntivi acquisiti) per conoscere ed eventualmente reindirizzare l'attività degli enti.

A seguito di incontro informale con i vertici della commissione, la Sezione ha inviato agli Enti in esame questionari intesi ad acquisire notizie e dati (riferiti al triennio 1989 - 1991) riguardanti: la capacità di produzione normativa e amministrativa dell'ente; la capacità di riscossione delle entrate proprie; la sufficienza, professionalità e affidabilità del personale burocratico; la politica seguita dall'ente nel settore degli investimenti con particolare riferimento all'ambito delle opere pubbliche; la produzione di pubblici servizi adeguati.

Si riferisce qui diseguito in ordine alle richieste formulate alle amministrazioni.

### **7.1.1 Capacità di produzione normativa e amministrativa**

L'amministrazione dell'ente locale, intesa come complesso di elementi personali e strutturali preordinati alla produzione dei pubblici servizi, deve nello svolgimento della propria attività ispirarsi a regole, canoni, principi.

In disparte gli atti eteronomi, acquistano rilevanza nella sede che interessa gli atti di auto determinazione - esaltata dalla recente legislazione autonistica - posti a base dell'azione dell'organo locale.

In questo ambito presentano notevole rilievo tutti gli atti di produzione normativa dell'ente, nonché gli atti amministrativi generali.

Non potendo estendere eccessivamente lo spettro di indagine per il rischio di vanificarne i risultati, è sembrato opportuno soffermare l'attenzione su alcune fondamentali espressioni dell'autonomia dell'ente.

Per considerazioni ovvie, che si omette di svolgere, è parso utile riscontrare l'esistenza di:

- statuti e regolamenti previsti dalla legge 8 giugno 1990 n.142 ed adeguamento degli stessi alla successiva legislazione;
- regolamenti comunali del servizio di polizia municipale (art.4 legge n.65 del 7 marzo 1986) e regolamenti comunali sullo stato giuridico del personale di polizia municipale (ove richiesti, secondo l'art.7 della legge citata);
- piani regolatori e provvedimenti generali conseguenziali;
- piani per gli insediamenti produttivi commerciali e piani di sviluppo e di adeguamento della rete commerciale, secondo la legge n.426 del 1971 e successive modificazioni;
- aggiornamento delle scritture patrimoniali e segnatamente degli inventari dei beni mobili e soprattutto degli immobili per una corretta redazione del conto del patrimonio, funzionale alla redditività dello stesso.



Sono state previste indagini mirate di carattere generale concernenti le autorizzazioni commerciali rilasciate, revocate, modificate nell'ultimo triennio almeno (a quest'ultimo riguardo si è suggerito agli enti di tenere presenti le comunicazioni trimestrali in proposito da trasmettere alla camera di commercio, secondo l'art.36 del decreto del Ministro dell'industria 4 agosto 1983 n.375), nonché le concessioni edilizie.

A conclusione dell'esemplificazione che precede si impone una considerazione in ordine all'adozione degli statuti nell'ambito della Sicilia. La legge n.142 del 1990 è stata recepita dalla regione, in virtù della competenza legislativa esclusiva in materia, con un ritardo di oltre un anno (legge regionale n.48 del 1991).

Detta normativa stabilisce che all'adozione dello Statuto può provvedere solo ed esclusivamente il Consiglio Comunale. Questa interpretazione è stata confermata dall'assessorato Regionale agli EE.LL con circolare n.4 del 1° febbraio 1993. In conseguenza, nei casi di gestione commissariale, l'adozione dello statuto è preclusa con l'ulteriore effetto dell'improponibilità dei regolamenti di base e l'impossibilità (essendo gli enti privi del regolamento di contabilità e di quello per la disciplina dei contratti) di ottenere l'erogazione della quarta rata del fondo ordinario, secondo l'art.2, comma 5° bis, della legge 19 marzo 1993, n.68, di conversione del decreto legge 18 gennaio 1993 n.8.

La sanzione, quindi, priva del contributo che lo Stato eroga ai comuni tutti gli enti in gestione commissariale penalizzando in ultima analisi i cittadini incolpevoli. La segnalata disfunzione dovrebbe indurre o a modificare la legge in proposito o ad attribuire ai commissari i poteri per dotare anche in Sicilia gli enti ai quali sono preposti dello strumento statutario, che ben potrà essere modificato successivamente dagli organi ordinari.

## **7.2 Le entrate proprie**

### **7.2.1 Le notizie e i dati desumibili dal conto**

Una indagine sulle irregolarità attinenti alla gestione delle entrate proprie degli enti locali, - ossia a quelle non derivanti da trasferimenti o indebitamento - diretta a conoscere le cause specifiche di ognuna di esse, può iniziare dall'esame del conto consuntivo annuale al solo scopo di desumere dai dati globali di ogni singola entrata in esso riportati alcune sintomatologie indicative della presenza o meno di fenomeni anomali nella specifica attività gestoria dell'ente.

Ragione per cui omissioni, ritardi, carenze e irregolarità in genere in questo settore dell'attività gestoria - ancorché segnalati dai valori anomali, e perciò sintomatici, desunti dai dati del conto - possono essere con certezza concretamente accertati soltanto *in loco* mediante verifiche ispettive, oppure - ma con difficoltà e minore attendibilità - mediante indagini specificatamente mirate a tale fine.

### **7.2.2 Notizie e dati acquisiti dall'ente**

Una indagine siffatta perciò - da quando il legislatore ha reso obbligatorio per gli enti la istituzione di tutti i tributi previsti ed ha sottoposto a monitoraggio il grado di copertura del costo dei servizi resi - deve verificare prevalentemente la tempestività e la regolarità nelle procedure di accertamento e riscossione delle entrate, sulla base delle aliquote e tariffe confermate ex lege o modificate dall'ente e degli altri presupposti propri di ognuna di esse.

Per la scelta delle singole entrate da sottoporre ad accertamento sono state individuate alcune voci di entrate tributarie o extratributarie più signifi-

cative per la finanza dell'ente, il cui accertamento e riscossione dipende dalle iniziative che gli organi e gli uffici devono necessariamente assumere.

Perciò, sono state scelte:

1) dal titolo I del bilancio, fra le imposte: quelle sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni e l'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni; fra le tasce: quella per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e quella per l'occupazione permanente e temporanea di spazi e aree pubbliche; infine, fra i tributi speciali: i diritti o canoni per la raccolta e la depurazione delle acque di rifiuto;

2) dal titolo III del bilancio:

- i proventi derivanti dal servizio dell'acquedotto comunale;
- le entrate derivanti dall'affitto di beni patrimoniali posseduti dall'ente (appartamenti, negozi, uffici, terreni, ecc.);
- i canoni di concessione di beni e pertinenze del demanio stradale comunale;

3) dal titolo IV del bilancio:

- i proventi derivanti dalle concessioni edilizie e dalle sanzioni previste dalla disciplina urbanistica, compresi quelli connessi al condono edilizio.

a) Per la conoscenza degli adempimenti di spettanza della Amministrazione, è stato chiesto, per le entrate riscuotibili previo accertamento dei relativi e specifici presupposti:

- se sono emanati gli atti regolamentari e tariffari, nell'esercizio dell'autonomo potere decisorio in questa materia;
- se è accertata la superficie dei locali e degli immobili in relazione alla quale è applicata la tariffa, (come avviene, ad esempio, per la

tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e, in parte, per l'Iciap);

- se viene effettuata la dovuta vigilanza per l'accertamento di indebiti comportamenti degli utenti, come la occupazione abusiva di suoli e spazi pubblici o la affissione e l'installazione di fonti di pubblicità non autorizzate;
- con quale cadenza viene effettuata la "lettura dei contatori" delle utenze di erogazione dell'acqua o del gas;
- se è ultimato l'esame delle domande relative al condono edilizio e se sono liquidati e riscossi i relativi diritti e contributi dovuti;
- se le entrate conseguenti all'uso dei beni immobili produttivi sono accertate in bilancio sulla base di inventari aggiornati e se i relativi contratti di affitto vengono regolarmente aggiornati e rinnovati come per legge;
- se la misura del contributo previsto per il rilascio delle concessioni edilizie è commisurata congiuntamente alla incidenza degli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione, chiedendo anche agli enti di indicare non solo le modalità seguite per la riscossione di tale provento, ma anche quelle per la regolarizzazione di altri rapporti giuridici connessi al rilascio delle concessioni edilizie e nascenti da apposite convenzioni o regolamenti locali, come ad esempio l'obbligo di acquisire alla proprietà pubblica le strade, piazze, aree verdi e per servizi vari oggetto della convenzione o della lottizzazione.

b) In ordine alla cura posta nella riscossione delle entrate, è stato chiesto:

- con quale cadenza vengono emessi i ruoli principali e suppletivi per

la riscossione delle entrate e se vengono deliberate tempestivamente le variazioni annuali da introdursi in essi; mentre, per le entrate non riscuotibili mediante ruolo, ma previa ingiunzione, se il Comune si avvale, per le riscossioni coattive, della attività del concessionario del servizio di riscossione dei tributi, come previsto dal D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, oppure se tale servizio viene ancora curato direttamente dagli uffici dell'ente e, in questo caso, con quale grado di efficienza.

- c) Per le entrate connesse alla prestazione di servizi resi a domanda individuale, oppure di quelle costituenti ricavi di servizi imprenditoriali c.d. produttivi, l'accertamento della regolarità nella riscossione delle stesse è legato alla forma in cui avviene la gestione del servizio e, comunque, al modo in cui è strutturata l'organizzazione dello stesso.

### **7.3 Personale**

L'armonico svolgimento dell'attività amministrativa dell'ente, segnata-mente in funzione della prestazione dei pubblici servizi alla comunità locale, presuppone la sufficienza, professionalità, affidabilità del personale burocratico, nonché la compatibilità del costo di questa componente di spesa con le risorse finanziarie disponibili.

Pertanto, si è posta l'esigenza di verificare:

- la proporzione quantitativa del personale alle esigenze locali ed il corretto impiego dello stesso;
- la professionalità dello stesso in relazione alle funzioni della qualifica di appartenenza;

- la soggezione o meno a condizionamenti ambientali della delinquenza organizzata;
- la compatibilità della spesa per il personale con le risorse finanziarie.

### **7.3.1 Sufficienza del personale**

Sotto questo profilo non può prescindersi dal considerare la consistenza della pianta organica dell'ente ripartita per qualifiche funzionali e dirigenziali e verificare con riferimento almeno ad un triennio i livelli di effettiva copertura degli organici.

Completa tale rappresentazione l'indicazione del personale assunto in via straordinaria con specificazione della qualifica di organico e con riferimento alla durata di applicazione (giornate lavorative) e della spesa all'uopo sostenuta.

Nell'ambito del personale merita particolare attenzione il complesso dei dati concernenti il personale addetto alla vigilanza urbana. Oggetto di attento esame, nei casi soprattutto di livello non sufficiente di copertura degli organici, deve essere l'applicazione della mobilità, le unità coinvolte, nonché le nuove destinazioni e provenienze.

Non vanno poi ignorate le regole concernenti l'orario di servizio (per dirigenti ed altre qualifiche) ed i metodi seguiti per verificare il rispetto dell'orario stesso con specifico riferimento al lavoro straordinario.

### **7.3.2 Capacità professionale**

Elementi indizianti della capacità professionale del personale possono essere desunti:

dalle modalità di reclutamento per distinti livelli (concorso pubblico,

concorso interno, chiamata diretta); dai criteri selettivi adottati in concreto per il reclutamento dei dirigenti, con specifico riferimento alla provenienza degli stessi ed al possesso di diploma di laurea strettamente funzionale al settore di applicazione; dai corsi di formazione, aggiornamento, riqualificazione professionale (interni o esterni) frequentati dai dipendenti, dalla spesa affrontata per singola iniziativa, nonché da elementi e dati sulla struttura organizzatrice.

### **7.3.3 Affidabilità**

E' di vitale importanza l'affidabilità del personale e cioè la mancata soggezione a condizionamenti della delinquenza organizzata. Al riguardo - a prescindere da elementi desumibili da qualunque fonte, purché si concretino in prove valide o in indizi gravi, precisi e concordanti - non possono essere ignorati procedimenti penali, disciplinari e per l'applicazione di misure di prevenzione conclusi definitivamente o in corso.

### **7.3.4 Adeguatezza della spesa**

Il costo del personale non può essere sproporzionato alle risorse dell'ente ed i costi unitari medi non allineati a quelli di altri enti con analoghe caratteristiche costituiscono elementi sintomatici di una gestione non fisiologica nel comparto.

Acquistano rilievo al riguardo:

- l'incidenza della spesa per il personale sul titolo 1° della spesa corrente;
- i trattamenti integrativi non previsti dagli accordi nazionali per il personale erogati a seguito di accordi decentrati con specificazione del numero e qualifica dei destinatari e quantificazione degli oneri a carico dell'ente.

Deve essere avvertita in tali casi l'esigenza di assumere iniziative intese alla

- declaratoria di responsabilità per danno erariale degli amministratori per l'adozione di delibere di recepimento di detti accordi decentrati;
- l'erogazione di compensi incentivanti la produttività (D.P.R. 13 maggio 1987 n.268, art.8 e D.P.R. 3 agosto 1990 n.333, artt.5 e 6) in dispregio ai principi canonizzati specificamente concernenti la valutazione dei risultati effettivamente conseguiti, nonché l'apprezzamento degli apporti individuali degli impiegati coinvolti;
  - la spesa media per unità di personale, tenendo presenti le complessive erogazioni (ripartite per assegni fissi e indennità, compensi per lavoro straordinario, indennità di missione, contributi obbligatori a carico dell'ente) ed il numero di dipendenti compensati.

#### **7.4 Opere pubbliche**

Sono state richieste alla Sezione notizie sulle "spese per la realizzazione di opere pubbliche, con specificazione circa i criteri seguiti nell'affidamento delle opere, sulle eventuali lievitazione dei costi, ivi comprese le varianti e le perizie suppletive e più in generale sui risultati conseguiti".

E' noto, in proposito, che l'attività contrattuale posta in essere dagli enti locali sebbene sia diventata strumento ordinario di gestione delle risorse e modulo operativo di rilevante significatività nell'ambito della struttura del bilancio, non trova puntuale esplicitazione in tale documento contabile in quanto il bilancio stesso non appare sufficiente ad evidenziarne tutte le problematiche che attengono alla regolarità delle procedure contrattuali; al grado di attendibilità delle previsioni progettuali; alla rispondenza di ciascuna opera pubblica alla destinazione funzionale dell'opera stessa ed alla ricaduta di eventuali oneri di gestione in parte corrente.



Pertanto si è resa indispensabile la collaborazione degli enti e l'utilizzo di altre fonti aventi autonoma rilevanza per un quadro più completo degli investimenti di ogni singola Amministrazione comunale disciolta ai sensi della legge 22 luglio 1991, n.221.

Per quanto riguarda la regolarità delle procedure contrattuali si è ritenuto di porre l'attenzione su alcune delle fasi maggiormente indicative dei comportamenti gestori nel settore riguardanti:

- a) le modalità di affidamento dei lavori e del sistema prescelto per l'esecuzione delle opere;
- b) il costo dell'opera suddiviso nelle sue componenti;
- c) il piano finanziario con indicazione delle modalità di copertura delle spese ivi comprese quelle relative ad eventuali varianti e perizie suppletive;
- d) il sistema seguito e le motivazioni nella scelta del contraente;
- e) i tempi assegnati per l'esecuzione dell'opera pubblica e tempi realmente richiesti per il completamento dell'opera stessa;
- f) la tipologia delle varianti intervenute nel corso dei lavori con specificazione dei provvedimenti approvativi delle varianti stesse, nonché degli importi aggiuntivi e dei mezzi di finanziamento;
- g) le perizie suppletive intervenute con la specificazione dei provvedimenti che hanno approvato le perizie stesse, degli importi aggiuntivi e dei mezzi di finanziamento.

Particolare attenzione è stata riservata alla progettazione e all'affidamento di tale delicata fase all'interno o all'esterno dell'ente locale: il ricorso a professionisti esterni per carenze degli uffici tecnici locali appare infatti sempre più diffuso e tale prassi spesso si presta all'esercizio di una ampia discrezionalità da parte delle stazioni appaltanti.

L'evidenziazione dell'attendibilità delle previsioni progettuali comporta l'esame delle somme deliberate ed impegnate per opere pubbliche sugli stanziamenti dei singoli bilanci; i pagamenti effettuati nei singoli esercizi ed i residui esistenti.

In tale ottica, notizie sono state richieste sulle opere ultimate entro il 31 dicembre 1991 e su quelle ancora in corso di ultimazione a tale data con precisazione degli importi previsti nel progetto esecutivo, delle varianti e delle perizie suppletive e dell'importo finale dei lavori stessi.

Per varianti e per perizie suppletive si sono intese quelle variazioni dei lavori che esorbitino dall'ambito dell'originario progetto esecutivo approvato e che pertanto hanno necessitato il reperimento di maggiori mezzi finanziari per la loro attuazione. In particolare per "variante" ci si è riferito a quelle opere che comportano esecuzione di categorie di lavori nuove od in aggiunta a quelle contemplate dal contratto, apportate per meglio assicurare la corrispondenza dell'opera al suo scopo; per "perizia suppletiva" ci si è riferito a quella perizia relativa ad opere extracontrattuali, aventi una propria individualità distinta, per lo più consistenti in lavori complementari ed autonomi.

Sono rimaste pertanto escluse quelle variazioni esecutive che si risolvono nell'ambito delle direzioni dei lavori e che non implicano rilevanza dal punto di vista finanziario.

Dai ritardi e dalle sospensioni nell'esecuzione di molti lavori saranno tratti elementi di valutazione sulla necessità o meno dell'investimento avviato e sulla rispondenza dell'opera alla destinazione funzionale.

L'anno 1991 è stato considerato come punto di riferimento temporale degli investimenti portati a compimento, da prendere in considerazione per indagare degli effetti da essi prodotti a carico della gestione corrente dell'ente e

per altro verso di riferimento per la valutazione degli investimenti in corso di realizzazione, di programmi e progetti infrastrutturali in fase più o meno avanzata di attuazione.

## **7.5 La gestione dei servizi pubblici locali**

### **7.5.1 Le notizie e i dati desumibili dal conto**

E' stato chiesto da ultimo alla Sezione di fornire elementi di informazione e di giudizio idonei a valutare la efficienza e economicità dei servizi pubblici locali erogati mediante aziende municipalizzate, ovvero dati in concessione a soggetti terzi. La risposta a tale domanda presupponeva l'accertamento delle modalità secondo cui, nei singoli comuni interessati alla indagine, vengono gestiti i servizi; accertamento che è stato fatto sulla base della risposta data dall'ente alla apposita domanda. Dal conto consuntivo sono stati desunti i risultati riguardanti i servizi gestiti in economia, ossia le voci di entrata e di spesa specifiche di ogni servizio; dati questi poco significativi per rispondere esaurientemente ai quesiti posti dalla Onorevole Commissione Parlamentare, interessata a conoscere prevalentemente, l'efficienza e l'economicità delle gestioni affidate a terzi.

Quando la gestione del servizio è svolta tramite azienda municipalizzata i risultati annuali della gestione sono compendati nella contabilità di quest'ultima; mentre in quella generale del comune vengono riportati soltanto le poste finali consistenti o in utile netto da percepire, oppure in disavanzo di gestione da ripianare. I conti consuntivi delle aziende vengono allegati al bilancio annuale di previsione dei rispettivi enti.

Nei casi in cui i servizi sono gestiti mediante affidamento in concessione a terzi, le entrate, ossia i proventi, e la spesa relativa, consistente nelle somme dovute al concessionario, sono esposte globalmente nel conto, secondo i criteri di classificazione generale dello stesso.

Perciò, in entrambi i casi, dal conto consuntivo dell'ente sono deducibili soltanto dati globali di natura finanziaria, riguardanti le entrate e le spese conseguenti alla gestione del servizio.

#### **7.5.2 Altre notizie e dati acquisiti**

Ritornando all'oggetto specifico della domanda, circoscritta ai servizi gestiti mediante aziende e a quelli dati in concessione a terzi, oltre ai dati sui risultati della gestione dei singoli servizi, l'indagine è stata allargata anche agli aspetti propriamente organizzativi della struttura e, nel caso di concessione a terzi, a quelli riguardanti il contenuto e la disciplina contrattuale stipulata con il concessionario.

##### ***a) Servizio gestito tramite azienda***

E' stato chiesto all'ente di indicare:

- la serie dei dati sui risultati annuali della gestione riferiti agli ultimi tre anni (1989 - 1991);
- le notizie sulle modalità dell'avvenuto ripiano degli eventuali disavanzi e sull'utilizzo degli eventuali utili;
- le relazioni dei revisori dei conti e le notizie sulla organizzazione dell'azienda e sui parametri di produttività previsti e ottenuti;
- altre notizie sull'avvenuto riordino della disciplina secondo i principi contenuti nella legge n.142 del 1990.

***b) Servizio dato in concessione a terzi***

Per i servizi dati in concessione è stato chiesto:

- la data del contratto in vigore e la relativa decorrenza;
- se attualmente la gestione è condotta in proroga di un precedente contratto scaduto, indicando anche quale sia lo stato del procedimento di affidamento del servizio, o le diverse determinazioni adottate;
- se, in presenza di giustificati presupposti, sia stata avviata la procedura di rescissione del relativo contratto e quale è lo stato del giudizio;
- in ogni caso, quali sono gli obblighi del concessionario e i criteri secondo cui vengono determinati e modificati i suoi corrispettivi, precisando se, fra gli obblighi, è compreso anche quello della riscossione dagli utenti delle somme dovute e la relativa prevista disciplina.

L'indagine è stata limitata ai servizi più importanti fra quelli gestiti dai singoli enti, comprendendo in ogni caso il servizio di tesoreria, per valutare le clausole più importanti del relativo contratto e per conoscere l'uso fatto della possibilità di avere anticipazioni di cassa e il costo sostenuto dagli enti sia per le stesse, che per la gestione dell'intero servizio.

Seguendo i criteri sopra indicati e le notizie fornite da ogni ente si formulano le seguenti considerazioni generali e sintetiche in ordine agli indicati problemi.

**7.6 Elementi acquisiti**

L'acquisizione degli elementi per una valutazione dei comportamenti delle Amministrazioni comunali - i cui Consigli sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose - ha presentato in concreto difficoltà notevoli, non sempre superabili in tempi brevi. Hanno risposto completamente ed esaurientemente 11

comuni, (S. Cipriano d'Aversa (CE), Casal di Principe (CE), Poggio Marino (NA), Quarto (NA), S. Antimo (NA), Gallipoli (LE), Surbo (LE), Melito Porto Salvo (RC), Gioia Tauro (RC), Licata (AG), Scicli (RG)), per ognuno dei quali sono state fornite le notizie richieste. I commissari di 4 enti (Carinola (CE), Frignano (CE), S. Giovanni la Punta (CT), Campobello di Mazara (TP)) non hanno fatto pervenire nessuna notizia, ancorché sollecitati.

Le risposte dei restanti 25 comuni (Lusciano (CE), Mondragone (CE), Acerra (NA), Casandrino (NA), Marano di Napoli (NA), Nocera Inferiore (SA), Pagani (SA), Scafati (SA), Modugno (BA), Terlizzi (BA), Lamezia Terme (CZ), Rosarno (RC), Taurianova (RC), Adrano (CT), Mascali (CT), Misterbianco (CT), Gela (CL), Niscemi (CL), Riesi (CL), Bagheria (PA), Caccamo (PA), Misilmeri (PA), S. Flavia (PA), Termini Imerese (PA), Partanna (TP)) sono state alcune parziali o si sono palesate lacunose e confuse, tanto da richiedere un supplemento di istruttoria. Va, peraltro, precisato che, in generale, le informazioni inviate dai commissari non sempre possono ritenersi sufficienti ai fini della individuazione di eventuali condizionamenti per infiltrazioni della criminalità organizzata.

L'esigenza di rassegnare in tempi ristretti il referto non ha consentito alla Sezione di chiedere l'avallo di revisori dei conti su quanto segnalato dai Commissari - i quali si sono necessariamente avvalsi delle strutture i cui titolari a volte potrebbero essere sottoposti a procedimento penale o addirittura rinviati a giudizio - nonché di utilizzare gli strumenti previsti dall'art.3, comma 8°, della legge 14 gennaio 1994, n.20. Il comportamento dei commissari totalmente o parzialmente inadempienti alle richieste della Sezione è stato segnalato alla Commissione per le valutazioni di competenza.

Gli elementi che si è riusciti ad individuare per ciascun ente possono of-

frire qualche spunto per interventi ritenuti opportuni della Commissione parlamentare, mentre la Sezione si è dichiarata disponibile ad attivare gli strumenti di sua competenza su specifici punti indicati dalla Commissione stessa.

Infine, si è ritenuto opportuno inviare per tutti i comuni in esame una sintesi dei dati finanziari desunti dai conti consuntivi del 1991, funzionali al referto generale e globale di cui alla relazione inviata al Parlamento nel luglio 1993.

Va qui ricordato che dati e notizie richiesti sono stati forniti dalle Commissioni straordinarie, che si sono avvalse della struttura burocratica degli enti. Detto personale (che diversamente dagli organi politici allo stato non amovibile) non può escludersi che sia inquinato alla stessa stregua degli organi disciolti.

Dal tenore delle risposte non sempre univoche e complete può evincersi, talora, negligenza, reticenza o presumibile intento di favoreggiamento. Tale convincimento è emerso perché l'occasionale conoscenza di fatti e situazioni locali da parte di componenti della Sezione ha consentito di rilevare profonda insanabile discrasia fra i fatti già noti e la rappresentazione fattane dai responsabili burocratici locali.

L'elevato tasso di mobilità dei commissari, desunto dalla pubblicazione dei provvedimenti di sostituzione pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica, induce a supporre la situazione di disagio ambientale degli stessi e non può ignorarsi che taluno di essi è in atto sottoposto a procedimento penale per fatti connessi alla gestione commissariale.

La evidenziata deficienza delle notizie fornite alla Sezione - oggi superabile avvalendosi dei nuovi poteri istruttori conferiti alla Sezione ex lege n.20 del 1994 - dai commissari e dalle strutture burocratiche di vertice induce a

suggerire la possibilità di richiamare l'attenzione del Ministero dell'Interno per procedere, previa istruttoria, al trasferimento dei segretari comunali eventualmente collusi.

Ai nuovi sindaci potrebbe essere rivolto l'invito a destinare (secondo il decreto legislativo n.29 del 1993 e successive modifiche) ad altro incarico funzionari già preposti a settori che hanno mal funzionato.

Tanto premesso e con riferimento a quanto ha costituito oggetto di esame specifico nelle relazioni si può osservare quanto segue.

#### **7.6.1 Capacità di produzione normativa e amministrativa**

La riforma epocale in senso autonomistico introdotta dalla legge n.142 del 1990 e la successiva normazione in tal senso non hanno avuto adeguata accoglienza nel settore esaminato. Basti pensare che - pur essendo pesantemente sanzionata sotto il profilo economico la mancata deliberazione degli statuti e dei conseguenziali regolamenti - molti enti non hanno adottato questi fondamentali strumenti di autonomia.

Vero è che, talora, le procedure in itinere hanno segnato il passo a causa dello scioglimento degli organi elettivi, ma non può sottacersi che, come emerge da indagini svolte dalla Sezione nell'esercizio delle sue funzioni, spesso i comuni si sono rivolti a professionisti esterni per la redazione degli statuti; atti attraverso i quali dovevano manifestarsi le peculiarità e specificità degli enti e si doveva dar voce alle istanze delle comunità locali.

Esemplificando, gli enti privi di statuto rappresentano il 55% del complesso preso in esame e le inadempienze si distribuiscono per regione: 54% in Campania; 50% in Puglia; 33% in Calabria; 64% in Sicilia.

Gli enti inadempienti mancano dei regolamenti conseguenziali. Talora,



le Commissioni straordinarie, in presenza di statuti approvati, hanno proceduto all'emanazione del regolamento di contabilità e di quello per la disciplina dei contratti o hanno predisposto elaborati da sottoporre agli eligendi Consigli comunali. Molto diffusa l'inadempienza in tema di adozione dei regolamenti postulati dalla legge quadro sulla polizia municipale (legge n.65 del 7 marzo 1986).

Detti regolamenti non risultano adottati dal 64% degli enti.

L'inottemperanza è così ripartita regionalmente: 54% in Campania (dove, a volte, hanno provveduto le Commissioni straordinarie); 50% in Puglia; 40% in Calabria (in virtù della supplenza esercitata dai commissari); 100% in Sicilia dove sono state riscontrate isolate iniziative preparatorie delle Commissioni straordinarie. Va, altresì, censurata la scarsa cura posta dalle Amministrazioni ordinarie discolte nella redazione dei piani regolatori.

La mancanza di detto importante strumento di pianificazione è stata evidenziata presso il 40% degli enti ed in particolare: 23% in Campania (dove molte lacune sono state colmate ad opera di Commissari ad acta di nomina regionale e in qualche caso dalle Commissioni straordinarie); 50% in Puglia; 80% in Calabria e 48% in Sicilia (ivi sono in corso numerose iniziative per impulso dei commissari straordinari).

I piani per gli insediamenti produttivi commerciali mancano presso il 72% degli enti in esame ed in dettaglio: 70% in Campania; 75% in Puglia; 80% in Calabria (l'unica iniziativa assunta è ascrivibile ad una Commissione straordinaria); 70% in Sicilia. I piani di sviluppo e di adeguamento della rete commerciale sono carenti presso il 36% degli enti ed in dettaglio: 30% in Campania (si segnala qualche iniziativa delle Commissioni straordinarie); 50% in Puglia; 60% in Calabria (dove un'iniziativa è in itinere e presso un ente

hanno provveduto i commissari); 20% (dove i commissari hanno provveduto presso due enti).

L'aggiornamento delle scritture inventariali dei beni mobili e immobili funzionali ad una corretta redazione del conto del patrimonio non è stato realizzato presso l'80% degli enti in esame. Vanno segnalate numerose iniziative di revisione in itinere segnatamente ad impulso degli amministratori straordinari. In dettaglio, le carenze rilevano per il: 76% in Campania; 75% in Puglia; 80% in Calabria; 90% in Sicilia.

Per contrasto, si è riscontrata una certa regolarità nel rilascio delle autorizzazioni commerciali, nel triennio, anche se, a volte, l'eccessiva percentuale di revoche e modifiche denota una sofferenza nel settore, che stimolato da interessi privati dei singoli, seppure difettosamente, ha sempre funzionato.

## **7.7 Le entrate proprie degli enti locali**

### **7.7.1 Premessa**

Gli aspetti che si volevano verificare con la indagine relativa alla gestione delle entrate proprie possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- accertare se le singole Amministrazioni avessero deliberato gli atti normativi e generali necessari per la applicazione e riscossione dei tributi comunali previsti da legge, con specifico riferimento ai regolamenti e alle tariffe;
- accertare se, per il concreto esercizio della attività amministrativa di gestione delle funzioni connesse alle entrate proprie, l'ente si era dotato della adeguata e sufficiente struttura operativa;
- accertare, in particolare, se erano stati compiuti i singoli adempimenti ope-

rativi e di controllo previsti da legge o comunque necessari per addivenire correttamente alla riscossione delle varie entrate, sulla base della relativa e pertinente natura e disciplina positiva.

Seguendo i criteri esposti nella introduzione e tenendo presente quanto ora detto, si forniscono considerazioni generali e sintetiche per ognuno degli indicati comparti di entrate.

#### **7.7.2 Le entrate derivanti da imposte e tasse**

Come ricordato nella parte introduttiva nell'area delle entrate aventi natura tributaria, è stata sottoposta ad esame la gestione dell'I.c.i.a.p., della imposta sulla pubblicità, della tassa sulla occupazione temporanea e permanente di spazi ed aree pubbliche e quella per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, prendendo in considerazione il triennio 1989 - 1991.

a) Costituiscono queste le principali forme di imposizione tributaria che i comuni devono applicare secondo la disciplina per ognuna di esse stabilita dalla apposita normativa statale. Per ogni tributo spetta ai singoli enti deliberare regolamenti e tariffe secondo le proprie autonome valutazioni di natura politica, economico e sociale.

Perciò la indagine ha voluto analizzare i comportamenti tenuti dagli enti di cui trattasi per verificare l'avvenuto adempimento delle scelte da fare con tali ricordati atti normativi generali.

A parte i numerosi casi di mancata risposta alla specifica domanda - comportamento ricorrente soprattutto per comuni della Campania e Sicilia - il quadro che emerge dalle risposte è quello di uno stato di diffusa mancata deliberazione di tali atti, specialmente dei regolamenti. Molti comuni hanno

dichiarato che tali adempimenti, in passato, sono stati adottati da appositi commissari ad acta nominati dagli organi di controllo; frequenti sono le risposte che assicurano che l'adempimento è stato disposto a cura della gestione commissariale; numerosi sono anche i casi in cui gli enti, non avendo adottato alcuna decisione sulle aliquote, hanno applicato quella minima prevista dalla legge.

Siffatto comportamento omissivo - pur non incidendo sul diritto dell'ente a riscuotere comunque i tributi nella misura ex lege - sta a dimostrare non solo carenza di decisioni dovute, ma soprattutto un vuoto nell'azione politica e amministrativa degli Organi di governo degli enti che hanno rinunciato, in questo settore, ad ogni forma di autonoma scelta.

- b) Molto diffusa, e con notevoli effetti negativi sui risultati conseguiti, è risultata anche la carenza organizzativa delle strutture e degli organici necessari per la gestione operativa della attività di riscossione dei tributi.

Questa carenza, specialmente negli enti più piccoli, è stata segnalata principalmente per la non adeguata dotazione organica dei servizi, spesso costituenti una delle varie mansioni affidate alla struttura; seguono segnalazioni preoccupate per la non adeguata preparazione professionale del personale addetto a questa materia, preoccupazione aggravata dall'assunzione di responsabilità a titolo personale che ora fa carico sui funzionari e addetti a questi compiti; infine, a tali oggettive situazioni, in frequenti casi si aggiungono carenza dei necessari impulsi direttivi e di programmazione dovuti ai vuoti di scelte politiche prima evidenziate.

Nelle loro risposte i commissari e i responsabili dei vari servizi con ripetitività hanno evidenziato e lamentato la inadeguatezza dei mezzi e del personale necessario per l'attuazione di tali compiti, promettendo il loro

massimo impegno per la riorganizzazione del servizio tributi.

La riprova del diffuso stato di inadeguatezza organizzativa delle strutture degli enti è data dalle numerose risposte in cui si informa che le funzioni di controllo e di accertamento dei presupposti applicativi di taluni tributi (ad es. pubblicità, occupazioni di suoli e spazi pubblici, raccolta e smaltimento dei rifiuti) sono state affidate a soggetti privati, e ciò al di fuori dei casi tipici in cui tale forma di gestione è prevista dalle specifiche norme di settore e da quelle risposte in cui si afferma esplicitamente di aver avviato i controlli soltanto per l'ultimo triennio.

Solo in pochi casi queste funzioni sono state organizzate ed eseguite da apposite e specializzate strutture interne, utilizzando dati e notizie acquisite all'esterno (es. Enel, per le utenze dell'acqua, Ministero delle finanze, per l'I.c.i.a.p.) al fine di effettuare controlli c.d. incrociati.

Di regola i controlli sul territorio e sulle utenze viene svolto dai vigili urbani, da soli, oppure in collaborazione con funzionari degli uffici tecnici.

- c) Le descritte carenze di direzione politica e di organizzazione amministrativa hanno causato inevitabili omissioni, ritardi e irregolarità nella cura dei previsti adempimenti riguardanti: gli accertamenti e la vigilanza in genere sui contribuenti tenuti alla denuncia dei vari tributi e poi nell'esame amministrativo delle denunce presentate e nella tempestiva emissione dei ruoli di riscossione e comunque nella concreta riscossione delle entrate.

Il fenomeno è stato riscontrato per quasi tutti i tributi sopra indicati, ma la maggiore negativa incidenza sulla finanza degli enti si è avuta per l'I.c.i.a.p., per l'imposta sulla pubblicità e specialmente per la tassa raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tenuto conto, per quest'ultima, dei costi necessari per la gestione del relativo servizio.

Molti enti hanno dichiarato di avere da poco avviato accertamenti sugli immobili ai fini della applicazione di tali tasse ed altri di aver emesso i relativi ruoli soltanto per gli ultimi tre anni.

Ragione per cui non rari sono risultati i casi di accertata decadenza per l'ente dal diritto a riscuotere la tassa; casi già segnalati dai commissari o da segretari comunali alla competente Procura Generale o a quelle regionali di questa Corte. *Frequenti sono stati anche i casi di mancata corrispondenza fra dati segnalati dagli enti sull'andamento delle riscossioni e dati desunti, a tal riguardo, dai conti dei rispettivi esercizi; segno non solo di possibile disordine nella tenuta dei conti, ma anche di ritardo nella emissione dei ruoli rispetto all'anno della rispettiva competenza giuridica del tributo.*

Ritardo avvertito anche nella effettiva riscossione dei ruoli da parte degli agenti contabili, stando la lentezza del relativo tasso di incasso e la rigidità rilevata nei dati del conto dei residui attivi, segno del loro mero trascinarsi contabile nei dati del conto.

Tale fenomeno, poi è aggravato dalla scarsa cura posta dagli enti nella riscossione coattiva delle proprie entrate e dalla non sempre adeguata organizzazione di tale servizio.

I commissari, dopo aver descritto e denunciato le varie esistenti situazioni, hanno dichiarato di aver avviato, in vari modi possibili e consentiti, azioni di recupero di entrate e, come già detto, di riorganizzazione delle necessarie strutture operative.

*I risultati conseguiti potranno essere verificati successivamente, specialmente a seguito dell'avvenuto riordino della finanza locale allorché, vincolandosi la gestione degli enti a prefissate risorse trasferite dallo Stato, si determinerà negli amministratori e nelle strutture burocratiche dell'ente un mag-*

giore incentivo e responsabilità gestionale verso l'azione di recupero di risorse proprie, attinte in sede locale.

### **7.7.3 Le entrate derivanti dalla gestione degli acquedotti e dei proventi dei beni comunali**

Si intende qui rappresentare il risultato della indagine sullo stato della gestione dei servizi idrici, ossia della raccolta e depurazione delle acque reflue e della erogazione dell'acqua per gli usi civili e industriali, nonché sui proventi che derivano agli enti dai beni da reddito facenti parte del proprio patrimonio disponibile.

*a)* Il canone per la raccolta, l'allontanamento e la depurazione delle acque è dovuto, per la quota fognatura, da chi effettua scarichi in pubbliche fognature e, per la quota depurazione, da chi effettua scarichi in pubbliche fognature quando nel comune è in funzione l'impianto di depurazione centralizzato. La relativa disciplina è contenuta in apposite norme statali.

Molto diffuso è risultato lo stato di inadempienza, sia per quanto riguarda l'aspetto organizzativo e normativo che per quello propriamente di riscossione della entrata; infatti in molti comuni questa entrata non risulta essere stata riscossa sin dall'origine.

Emerge, comunque, la tendenza alla regolarizzazione delle varie situazioni, specialmente a decorrere dal 1990.

Di regola questa entrata è riscossa con lo stesso sistema seguito per i canoni dell'acquedotto, per cui ne segue l'andamento, come ora si dirà.

*b)* Nella maggior parte dei casi la gestione del servizio acquedotti è condotta in economia.

Molto diffusa è la disorganizzazione nella gestione del servizio, nel senso

che la lettura dei contatori avviene con ritardo e così la emissione dei ruoli; senza sottovalutare i ritardi nell'adeguamento delle tariffe ai costi da coprire e l'assenza di controlli sullo stato delle utenze e sulla effettiva riscossione delle somme iscritte nei ruoli. Tale ultimo fenomeno è avvalorato dai dati dei conti consuntivi e in particolare dall'alto tasso dello scostamento fra somme accertate e somme riscosse al titolo di cui trattasi.

In molti comuni la gestione degli acquedotti è affidato ad appositi enti regionali, che curano anche la riscossione dei relativi canoni; frequenti sono le situazioni di contenzioso fra comuni ed enti concessionari del servizio.

Diffuso è anche il fenomeno di affidamento ad imprese private del servizio di lettura dei dati dei misuratori dell'acqua e di emissione delle relative fatture, notificate agli utenti per il pagamento in tesoreria della somma dovuta.

- c) Molto eterogeneo è lo stato di conoscenza dei beni degli enti e molto incerta è la relativa gestione economica. Mancano o non sono aggiornati gli inventari; molto dubbia è la regolarità sulla gestione dei contratti di locazione o affitto di fabbricati e terreno; ricorrono omissioni e ritardi nella riscossione dei canoni delle concessioni, ma soprattutto è diffuso il fenomeno del mancato adeguamento o rinnovo di tali atti, con conseguente mancata riscossione delle relative maggiori entrate.

#### **7.7.4 Le entrate derivanti da concessioni edilizie e da sanzioni urbanistiche**

La materia delle concessioni edilizie e delle sanzioni urbanistiche è stata presa in esame per accertare l'andamento della riscossione delle entrate collegate al rilascio di tali provvedimenti.



E' stato perciò esaminato lo stato dell'esame delle domande di condono edilizio e della riscossione dei relativi diritti e contributi, nonché quello dei criteri di determinazione e delle modalità di riscossione del contributo dovuto all'atto del rilascio della concessione. L'andamento delle risposte è stato molto disomogeneo; soltanto pochissimi comuni hanno fornito elementi completi ed esaurienti a dimostrazione di un accettabile comportamento.

Molti enti invece non hanno fornito alcuna risposta alle domande su questo specifico argomento.

In alcuni casi è risultato che non era stato ancora avviato l'esame delle domande di condono edilizio; in altri tale esame è stato avviato su impulso dei Commissari straordinari a decorrere dagli anni 1992 e 1993. Nella maggioranza dei comuni l'esame è stato definito soltanto per un numero limitato o modesto di pratiche, mentre per le rimanenti o pende ancora l'istruttoria, oppure sussiste uno stato di completo mancato esame.

Quanto alle modalità di svolgimento della funzione questa è stata svolta di regola da strutture interne, spesso valutate inadeguate, tanto che non mancano casi di avvenuto affidamento dell'esame istruttorio a professionisti privati.

Consegue da tale stato di carenze o lentezze nell'esame delle domande, un modesto tasso di riscossione dei relativi diritti e contributi, a volte accertati contabilmente, ma non riscossi in termini di cassa.

Connesso a questa materia è anche il fenomeno dell'acquisizione al patrimonio pubblico delle costruzioni e dei manufatti non sanabili e quello della demolizione di talune opere abusive. Molti enti dichiarano di aver emanato provvedimenti aventi tale natura, anche se non emerge con chiarezza dalle risposte l'avvenuta esecuzione degli stessi. Il quadro ora rappresentato, pur nella

sua disomogeneità, è presente diffusamente in ognuna delle quattro regioni interessate dal fenomeno in esame, per cui le osservazioni fatti rivestono carattere di generalità.

Quanto nell'altro argomento della fissazione della misura del contributo previsto per il rilascio delle concessioni edilizie, sussiste invece un più uniforme e coerente comportamento, ispirato, a dire degli enti, al rispetto della disciplina statale e regionale che regola questa materia.

## **7.8 Personale**

### **7.8.1 Sufficienza del personale**

Le piante organiche degli enti non sono normalmente adeguate alle esigenze teoriche. Non costituiscono eccezione le ipotesi di sotto dimensionamento o di sovradimensionamento.

Al fine della formulazione del giudizio si è tenuto presente come parametro di riferimento il valore medio (1 dipendente ogni 85 abitanti) ritenuto ottimale dalla Commissione Centrale per la Finanza Locale costituita presso il Ministero dell'interno con la funzione fra l'altro di approvare le variazioni delle piante e di garantire un armonico e perequato sviluppo degli organici degli enti locali.

Si precisa che nell'ambito della regione siciliana, la locale commissione regionale per la finanza locale ha ritenuto - motivando adeguatamente - di discostarsi dal parametro adottato dalla commissione centrale ritenendo, per peculiari esigenze locali, congruo un rapporto dipendenti popolazione normalmente più basso allo scopo di privilegiare l'occupazione e di sopperire ad

insufficienze del locale contesto politico burocratico e socio economico.

Da una dettagliata analisi delle piante organiche si rileva che le stesse sono sottodimensionate e quindi presentano scarsa consistenza a fronte della popolazione servita (1 dipendente ogni 100 e più abitanti) presso il 40% degli enti in esame.

Esse, invece, sono sovradimensionate (presentano un rapporto dipendenti popolazione inferiore a 1/80) presso il 16% degli enti. Va precisato che le piante organiche sottodimensionate a livello regionale sono così distribuite: Campania (70%); Puglia (75%); Calabria (20%); Sicilia (7%).

Le Piante sovradimensionate sono prevalentemente concentrate in Sicilia (57%). Il livello di copertura degli organici presenta deficienze generalizzate che assumono carattere patologico presso il 70% degli enti. Sul complesso degli enti esaminati solo il 5% presenta un livello di copertura degli organici quasi integrale. Destano perplessità e preoccupazione le carenze evidenziate nei ruoli della polizia municipale (coperti in misura percentuale inferiore al 70%) presso numerosi enti, così localizzati a livello regionale: Campania (50%); Puglia (50%); Calabria (20%); Sicilia (43%).

Il ricorso frequente a personale non di ruolo a tempo indeterminato o al personale assunto in via straordinaria dimostra sostanzialmente scarsa capacità di reclutamento da parte delle amministrazioni.

Infatti, malgrado il blocco delle assunzioni, l'ordinamento ha sempre consentito di bandire pubblici concorsi per realizzare, in caso di comprovata necessità, reclutamento di personale.

Personale non di ruolo a tempo indeterminato ha prestato servizio presso l'84% delle amministrazioni. Si riscontra il ricorso a personale precario assunto in via straordinaria presso: il 100% dei comuni di Calabria; l'89%

della Sicilia; il 75% della Puglia; il 40% della Campania.

Va rilevato che il personale precario non si rinviene normalmente presso amministrazioni con elevate percentuali di copertura della pianta organica.

Talora, da elementi indizianti, può desumersi l'impiego strumentale soprattutto del personale precario che appare manovrato dagli organi volitivi per finalità non certo ispirate alla soddisfazione dell'interesse generale.

Emblematica al riguardo una notizia fornita dal Comune di Marano di Napoli, che ha assunto in via straordinaria personale precario impiegandolo per complessive 8764 giornate lavorative nel 1989 e nel 1990. La coincidenza dei dati per due anni consecutivi depone per un'utilizzazione del precariato ispirata ad esigenze non effettive. In tema di mobilità (ex D.P.C.M. n.325 del 1988) deve riscontrarsi un'attuazione non generalizzata e modesti risultati.

Essa non ha avuto applicazione presso gli enti della Puglia ed è stata praticata solo dal: 30% degli enti della Campania; 60% della Calabria; 35% della Sicilia.

In ogni caso è stata limitata a poche unità di personale.

L'orario di servizio non si presta a particolari considerazioni. Va rilevato che l'obsoleto metodo del controllo delle presenze in servizio mediante l'apposizione delle firma su foglio di presenza, che dà scarse garanzie è ancora usato presso il 20% degli enti, ma tende ad essere sostituito da sistemi moderni ed automatizzati.

### **7.8.2 Capacità professionale**

I sistemi di reclutamento, caratterizzati da limitata applicazione del concorso pubblico, e i titoli di studio non sempre adeguati ai posti ricoperti depongono, salvo lodevoli eccezioni, per la non sufficiente capacità professio-

nale del personale (emergente, peraltro, dal tenore delle risposte fornite alle richieste della Sezione).

In particolare, va rilevato che dalle notizie fornite in ordine alla applicazione del concorso pubblico si evince che solo 16% degli enti considerati ha assunto per pubblico concorso un'aliquota di personale superiore al 40% dei dipendenti in servizio.

Va, altresì, rimarcato che i dirigenti (ove presenti) sono stati reclutati solo al 50% per pubblico concorso, molti provengono da qualifiche inferiori e concorsi interni e solo il 60% di essi è in possesso di laurea funzionale all'incarico ricoperto. La scarsa frequenza (solo il 20% degli enti ha attestato la partecipazione del proprio personale e tali iniziative) di corsi di qualificazione e aggiornamento del personale dimostra relativa cura della professionalità da parte degli amministratori.

### **7.8.3 Affidabilità**

Le reticenze (od omissioni) in ordine alle richieste concernenti l'instaurazione di procedimenti penali, disciplinari, per l'applicazione di misure di prevenzione dimostrano, se non connivenza, tendenza all'omertà da parte degli organi che hanno risposto ai quesiti. Il 20% degli enti ha omesso di fornire dati al riguardo ed il 15% ha segnalato la mancata attivazione di iniziative in proposito. Le notizie raccolte - riguardanti il 65% degli enti - concernono fatti di rilevanza penale o disciplinare quasi sempre posti in essere in violazione di specifici obblighi nei confronti della pubblica amministrazione.

#### **7.8.4 Adeguatezza della spesa**

Costi medi superiori a lire 35 milioni per unità di personale si riscontrano presso quasi tutti gli enti, così ripartiti per regione: 100% in Puglia, Campania e Calabria; 90% in Sicilia.

Elevata incidenza della spesa di personale rispetto a quella corrente (superiore a quella media a livello nazionale pari a circa il 40%) è stata riscontrata presso l'80 dei comuni in esame ed in dettaglio: 100% in Calabria; 90% in Campania; 70% in Sicilia; 50% in Puglia.

Gli enunciati elementi limitano la capacità di erogazione dei servizi verso i cittadini e suscitano l'impressione che l'organizzazione locale curi soprattutto la propria sopravvivenza. Criteri di erogazione dei compensi incentivanti quasi sempre non in linea con le previsioni dell'accordo di comparto consentono forme di elargizione generalizzata non conforme alla destinazione dei fondi stanziati allo scopo previsto (90% degli enti esaminati).

#### **7.9 Opere pubbliche**

L'indagine è stata promossa al fine di evidenziare eventuali fenomeni distorsivi e patologici nello svolgimento dell'attività contrattuale in materia di opere pubbliche da parte di enti locali i cui organi rappresentativi erano stati sciolti ai sensi della legge 22 luglio 1991, n.221.

Dei 40 enti, invitati a rispondere ai quesiti proposti in materia di opere pubbliche relativamente al periodo 1987 - 1991, risultano integralmente inadempienti sei: Carinola (CE), Frignano (CE), Rosarno (RC), S. Giovanni La Punta (CA), Campobello di Mazara (TR), Misilmeri (PA).

I ristretti margini di tempo disponibili per lo svolgimento dell'indagine affidata alla Sezione non hanno reso possibile né lo svolgimento di accerta-

menti diretti da parte dei magistrati e del personale della Sezione, né l'affidamento di ispezioni alla Guardia di Finanza, ma è stato necessario far ricorso solo ad acquisizioni cartolari attraverso la predisposizione di un questionario orientato a far emergere eventuali cause degli scioglimenti degli organi rappresentativi rapportabili all'attività contrattuale.

E' peraltro noto che principalmente i sopralluoghi ed gli accertamenti intesi a verificare le situazioni "in loco" possono evidenziare quei fenomeni distorsivi di cui si è innanzi detto: le recenti vicende connesse ai fenomeni tangenziali perseguiti da varie Procure della Repubblica hanno infatti mostrato che nei casi di attività illecita la procedura formativa degli atti contrattuali non si prestava ad appunti ma era anzi formalmente ineccepibile. Il metodo di lavoro che si è imposto, per esigenze temporali, non è apparso pertanto il più idoneo a perseguire lo scopo.

Va inoltre aggiunto che l'apporto collaborativo delle amministrazioni comunali interessate è stato estremamente limitato nonostante le reiterate sollecitazioni, anche per le vie brevi, effettuate dalla Sezione. Il risultato è apparso caratterizzato da elevato indice di contraddittorietà, perché mentre le risposte fornite ai quesiti che la Sezione aveva elaborato e che apparivano significativi sono state in ampia parte riconducibili ad uno stato di apparente normalità è emerso invece che nei confronti dei soggetti interessati alla realizzazione di molte delle opere pubbliche sono in corso procedimenti giudiziari. Comunque sinteticamente e con tutte le riserve di cui si è sopraddetto, i risultati dell'indagine possono essere come di seguito sintetizzati.

Nella maggior parte delle ipotesi gli investimenti appaiono avviati senza una esatta valutazione in termini di concretezza e senza la predeterminazione di risultati controllabili: obiettivo primario appare l'utilizzazione di un deter-

minato finanziamento.

L'assenza di una politica di programmazione nell'assetto del territorio ha contribuito al diffondersi di interventi caratterizzati da episodicità e da clientelismo che, nella maggior parte delle ipotesi, non hanno tenuto conto delle effettive necessità delle comunità amministrative. Il generale disordine riscontrato nelle gestioni, molte delle quali appaiono gravate da rilevanti debiti fuori bilancio e disavanzi di amministrazione, evidenziano diffusa incapacità di spesa.

L'abusivismo edilizio e la carenza delle infrastrutture contribuiscono al degrado del territorio la cui conseguenza si rinviene nel blocco dei cantieri che rimangono aperti per anni.

La mancanza di una esatta valutazione dei profili economici - funzionali si appalesa dalla congerie di iniziative che ciascun ente porta avanti contemporaneamente senza che, in molti casi, venga raggiunta l'attuazione finale dell'opera, con notevole accumulo di residui passivi.

Per lo più gli investimenti vengono attuati con molta lentezza ed il momento di avviamento viene a collocarsi anche tredici anni prima della realizzazione delle opere (Licata).

Le opere pubbliche sulle quali è stato riferito sono 1.034 di cui 525 in Sicilia; 218 in Calabria; 214 in Campania e 77 in Puglia.

L'indagine ha evidenziato una generale preferenza da parte degli enti interessati della licitazione privata quale sistema di scelta del contraente (63,06%) con punte massime in Calabria (87,61%); in Campania (83,18%) ed in Puglia (87,61%); si riscontra invece una percentuale decisamente più bassa in Sicilia (41,90%). Mediamente limitato appare l'utilizzo della trattativa privata (9,86%) sia riguardo al numero che all'importo delle opere; solo un comune



ricorre abitualmente (60%) a tale sistema di contrattazione (Riesi), mentre normalmente la percentuale massima di incidenza di tale sistema non supera il 20% rispetto agli altri metodi in adozione (Modugno, Gela, Nocera Inferiore, Lusciano, Melito di Porto Salvo).

Appare pressoché abbandonata l'asta pubblica che risulta ancora praticata, seppure con limitatissime percentuali in Campania (0,47%) ed in Calabria (1,84%). In Sicilia circa il 50% delle opere sono state realizzate attraverso il cottimo fiduciario a differenza delle altre tre regioni dove le percentuali riservate a tale sistema sono di gran lunga più limitate (Campania 4,67%; Puglia 2,59%; Calabria 1,84%). In alcuni comuni (Termini Imerese, Caccamo, Bagheria, Partanna, Riesi, Mascali, Misterbianco, Scicli, Santa Flavia) il cottimo è sistema prevalentemente utilizzato per la realizzazione delle opere pubbliche nonostante che, tale metodo sia stato riservato dalla legge (R.D. 25 maggio 1895, n.350) alla esecuzione di lavori di modesta entità.

E' ben noto che la compilazione dei progetti delle opere pubbliche e degli studi, indagini e rilevazioni tecniche può essere affidata dagli Enti locali e professionisti privati quando gli enti stessi non siano dotati di un Ufficio tecnico ovvero quando la speciale natura delle opere o particolari motivi lo rendono necessario: in tali ipotesi debbono essere opportunamente illustrati i motivi dell'incarico.

Dall'indagine espletata è risultato, invece, che normalmente la progettazione risulta affidata a professionisti esterni ed a strutture private con il duplice negativo effetto di provocare una lievitazione della spesa a carico degli enti committenti e di rendere agevole favoritismi nei confronti degli studi tecnici prescelti: ricorrente è il fenomeno di avvalersi di medesimi studi professionali per opere della più diversa natura senza che l'ente fornisca alcuna spie-

gazione su tale scelta, né evidenze particolari difficoltà dell'Ufficio tecnico che spesso non appare mai attivato.

In alcuni enti si è rilevato, pertanto, che per la fase progettuale si utilizzano solamente professionisti esterni (Marano di Napoli; Mondragone; S. Cipriano D'Aversa; Casal di Principe; Niscemi; Mascali); in altri la progettazione esterna registra percentuali particolarmente elevate (Adrano, 97%; Gela, 90%; Gallipoli, 85%; Taurianova, 80%; Partanna, 74%; Misterbianco, 75%; Surbo, 73%; Poggio Marino, 67%).

Il detto fenomeno, peraltro, ha assunto a livello nazionale dimensioni così macroscopiche che anche la recente legge quadro sui lavori pubblici ha cercato di arginarlo in qualche modo.

L'esecuzione delle opere registra, quasi costantemente, varianti e perizie suppletive che si presentano, tuttavia, di valore alquanto limitato: gli oneri aggiuntivi, secondo quanto hanno riferito gli enti, non superano quasi mai il 20% delle originarie previsioni.

Nel 60% delle opere non risulta espletato il collaudo e nella maggior parte dei casi non ne viene riportato l'esito: la situazione genera un grave stato di incertezza sulla regolare esecuzione dei manufatti. E' comunque da evidenziare che sono in corso accertamenti dell'Autorità giudiziaria in merito ad opere pubbliche appaltate negli anni 1986 - 1991 per le quali sono state eseguite operazioni di collaudo con esito favorevole.

Molti degli investimenti sembrano essersi arrestati al 1989: certamente la crisi politico-amministrativa ed a volte finanziaria degli enti non può non aver prodotto effetti negativi nel comparto.

L'indagine relativa ai tempi di realizzazione degli investimenti ed ai settori di intervento è stata realizzata anche tramite l'ausilio dei dati prove-

nienti dalla Cassa DD.PP in quanto i mutui concessi dall'Istituto hanno costituito, relativamente al tempo cui il referto ha fatto riferimento, la fonte prevalente di finanziamento degli investimenti dei comuni e la più attendibile quanto ad esattezza e completezza delle notizie.

D'altra parte è ben noto che le somme mutate per opere pubbliche vengono erogate gradatamente a seconda degli stati di avanzamento, per cui l'andamento delle somministrazioni permette di seguire l'andamento degli investimenti avviati. Dall'esame espletato sui dati Cassa DD.PP sono risultati generali ritardi nella realizzazione delle opere che, a volte, si protraggono da più di dieci, ed a volte non risultano affatto avviate nonostante il decorso normale dell'ammortamento: quest'ultima ipotesi si è rilevata riguardo a numerosi enti (S. Antimo, Poggiomarino, Surbo, Scicli, Modugno, Partanna, Niscemi, Mondragone, Termini Imerese, Misterbianco, Gela, Lamezia Terme, Pagani e Lucignano).

Frequente appare il ricorso all'autofinanziamento anche in casi che non presentano le condizioni per l'applicazione di tale sistema.

Risultano, generalizzate nell'esposizione contabile difformità e contraddittorietà tra la documentazione fornita dall'Ufficio tecnico e quella proveniente dall'Ufficio di Ragioneria dello stesso ente: spesse volte, infatti, per una identica opera pubblica vengono riferiti dati completamente diversi e comunque, il più delle volte, lacunosi e confusi.

Numerose indagini sono state disposte dall'Autorità giudiziaria al fine dell'accertamento di illeciti penalmente rilevanti attinenti alla conduzione di lavori ed opere pubbliche in quasi tutti i comuni presi in considerazione.

I settori maggiormente interessati riguardano la rete fognante, l'edilizia scolastica, la rete stradale, la metanizzazione del territorio, la gestione e manu-

tenzione degli impianti elettrici, la costruzione e gestione degli impianti di depurazione, gli impianti sportivi, l'edilizia cimiteriale (Lamezia Terme, Terlizzi, Marano di Napoli, Taurianova, Scafati, Casandrino, Mondragone, Termini Imerese, Caccamo, Bagheria, Misterbianco, Masali, Gela, Niscemi, Riesi, Partanna, Acerra, Modugno). Il settore della ricostruzione attivato ai sensi della legge n.219 del 1981 appare oggetto di particolari indagini a Nocera Inferiore e negli altri comuni del Salernitano.

L'esame della gestione degli investimenti di competenza dell'esercizio 1991 ha evidenziato, mediamente, una limitatissima realizzazione di nuove opere mentre, per ciò che riguarda i residui passivi, il tasso di smaltimento registrato nei singoli comuni commissariati denota percentuali inferiori alle rispettive medie regionali.

L'esame degli impegni e pagamenti effettuati in relazione a ciascuna opera pubblica per gli esercizi finanziari 1989 - 1991 ha evidenziato una diffusa inattendibilità delle previsioni progettuali ed un ingente accumulo di residui passivi.

#### **7.10 La gestione dei servizi pubblici locali**

Sono stati presi in considerazione il servizio raccolta rifiuti solidi urbani, quello dell'acquedotto e il servizio di tesoreria. In genere i primi due servizi sono gestiti in economia oppure dati in appalto o in concessione a privati; non esistono casi di gestione tramite aziende.

Il servizio di tesoreria in grande maggioranza è gestito da Istituti locali di credito.

A parte i profili riguardanti gli aspetti della riscossione delle relative entrate, di cui si è detto altrove, dai dati forniti dall'ente raramente sono state

riscontrate gestioni in equilibrio finanziario, compresi gli acquedotti.

Ciò denota la tendenza a mantenere basse le tariffe, fenomeno appesantito poi dalla mancata riscossione delle entrate, a volte solo contabilmente, accertate. Sono risultate assenti, o solamente auspiccate, iniziative di controllo sull'efficienza e l'economicità della organizzazione e gestione dei servizi.

