

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

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

CORTE DEI CONTI

SEZIONE AUTONOMIE
—————

**DELIBERAZIONE E RELAZIONE SUI RISULTATI DELL'ESAME
DELLA GESTIONE FINANZIARIA E DELL'ATTIVITÀ DEGLI
ENTI LOCALI PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2001**

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

Deliberazione n. 6 del 2003

—————
Comunicata alla Presidenza il 19 giugno 2003
—————

VOLUME I

Doc. XLVI-bis
n. 3

CORTE DEI CONTI

SEZIONE AUTONOMIE

DELIBERAZIONE E RELAZIONE SUI RISULTATI DELL'ESAME
DELLA GESTIONE FINANZIARIA E DELL'ATTIVITÀ DEGLI
ENTI LOCALI PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2001

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

Deliberazione n. 6 del 2003

VOLUME I

INDICE DEL VOLUME PRIMO

Deliberazione n. 6/2003	pag. VII
Sintesi e conclusioni	pag. IX

RELAZIONE**ANALISI GENERALE DELLA FINANZA LOCALE**

1	Evoluzione del sistema normativo	pag. 3
1.1	Attuazione della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione	pag. 3
1.2	Problemi aperti nel processo di decentramento istituzionale	pag. 8
1.3	Controlli su Regioni, Province e Comuni nel nuovo assetto costituzionale	pag. 13
2	La finanza locale nel 2002	pag. 17
2.1	Analisi dei risultati dell'esercizio 2002	pag. 17
2.2	Analisi dei flussi di cassa delle Amministrazioni locali - esercizio 2002	pag. 22
2.3	Patto di stabilità interno 2002	pag. 37
2.4	Il debito pubblico degli Enti locali nel 2001 e 2002.	pag. 57
3	Analisi generale della finanza locale nel 2001	pag. 80
3.1	Quadro della finanza pubblica nel 2001.	pag. 80
3.2	Patto di stabilità interno 2001	pag. 88
3.3	Entrate correnti	pag. 118
3.4	ICI e TARSU	pag. 144
3.5	Gestione delle spese di parte corrente	pag. 162
3.6	Gestione delle entrate e delle spese in conto capitale	pag. 180
3.7.	Risultati finali delle gestioni	pag. 194
3.8	Il patrimonio degli Enti di autonomia locale	pag. 202
4	Analisi speciali	pag. 236
4.1	Evoluzione dei dati contabili in un campione di Comuni di grande rilevanza	pag. 236
4.2	Verifica dell'attuazione dei programmi di un campione di Comuni di grande rilevanza	pag. 259
4.3	L'organo di revisione economico-finanziaria	pag. 273
4.4	Gestione finanziaria e spese del personale nei Comuni fino a 500 abitanti	pag. 368
5	Fenomeni incidenti sugli equilibri di bilancio	pag. 407
5.1	Gestioni in disavanzo di Province e Comuni	pag. 407

5.2	Situazioni debitorie fuori bilancio	pag. 474
5.3	Il fenomeno del dissesto	pag. 492
	Elenco degli Enti che, alla data di approvazione della relazione, non avevano inviato il rendiconto	pag. 568
	Elenco delle Province esaminate	pag. 568
	Elenco dei Comuni esaminati	pag. 569
	Prospetti ed allegati vari sono raccolti nel secondo volume	

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 6/2003

Corte dei Conti

Sezione Autonomie

Composta dai magistrati:

Presidente Fulvio **Balsamo**
Presidente agg.to Giuseppe Salvatore **Larosa**

Consiglieri Giuseppe **Ranucci**, Enrico **Marotta**, Giovanni **Sferra**, Andrea **Liotta**,
Guido **Maccagno**, Teresa **Bica**, Stefano **Imperiali**, Francesco **Petronio**,
Maria Luisa **De Carli**, Carmela **Iamele**, Elio **Berarducci**;

I Referendario Cinzia **Barisano**

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

Visto l'art. 227 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che conferma la competenza della Sezione per il referto di cui al citato art. 13 del decreto legge n. 786 del 1981, come fissato dalla legge di conversione n. 51 del 1982;

Visti gli articoli. 28, comma 7, e 32, comma 5, del sopracitato T.U., che estendono alle Comunità montane i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni e l'art. 227, comma 4, dello stesso T.U., il quale prevede che, ai fini del consolidamento dei conti pubblici, la Sezione può richiedere i rendiconti di tutti gli altri Enti locali;

Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000, che stabilisce che la Sezione Enti Locali, istituita con il citato art. 13 del decreto legge 786 del 1981, convertito nella legge n. 52 del 1981, assume la denominazione di "Sezione autonomie" ed "esercita i controlli finanziari e le analisi comparative sull'andamento delle gestioni degli enti locali previsti dalla legge medesima e successive modifiche e integrazioni" e che, inoltre, la medesima Sezione riferisce al Parlamento, almeno una volta in ciascun esercizio finanziario, sull'andamento generale della finanza regionale e locale anche tenuto conto dei referti delle sezioni regionali e con riferimento al rispetto del quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e dal bilancio dello Stato;

Vista la deliberazione n. 5 del 16 luglio 2002, con la quale questa Sezione ha definito, ai fini della relazione da presentare al Parlamento entro il 31 luglio 2003, il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame delle gestioni finanziarie degli Enti locali per l'esercizio finanziario 2001;

Uditi nelle adunanze dei giorni 15 e 22 maggio e 4 e 9 giugno 2003 i magistrati relatori sulle singole parti della relazione;

Udita, nell'adunanza del 9 giugno 2003, la relazione finale del Presidente agg. Giuseppe Larosa;

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

APPROVA

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli Enti locali per l'esercizio finanziario 2001 e sulla gestione di cassa degli stessi Enti per l'esercizio 2002.

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

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata, a cura della Segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato nell'adunanza del 9 giugno 2002.

Il Relatore

F.to (Dott. Giuseppe Larosa)

Il Presidente

F.to (Dott. Fulvio Balsamo)

La presente deliberazione è stata depositata in segreteria il 17 giugno 2003.

Il Dirigente

F.to (Dott.ssa Giuliana Pecchioli)

SINTESI E CONCLUSIONI

1. Evoluzione del sistema normativo

La relazione della Sezione sull'esercizio finanziario 2001 si apre con un esame dell'evoluzione del sistema normativo con particolare riferimento all'attuazione della riforma del titolo V, parte II, della Costituzione.

In particolare, viene svolto un primo esame delle problematiche attuative anche alla luce della legge di adeguamento dell'ordinamento alla riforma costituzionale di recente emanazione (L. 5 giugno 2003, n.131).

La legge affronta tre temi di fondo di notevole complessità: l'attuazione dell'art. 117 della Costituzione, l'esercizio della potestà legislativa concorrente e l'individuazione delle funzioni amministrative conferite, prevedendo anche le correlative risorse finanziarie, di mezzi e di personale che dovranno essere trasferite in base all'art. 118.

Emerge, poi, che nel momento in cui l'attuazione della riforma del titolo V sta per essere concretizzata, sono in corso altri progetti di riforma costituzionale che incidono sui contenuti già novellati del titolo V.

2. Attuazione della riforma del Titolo V parte II della Costituzione

L'accavallarsi di queste iniziative ed il ritardo con il quale la riforma sta trovando attuazione non giovano alla certezza dei rapporti tra le istituzioni e rendono la loro azione meno efficace.

Lo scenario futuro appare caratterizzato da momenti di incertezza, in particolare nel settore finanziario, nel quale, non essendosi tuttora chiarita la struttura del federalismo fiscale, si intravedono difficoltà per una stringente programmazione della spesa.

Nell'attuale momento nel quale la politica di spesa deve essere improntata a criteri di assoluto rigore dovendo essere razionalizzata e riqualficata la spesa corrente, è necessario ricercare soluzioni che minimizzino l'impatto di tali azioni sui servizi offerti ai cittadini e ciò può avvenire in un contesto di risorse certe e di programmazione.

In questo contesto difficile, gli Enti locali dovranno assumere un novero rilevante di nuovi compiti potendo contare anche su risorse conferite e tributi devoluti che dovranno essere contenuti nel quadro di compatibilità finanziarie complessive.

L'inadeguatezza delle risorse assegnate per l'avvio del sistema di decentramento spinto potrebbe produrre la necessità di azionare la leva fiscale da parte degli Enti, assistendosi, così, ad una traslazione dell'onere di imposizione fiscale dal centro verso gli Enti decentrati.

Nell'attuazione del nuovo sistema emergono, poi, la necessità di rendere operativo il sistema perequativo e quella di salvaguardare la stabilità finanziaria degli Enti.

Per poter assicurare una adeguata conoscenza della situazione sottostante e per il corretto funzionamento dei meccanismi di riequilibrio e di monitoraggio della stabilità, è necessario che il sistema contabile si dimostri idoneo alla rilevazione degli equilibri di bilancio e della situazione finanziaria degli Enti. Ciò potrà avvenire a fronte di un sistema uniforme, affidabile e trasparente, che ponga anche principi di armonizzazione con i sistemi contabili delle altre componenti della Repubblica. Una necessità imprescindibile è, infatti, quella dell'allineamento dei sistemi contabili adottati dai diversi livelli di governo, da cui discende la possibilità di rilevare le situazioni economiche e finanziarie sulla base di parametri obiettivi ed uniformi.

Questo problema è stato affrontato nella legge di adeguamento dell'ordinamento che ha previsto una delega per il riordino dell'ordinamento contabile. La disciplina che ne seguirà dovrebbe da un lato tener conto della necessità di non imbrigliare l'azione degli Enti in modelli eccessivamente standardizzati e dall'altro non disattendere la pressante esigenza di armonizzazione e di coordinamento finanziario.

3. Controlli su Regioni, Province e Comuni nel nuovo assetto costituzionale

Sono esaminate le prospettive dei controlli esterni su Regioni, Province e Comuni, dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, disposta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, e tenendo anche conto della recente legge La Loggia (n. 131/2003) per l'attuazione della citata riforma della legge fondamentale.

Nel nuovo assetto costituzionale, la necessità di controlli da parte di un'istituzione come la Corte dei conti, autonoma e indipendente da tutte le articolazioni della Repubblica, unica e nel contempo articolata su tutto il territorio nazionale, è divenuta in effetti ancor più pressante. Occorre infatti assicurare il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; il corretto utilizzo delle previste risorse perequative e aggiuntive e una puntuale determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; un compiuto coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.

Si pone inoltre in evidenza come il controllo della Corte dei conti costituisca un'essenziale funzione priva di un qualsiasi carattere impeditivo o sanzionatorio, e caratterizzata invece da finalità di informazione a tutte le articolazioni della Repubblica sui reali andamenti delle gestioni finanziarie e amministrative, di collaborazione al continuo miglioramento delle gestioni, di garanzia dei necessari equilibri del sistema, nello spirito della sentenza della Corte costituzionale n.29 del 1995.

4. La finanza locale nel 2002: prime risultanze

La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2002 costituisce un indispensabile presupposto per comprendere il ruolo svolto dalla finanza locale e per verificare se gli obiettivi indicati nella programmazione e dai provvedimenti della manovra annuale di bilancio siano stati realizzati. Nel 2002 i risultati dei conti pubblici hanno risentito del rallentamento della crescita del PIL, risultata inferiore alle attese.

La manovra finanziaria per il 2002 è stata realizzata in modo da non indebolire, con decisi interventi correttivi, l'economia già fiaccata dal quadro internazionale in atto.

Per gli Enti locali non si rilevano interventi che si discostino in modo rilevante dalle linee tracciate in precedenza e la novità di maggior interesse è costituita dalla messa a regime dell'assegnazione della compartecipazione del 4,5% dell'Irpef ai Comuni.

Sul fronte dei trasferimenti, oltre alle riduzioni necessarie per compensare detta assegnazione che in linea di principio non avrebbe dovuto incidere sul volume delle risorse attribuite, è stato disposto il mantenimento delle precedenti dotazioni di fondi, incrementate del tasso d'inflazione programmato ed assoggettate ad una riduzione dell'1%, che è stata in parte compensata.

E' stato confermato il controllo sui saldi effettuato con l'applicazione del patto di stabilità interno, la cui disciplina si è dimostrata maggiormente incisiva prevedendo limitazioni anche alla spesa corrente.

Nel 2002, nonostante l'evoluzione negativa del quadro macroeconomico, dall'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche si è rilevato che l'indebitamento netto si è attestato al 2,3% del prodotto interno lordo, riportando, quindi, un miglioramento rispetto al 2,6% dell'anno precedente. Il saldo primario, pur riducendosi di 0,4 punti percentuali, è rimasto positivo.

5. Analisi dei flussi di cassa nel 2002

Dai dati di cassa per il 2002, raccolti dalla Ragioneria Generale dello Stato, si è evidenziato, per le Province, un aumento sostenuto delle entrate correnti. Tale andamento è il prodotto dell'azione congiunta dell'andamento vivace delle entrate tributarie e dei trasferimenti. Per i Comuni considerati nell'insieme, senza distinzioni di popolazione, si nota, invece, una leggera flessione, anche in termini nominali, dell'incremento delle entrate extratributarie.

Sempre in termini di cassa, si è evidenziata, per le Province, una crescita consistente dei pagamenti di parte corrente, mentre per i Comuni si è notata una sostanziale riduzione, che ha invertito la situazione di crescita riscontrata nell'esercizio precedente. Tra le componenti della spesa corrente dei Comuni, si nota che quella per il personale continua a crescere lievemente e quella per acquisto di beni e servizi diminuisce, ma in modo non particolarmente rilevante. Nel rapporto di composizione la spesa del personale rappresenta ancora nel 2002 l'elemento di maggior consistenza rispetto agli altri componenti, pur presentando in diminuzione il relativo indice.

Un aumento dinamico si rinviene nei pagamenti in conto capitale delle Province; ciò dimostra che la spinta al rilancio degli investimenti riprende vigore, ma non tanto in relazione all'avvio di nuove iniziative, quanto attraverso la più rapida realizzazione dei programmi d'investimento in corso d'attuazione. Diversa è la situazione dei Comuni ove tale spinta è meno sostenuta.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale, si nota un aumento delle riscossioni per accensioni di prestiti che farebbe intravedere un minore ricorso alle economie derivanti dalla parte corrente dei bilanci.

Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle Province un avanzo che diminuisce lievemente rispetto a quello riscontrato nel 2001. Nei Comuni si nota, invece, un disavanzo che si riduce rispetto all'esercizio precedente; tale risultato può essere imputato all'andamento ristagnante delle spese correnti.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale evidenzia nei Comuni un ridotto disavanzo, pari a 295 milioni di euro, che modifica la situazione di maggiore disavanzo dell'esercizio precedente. Ciò è addebitabile all'andamento meno dinamico dei pagamenti rispetto alle correlative entrate; peraltro, data la natura della spesa in esame, la formazione di un limitato disavanzo di cassa può essere valutata positivamente.

Le tendenze del 2002 fanno rilevare una situazione piuttosto sperequata tra Comuni e Province. Per queste ultime si nota, sia sul fronte dell'entrata che su quello della spesa, una linea espansiva che corrisponde ad un momento di vitalità di tali istituzioni, nelle quali il processo di trasferimento delle funzioni ha dimostrato un certo dinamismo.

Per i Comuni si nota un generale ristagno con rilevante riduzione della capacità di spesa, dovendosi rilevare una riduzione dei margini di operatività che si manifesta alla vigilia dell'attuazione del processo di conferimento delle funzioni.

6. Patto di stabilità interno

La misura di coordinamento della finanza pubblica predisposta al fine di assicurare la stabilità finanziaria del comparto degli Enti territoriali, costituita dal patto di stabilità interno, è giunta al quarto anno di applicazione; la disciplina relativa è apparsa caratterizzata da una continua mutevolezza; infatti essa non ha mai avuto una vita che eccede l'esercizio entro il quale deve essere applicata ed è stata stabilita di anno in anno attraverso la legge finanziaria.

Come si dirà più avanti, le risultanze del patto di stabilità per il 2002 mettono in evidenza che le Province sono state in grado di raggiungere l'obiettivo del saldo anche con uno scarto positivo considerevole.

Per i Comuni complessivamente considerati si nota che il raggiungimento dell'obiettivo del saldo è avvenuto con uno scostamento positivo rilevante. Anche l'analisi dell'aggregato regionale evidenzia il rispetto dell'obiettivo in tutte le Regioni.

Dall'esame della situazione dei singoli Enti (Province e Comuni) emerge che l'adempimento congiunto dei tre obiettivi (relativi al saldo finanziario, ai pagamenti ed agli impegni della spesa corrente) non è stato ottenuto da un numero rilevante di Province e di Comuni e ciò ha inciso sull'attuazione delle politiche del personale di tali Enti.

7. Indebitamento

L'obiettivo programmatico del rilancio, soprattutto a livello locale, degli investimenti pubblici, che trovano la loro principale fonte finanziaria nel ricorso all'indebitamento, nelle forme previste e tipizzate dalla legge, incontra comunque un limite nella concorrente esigenza di

contenere l'esposizione debitoria degli Enti entro margini tali da garantire la stabilità degli equilibri di bilancio. Le possibilità per gli Enti locali di contrarre debiti per finanziare gli investimenti soggiacciono pertanto a stringenti vincoli e condizioni, dettati dal TUEL e da altre disposizioni di legge o regolamentari, alcuni di carattere generale, validi per tutte le forme di indebitamento, altri specifici per la contrazione dei mutui passivi.

Per quanto riguarda le recenti linee evolutive del sistema, costituisce un cambiamento di grande rilievo la statuizione a livello costituzionale del principio della finalizzazione esclusiva dell'indebitamento degli Enti locali alle spese per investimenti, contenuta nel testo novellato dell'art. 119 della Costituzione. Essa implica che, in disparte le situazioni di diritto transitorio, non sarà più possibile con la legislazione ordinaria prevedere o confermare deroghe al predetto principio.

Al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica, è stato inoltre riconosciuto al Ministero dell'economia un potere di coordinamento dell'accesso al mercato dei capitali di tutti gli Enti di autonomia territoriale, i contenuti e le modalità del quale avrebbero dovuto essere disciplinati in norme regolamentari, che però a lunga distanza dal termine previsto non sono state adottate.

L'obiettivo del patto di stabilità interno concernente la riduzione del rapporto del debito degli Enti locali con il PIL, posto per il periodo di programmazione 1999/2001 e non più rinnovato per gli anni successivi, anche per l'esercizio 2001, come per i precedenti, ha avuto uno scarso livello di adesione da parte degli Enti che vi erano tenuti, per vari ordini di motivi. Anche in forza delle direttive impartite dal Governo centrale, esso è stato interpretato come un obiettivo meramente programmatico, sprovvisto di sanzioni, e quindi facoltativo.

Ha avuto una partecipazione limitata anche nel 2001 la facoltà concessa agli Enti dal 1999 di estinguere anticipatamente i mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti, con esonero dal pagamento della onerosa penale prevista dalla normativa, a condizione che presentassero un piano finanziario quinquennale di riduzione del rapporto debito/PIL almeno del 10%.

A seguito di una specifica indagine in cui sono stati considerati 79 Province e 862 Comuni, è emerso che la consistenza del debito, formata dalla somma delle passività accumulate negli anni decurtata delle quote di capitale rimborsate, ammonta nel complesso a 31.921 meuro nel 2000, a 33.561 meuro nel 2001 ed a 34.997 meuro nel 2002, con una variazione in aumento nell'ultimo anno pari al 4,27%. Il rapporto del debito con il PIL, nel campione di Enti considerati, mostra dunque un lieve incremento, risultando essere il 2,73% nel 2000, il 2,75% nel 2001 ed il 2,78% nel 2002.

Se il patto di stabilità interno e comunque le misure generali restrittive di finanza pubblica hanno coinvolto gli Enti territoriali nel partecipare al risanamento dell'ingente debito pubblico nazionale, il debito degli Enti stessi tende comunque a crescere, in quanto il ricorso a detta forma di finanziamento per sostenere le spese di investimento, nonostante gli sviluppi dell'autonomia finanziaria, resta pur sempre un percorso obbligato per gli Enti di autonomia territoriale.

Tra le tipologie consentite di ricorso ai mercati finanziari, la forma prevalente è quella dei mutui e prestiti, che nel 2002 coprono l'86% del debito per le Province ed il 90% per i Comuni. Seguono in ordine di grandezza le emissioni di prestiti obbligazionari, che sono rispettivamente il 10,6% nelle Province e l'8,7% nei Comuni.

Quanto alla provenienza dei mutui e prestiti, in base agli istituti finanziatori, i contratti con la Cassa depositi e prestiti coprono nel 2002 il 62,11% del totale della raccolta. Quelli con gli istituti del sistema bancario il 34,3%. Un ruolo marginale rivestono i finanziamenti concessi dall'INPDAP, ormai ad esaurimento, e dall'Istituto per il credito sportivo.

La finalizzazione dei mutui e prestiti ed in genere di tutte le forme di indebitamento di Province e Comuni al sostegno delle spese per investimenti è assolutamente prevalente in quasi tutte le aree del Paese, in quanto copre più del 95% degli impieghi. Ciò in quanto la possibilità di contrarre mutui per spese correnti è stata finora consentita agli Enti locali solo per alcune fattispecie di ripianamento di situazioni deficitarie tassativamente previste dalla legge.

8. Analisi generale della finanza locale nel 2001

La verifica degli obiettivi di finanza pubblica affidati al comparto degli Enti locali dalla programmazione e dai provvedimenti della manovra annuale di bilancio è stata condotta premettendo l'esame della situazione dell'economia e della finanza pubblica determinatasi al termine dell'esercizio 2001.

L'esercizio 2001 si è caratterizzato per l'inversione della tendenza al riequilibrio dei conti pubblici, che aveva dimostrato un'evoluzione positiva a partire dal 1993. La causa di ciò può esser rinvenuta nel rallentamento dell'economia che ha interessato tutti i paesi dell'area dell'euro, nella quale la crescita del prodotto si è attestata all'1,5% rispetto al 3% delle previsioni e l'indebitamento netto si è collocato intorno all'1,3% rispetto allo 0,6% programmato.

Anche l'Italia, come altri paesi europei, in tale esercizio non è riuscita a centrare gli obiettivi programmatici, pur ottenendo risultati che dimostrano una tenuta superiore a quella di altri grandi paesi. La previsione del livello dell'indebitamento netto allo 0,8% è stata disattesa, essendosi questo elevato al 2,6%. Si segnala che l'indebitamento netto è peggiorato sensibilmente rispetto al 2000 e che l'avanzo primario è diminuito di 0,4 punti di PIL, discostandosi dall'obiettivo

Quanto alla spesa corrente, si nota una dinamica molto sostenuta della spesa sanitaria per l'elevata crescita delle prestazioni sanitarie anche a causa dell'andamento della spesa farmaceutica.

La pressione fiscale ha fatto registrare una minima riduzione (era al 42,4% nel 2000) e si è collocata ad un livello superiore a quello medio dei paesi europei.

Sul fronte delle entrate, oltre alla evoluzione dell'imposizione diretta connessa al gettito dell'autotassazione e ad alcune imposte sostitutive, hanno avuto influenza rilevante le operazioni di cartolarizzazione riguardanti parte del patrimonio immobiliare degli Enti di previdenza e la cessione della gestione del lotto.

Il debito pubblico si è marginalmente ridotto nel rapporto con il prodotto interno lordo, con ciò discostandosi dall'obiettivo di riduzione di circa 4 punti percentuali, ed è aumentato in termini di consistenza di circa 43 milioni di euro, raggiungendo la percentuale del 106% del PIL.

L'aumento del fabbisogno complessivo del settore pubblico, passato dal 2,9% al 3,4%, può essere messo in relazione alla situazione del debito che si mantiene a livelli molto distanti rispetto a quello dei maggiori paesi europei.

La quota di spese delle amministrazioni regionali e locali si è dimostrata ancora in crescita, tendenza questa che si protrae da un quinquennio. Le autonomie territoriali nel loro complesso fanno registrare una dinamica di spesa che è risultata ben più elevata di quella del totale delle amministrazioni pubbliche.

Le linee di sviluppo della finanza locale risultano influenzate dall'attuazione del decentramento a costituzione invariata introdotto dalle leggi della fine degli anni '90 e, a seguito della riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, dovrebbero ricevere un'ulteriore spinta. A partire dall'inizio degli anni '90 la finanza locale ha intrapreso il cammino verso il raggiungimento di una piena autonomia attraverso una serie di tappe tra le quali resta ancora dominante l'introduzione dell'imposta comunale sugli immobili. Gli sviluppi più recenti vedono peraltro una maggiore rilevanza di altre forme di imposizione e specialmente l'assegnazione di quote di compartecipazione a tributi erariali. Si tratta della compartecipazione all'IRPEF (introdotta con l'art. 67, comma 3, della legge finanziaria 2001), che è commisurata al 4,5% del riscosso e viene attribuita a ciascun comune in proporzione dell'ammontare fornito dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla base dei dati disponibili.

Nel 2001 fattori contingenti, dovuti all'attuazione del disegno di decentramento, hanno prodotto un aumento dell'incidenza dei trasferimenti dello Stato sul totale delle entrate. Infatti nel 2001 sono state trasferite alle Province tutte le risorse finanziarie riguardanti le funzioni conferite. Ai Comuni invece, a causa dell'insufficienza dei fondi assegnati dal Ministero dell'economia, nel 2001 non è stata attribuita alcuna risorsa, mentre il trasferimento è avvenuto nell'esercizio successivo.

Sul piano dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali, non si registrano nel 2001 significative innovazioni, posto che nell'anno precedente la materia è stata strutturalmente riordinata con il d. lgs. n. 267 del 2000. Vanno segnalati: un ulteriore differimento dell'obbligo di applicare al bilancio l'ammortamento dei beni patrimoniali, obbligo poi trasformato in facoltà; il rinvio dell'introduzione della contabilità economica per i Comuni con popolazione inferiore a tremila abitanti; termine per la fissazione di aliquote e tariffe di tributi e servizi locali ancorato a quello per la deliberazione del bilancio di previsione; entro il predetto termine possono essere adottati i regolamenti che disciplinano le entrate proprie, che tuttavia decorrono dal 1° gennaio, anche se approvati successivamente.

La più rilevante misura di coordinamento della finanza pubblica predisposta al fine di assicurare la stabilità finanziaria del comparto degli Enti territoriali è ancora costituita, come si è già accennato, dal patto di stabilità interno, che è uno strumento derivato dal patto di stabilità e crescita sottoscritto dall'Italia con il trattato di Amsterdam del 1997 ed ha la funzione di trasporre nell'ordinamento interno, con riferimento agli Enti di autonomia territoriale, le regole alle quali lo Stato si è assoggettato con il trattato. La relativa disciplina, giunta al quarto anno di applicazione, è apparsa caratterizzata da continua mutevolezza; infatti essa non ha mai avuto durata eccedente l'esercizio entro il quale doveva essere applicata ed è stata stabilita di anno in anno attraverso la legge finanziaria. Per il 2001 sono state previste misure per gli Enti inadempienti (peraltro introdotte dalla finanziaria 2002) che incidono sulla facoltà di procedere ad assunzioni di personale e si notano una minore rigidità complessiva del sistema adottato e l'affidamento dei controlli alle stesse associazioni rappresentative degli Enti locali che avrebbero dovuto riferire alla conferenza per i rapporti Stato-Città-Autonomie. Vengono inoltre esclusi dall'osservanza delle norme sul patto di stabilità i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti; ciò tuttavia non può esimere tali Enti dal rispetto dei principi dell'equilibrio finanziario e della stabilità immanenti nel sistema.

9. Il patto di stabilità interno 2001 e 2002

La realizzazione di un assetto di tipo tendenzialmente federale, che la recente riforma costituzionale impone, ha reso necessaria l'introduzione di strumenti che rafforzino il collegamento tra responsabilità di spesa e di entrata, essendo oggettivamente aumentati, con la maggiore discrezionalità attribuita, i rischi che il sistema delle autonomie possa produrre disavanzi.

La disciplina del patto di stabilità per il 2001 è apparsa meno incisiva rispetto a quella dell'esercizio precedente, non essendo stato riproposto il sistema premiante e non essendo previste sanzioni.

La limitazione alla facoltà di procedere ad assunzioni di personale sulla base del risultato ottenuto in tale esercizio, che costituisce l'unica sanzione prevista, infatti, è stata introdotta in un momento successivo con la legge finanziaria per il 2002.

L'esame svolto, che ha riguardato sia i dati tratti dai prospetti di rilevazione che quelli dei rendiconti, ha messo in luce che permangono difficoltà nell'applicazione della normativa che regola l'istituto, dovute alla sua complessità ed alla continua mutevolezza.

Anche nella difficoltà di applicazione della disciplina imposta dal patto di stabilità interno, resta fermo che i comportamenti degli Enti che non si dimostrassero allineati con la necessità di salvaguardare la stabilità potrebbero provocare effetti che esorbitano dagli ambiti territoriali di loro competenza, riverberandosi sul conto delle pubbliche amministrazioni. E' quindi imprescindibile l'esigenza per ciascuna componente del sistema di governo, sia essa centrale o locale, che le altre non si indebitino senza limitazioni, in quanto le situazioni di squilibrio finanziario verrebbero a gravare inevitabilmente sull'intero sistema.

Sul piano macroeconomico, i risultati raggiunti dalle Province e dai Comuni si rilevano anche nel 2001 conformi agli obiettivi del saldo previsti dalla legge finanziaria, tuttavia emerge che i margini positivi vanno ad assottigliarsi.

Aumenta nel 2001 il numero delle Province che non rispettano l'obiettivo del saldo finanziario nei limiti stabiliti e queste, salvo in un caso, si collocano nelle Regioni meridionali ed insulari.

L'insieme dei Comuni di grandi dimensioni (oltre i 60.000 abitanti) conferma le difficoltà già rilevate nell'adeguarsi alla disciplina del patto. Esaminati nell'aggregato, tali Enti riportano un saldo finanziario che non si adegua all'obiettivo programmatico. In tale fascia di Comuni, inoltre, il numero di Enti che non raggiunge l'obiettivo è rilevante, mentre si dimostra migliore la situazione dei Comuni più piccoli, che fa registrare un buon livello di adempimento.

Il perdurare nel tempo degli interventi di riduzione del disavanzo ha prodotto, specie per gli Enti che hanno puntato maggiormente su manovre di cassa, l'aumento progressivo delle difficoltà. Infatti il differimento dei pagamenti che nel breve periodo può dare buoni risultati, se protratto nel tempo comporta l'impossibilità di ulteriori dilazioni, per cui devono essere messi in pagamento importi che si riferiscono ad esercizi precedenti e la via per il rispetto del saldo diventa angusta.

Le risultanze del patto di stabilità per il 2002 mettono invece in evidenza che le Province sono state in grado di raggiungere l'obiettivo del saldo anche con uno scarto positivo considerevole. Ciò è dovuto in particolare al *trend* positivo delle entrate proprie, prodotto dalla crescita automatica di tributi devoluti per dinamiche che esulano dalle azioni svolte direttamente degli Enti. Dall'analisi dei comportamenti dei singoli Enti si rileva che il vincolo che appare maggiormente rispettato è quello sugli impegni seguito da quello sui pagamenti e dal saldo finanziario. Quanto al limite dei pagamenti, si nota che le province della Lombardia, dell'Abruzzo e della Calabria, considerate come aggregato, non raggiungono l'obiettivo.

Va ricordato che nel 2002 il raggiungimento congiunto dei tre obiettivi del patto consente di non subire limitazioni nell'assunzione del personale in pianta stabile.

Per i Comuni complessivamente considerati si nota che il raggiungimento dell'obiettivo del saldo è avvenuto con uno scostamento positivo molto rilevante. Anche l'analisi dell'aggregato regionale evidenzia il rispetto dell'obiettivo in tutte le Regioni. Dall'esame della situazione dei singoli Enti emerge che l'obiettivo maggiormente rispettato è quello del saldo finanziario. Al riguardo non va sottaciuto che il conferimento della quota Irpef, che viene allocata nel titolo I del bilancio e non è stata esclusa dalle entrate rilevanti per il patto, ha reso tale obiettivo a portata di mano.

Per i Comuni anche i vincoli del contenimento della crescita al 6% per i pagamenti e gli impegni di spesa corrente risultano rispettati nell'insieme del comparto e nell'aggregato regionale.

L'adempimento congiunto dei tre obiettivi non è stato ottenuto da un numero rilevante di Province e di Comuni e ciò ha inciso sull'attuazione delle politiche del personale di tali Enti.

10. Entrate correnti

Gli accertamenti di competenza delle entrate correnti degli Enti esaminati (96 Province, 1.255 Comuni e 200 Comunità montane) aumentano del 7,35% nel 2001 (lire 78.729,5 miliardi), confermando la tendenza alla crescita delle disponibilità di nuove risorse nell'esercizio di riferimento, ormai ininterrotta da svariati anni. Come negli anni precedenti, i ritmi di crescita sono più elevati nelle Province (21,27%) e nelle Comunità montane (17,79%) che non nei Comuni (4,75%), a conferma che le prime sono ancora interessate al conseguimento di una più ampia autonomia finanziaria, laddove invece per i Comuni il processo di sviluppo autonomistico può dirsi maggiormente compiuto. Anche le Comunità montane realizzano un significativo incremento, pur non avendo entrate tributarie, dovuto evidentemente all'aumento dei trasferimenti (il cui peso sul totale degli accertamenti raggiunge l'81,49%) e ad una proficua gestione dei beni patrimoniali. Il risultato positivo degli accertamenti di competenza nel comparto è comunque per la massima parte influenzato dagli andamenti che si verificano nei Comuni, per la loro maggiore incidenza sul totale delle entrate, delle quali costituiscono oltre l'82%.

Si accrescono del 13,18%, più significativamente che non nell'esercizio precedente in cui erano cresciute del 9,61%, le riscossioni di competenza per le tre categorie di Enti e l'incremento è maggiore nelle Province (18,83%) piuttosto che nei Comuni (11,75%).

Continua gradualmente a crescere il tasso di realizzazione delle entrate di competenza (riscossioni su accertamenti) attestatosi nel 2001 al valore del 65,70%, aggiungendo alcuni punti percentuali rispetto a quelli conseguiti nel 2000 (61,86%) e nel 1999 (58,40%), ma rimanendo ancora a livelli poco soddisfacenti per le entrate correnti, suscettibili per loro natura di esser riscosse in gran parte nell'esercizio di competenza.

Per effetto del significativo incremento delle entrate di competenza, continuano a diminuire per Comuni e Comunità montane, come era avvenuto nel 2000 e nel 1999, i nuovi residui formati nell'esercizio di riferimento (-2,32%), i quali invece per le Province, in controtendenza, aumentano del 27,43% e segnalano per questi Enti accresciute difficoltà delle riscossioni sulla competenza.

Quanto alla gestione dei residui pregressi, a fronte di una leggera contrazione degli accertamenti (-0,73%), si registra una sensibile diminuzione anche delle riscossioni (-4,47%), soprattutto nei Comuni (-5,24%). Conseguo che il tasso di smaltimento dei residui (riscossioni su accertamenti in conto residui) continua a scendere nel 2001, portandosi al 54,2%, rispetto al 59,49% realizzato nel 2000. Aumentano in conseguenza i residui da residui del 4,12% ed in misura minore (0,45%) anche quelli totali, di nuova formazione e pregressi, soprattutto per diminuzioni verificatesi nelle amministrazioni comunali (-1,11%) e nelle Comunità montane (-22,66%).

Aumentano del 6,63% le riscossioni totali (lire 77.556 miliardi), in misura minore rispetto alla competenza, per l'effetto compensativo della flessione delle riscossioni sui residui.

E' stata sospesa nel 2001 (legge n. 488/2001, art. 27.1) l'applicazione del nuovo sistema dei trasferimenti statali disciplinato dal d.lgs. n. 244 del 1997, prevista dal 1998 e più volte rinviata. Riguardo ai trasferimenti statali ordinari, si è così tornati, in via transitoria ed in attesa di una riforma organica, al regime giuridico del trasferimento storico, disciplinato nei primi anni '90, seppure con il correttivo della distribuzione di risorse aggiuntive secondo un criterio perequativo.

Per le amministrazioni provinciali, il già indicato incremento degli accertamenti di competenza è influenzato dagli aumenti verificatisi tanto nelle entrate proprie, tributarie (3,56%) e più vivacemente nelle extratributarie (7,93%), quanto soprattutto nei trasferimenti, cresciuti di oltre il 50%, in parte per l'attuazione del federalismo amministrativo che postula il contestuale trasferimento di funzioni e di risorse per esercitarle ed, in parte, per compensare le Province delle decurtazioni effettuate in passato sui trasferimenti stessi, eccedenti l'importo effettivo dei nuovi tributi ad esse devoluti. Anche nel 2001 le entrate tributarie restano, dal 1999, l'elemento più importante in rapporto al totale degli accertamenti di competenza (48,87%), ma presentano un indice in calo di circa dieci punti, mentre altrettanti ne conseguono i trasferimenti portandosi al 46,23%.

Per i Comuni, l'incremento degli accertamenti di competenza è influenzato dagli aumenti delle entrate extratributarie (5,61%) e, più ancora, dei trasferimenti (13,65%), mentre le entrate tributarie, pur rimanendo ancora al primo posto nel rapporto di composizione (con il 39,33% rispetto al 39,22% dei trasferimenti), sono diminuite del 3,23%. L'aumento dei trasferimenti è in parte dovuto alle contribuzioni aggiuntive effettuate per neutralizzare la perdita della compartecipazione al gettito tributario IRAP a decorrere dal 1.1.2001.

Quanto alle entrate extratributarie, la rilevata tendenza alla crescita moderata, che le contraddistingue da vari anni, è il sintomo di una rinnovata sensibilità dei Comuni verso una più oculata amministrazione del patrimonio e verso una gestione economica dei servizi pubblici attraverso l'utilizzo della leva tariffaria. In alcuni Enti, inoltre, è stata effettuata in via sperimentale la trasformazione della TARSU in tariffa, con conseguente diversa iscrizione in bilancio dei relativi introiti.

11. ICI e TARSU

Nell'esercizio 2001 crescono del 3,10% gli accertamenti dell'ICI e raggiungono l'importo di lire 14.658,8 miliardi. Pur considerando la relativa inelasticità dell'imposta, l'incremento in concreto verificatosi può, in parte, attribuirsi ad una maggiore attenzione dei Comuni nel ridurre le aree di evasione dal tributo e nel recuperare importi arretrati. Gli aumenti più significativi si notano nelle amministrazioni delle Regioni Sardegna (8,75%), Basilicata (6,01%) e Campania (5,43%); quelli più contenuti in Calabria (1,19%), Piemonte (1,53%) e Sicilia (1,64%).

L'importo medio per abitante dell'imposta nel 2001 si eleva a lire 369.561. Gli importi più elevati per abitante sono nel Lazio (oltre 570.000 lire), Liguria (oltre 560.000 lire), Emilia Romagna (oltre 530.000 lire); quelli più bassi in Calabria (circa lire 171.000) ed in Sicilia (circa lire 166.000).

Da un'indagine speciale, condotta dalla Sezione su 1.255 Comuni per stabilire, riguardo agli accertamenti d'imposta sulla competenza dell'esercizio 2001, la quota che è da riferire ad anni precedenti per modifiche di classamenti catastali o per risultato della lotta all'evasione fiscale, è emerso che, per gli 897 Enti che hanno fornito i dati sugli accertamenti per l'ICI riferita ad esercizi pregressi, l'importo complessivo degli accertamenti sulla competenza è stato pari a lire 14.658,8 miliardi, delle quali lire 866,5 miliardi (pari al 5,91%) si riferiscono ad anni precedenti.

Per la TARSU, l'indagine condotta su 1.255 Comuni con più di 8.000 abitanti evidenzia nel 2001 accertamenti sulla competenza per lire 6.762,7 miliardi, con aumento del 3,60% rispetto al precedente esercizio. E' così continuato l'andamento in crescita dell'imposta, con minore vigore rispetto al 2000 in cui si era manifestato con un indice più elevato (5,71%).

Ad eccezione del Friuli Venezia Giulia in cui vi è stato un decremento del 7,08%, in tutti gli altri ambiti regionali si nota un incremento degli accertamenti compreso tra lo 0,75% del Veneto ed il 16,49% delle Marche.

Anche nel biennio 2000-2001 una quota rilevante (oltre il 30%) degli accertamenti è concentrata nei Comuni delle Regioni Lombardia e Lazio.

Nel rapporto accertamenti-popolazione, l'importo medio pro-capite dell'imposta raggiunge lire 170.500, mentre si attestava sulle lire 164.600 nel 2000. L'indice risulta inferiore alla media per molte Regioni e soltanto in Calabria continua ad attestarsi al di sotto delle 100.000 lire; rimane basso nelle Regioni Molise (lire 101.318), Sicilia (lire 110.282) e Veneto (lire 117.721); mostra i valori più elevati in Liguria (lire 257.376), Toscana (lire 226.638), Lombardia (lire 215.560), Lazio (lire 213.410).

Il rapporto accertamento-unità immobiliari individua l'importo medio dell'imposta in lire 382.330; il rapporto massimo per unità immobiliari risulta conseguito in Toscana con lire 529.555, il minimo in Calabria con lire 224.772.

L'andamento della cassa compie un vero e proprio balzo in avanti e le riscossioni totali aumentano del 30,77%. Migliora anche il tasso di realizzazione sulla competenza, che si eleva al 43,96% dal 40,90% del 2000. Questo indice migliora in tutti gli ambiti regionali, ad eccezione del Lazio, in cui perde oltre sei punti percentuali.

Anche il tasso di smaltimento dei residui, che si attesta al 50,75%, guadagna 2,87 punti percentuali rispetto al precedente esercizio, ma rimane ancora a livelli insoddisfacenti.

Da un'indagine avviata con riferimento a 1.255 Comuni è emerso che, nell'esercizio 2001, 575 Enti hanno accertato in lire 329,6 miliardi l'imposta dovuta per anni precedenti. Tale importo costituisce il 5,81% degli accertamenti sulla competenza.

12. Spesa corrente

Aumentano nel 2001, nella gestione di competenza degli Enti esaminati (96 Province, 1.255 Comuni e 200 Comunità montane), per la spesa di parte corrente, del 7,42% gli impegni che si portano a lire 74.719,3 miliardi e dell'8,87% i pagamenti totali. Si tratta di incrementi ben superiori al tasso di inflazione programmato per il 2001 ed a quello calcolato a consuntivo. L'obiettivo del contenimento del tasso tendenziale di crescita della spesa corrente, cui lo Stato si è impegnato in sede comunitaria europea, non può dirsi sostanzialmente raggiunto nell'ambito

della finanza locale, anche se il coinvolgimento degli Enti in tale obiettivo è avvenuto attraverso l'imposizione delle regole del patto di stabilità interno che possono risultare rispettate (v. n. 9).

Raffrontando questi dati con i corrispondenti del precedente esercizio, in cui gli impegni correnti erano aumentati del 2,39%, ed i pagamenti totali dello 0,33%, l'aumento della crescita per impegni e pagamenti dovrebbe far considerare con preoccupata attenzione le prospettive di un ulteriore aumento della spesa corrente e delle connesse difficoltà per il mantenimento di un equilibrio con le entrate correnti, peraltro pure aumentate per gli stessi Enti nel 2001 del 7,35%. Dalle rilevazioni della Sezione per il 2002 su dati della Ragioneria, risulta peraltro che nel 2002 vi è stato un lieve miglioramento nel saldo di parte corrente, tra entrate e spese, per Comuni e Province.

Nonostante l'incremento della cassa, verificatosi peraltro in presenza di disposizioni che tendono a raffreddarla in quanto legano i trasferimenti statali (e quindi l'acquisizione da parte degli Enti locali di risorse prevalentemente destinate a pagamenti correnti) al raggiungimento di predeterminati livelli delle giacenze di tesoreria, sono aumentati i residui, tanto di competenza (4,46%), che totali (4,92%), i quali tutti si tradurranno in pagamenti. I residui totali al termine del 2001 (lire 33.550,9 miliardi), in rapporto agli impegni di competenza, evidenziano una percentuale del 44,90%, in calo rispetto all'anno precedente (in cui era del 46,12%) e fanno individuare possibilità di margini, sia pure ristretti, per un bilanciamento di ulteriori e limitati incrementi della spesa.

Quanto alle spese per il personale nelle amministrazioni provinciali, gli impegni (lire 2.879,4 miliardi) sono aumentati del 14,80% e tale incremento è prevalentemente determinato dagli aumenti verificatisi al sud (28,84%) ed al nord complessivamente considerato (19,68%), mentre nelle isole ed al centro gli aumenti sono più contenuti (rispettivamente del 3,24% e del 2,86%). Gli aumenti più elevati si notano in Calabria (40,76%), Campania (30,46%), Basilicata (29,92%); altri aumenti sono compresi tra il 28,87% dell'Emilia Romagna e 11,03% della Sardegna, mentre aumenti più contenuti si notano in Friuli Venezia Giulia (0,26%) ed in Sicilia (1,21%). Nel Lazio, infine, gli impegni (212,7 miliardi) segnalano una diminuzione di lire 38,3 miliardi (pari a -15,27%), probabilmente determinata da sfasature nei tempi di spesa.

Gli impegni per il personale dei Comuni, al secondo posto nel rapporto di composizione degli interventi con il 30,82%, sono stati assunti per lire 19.248,6 miliardi e presentano un aumento del 4,75%, superiore al tasso di inflazione programmato. Gli aumenti sono omogeneamente distribuiti in tutte le aree geografiche (dal 4,15% delle isole al 4,99% del centro e del nord ovest), mentre dall'esame per Regioni risultano più elevati nel Molise con il 14,67%, seguiti a distanza da quelli della Toscana (5,28%), del Veneto (5,23%), del Piemonte (5,21%), mentre gli aumenti più contenuti si rinvergono in Basilicata (0,74%), Umbria (2,77%), Friuli Venezia Giulia (2,92%), Sardegna (3,63%).

Le spese per il personale delle Comunità montane costituiscono il secondo intervento per la consistenza degli impegni di lire 215 miliardi che, rispetto al precedente esercizio 2000, sono aumentati del 16,62%. L'aumento è riscontrabile in tutte le aree geografiche ed in tutte le Regioni, con eccezione per il Lazio in cui vi è stata una diminuzione del 16,36%.

13. Investimenti

In un contesto generale della Pubblica Amministrazione che vede, nel 2001, una diminuzione degli investimenti del 3,5% rispetto al 2000 – diminuzione che ha toccato gli investimenti fissi, ma non i contributi agli investimenti – il comparto degli Enti locali (escluse le Regioni), che rappresenta quasi il 57% della spesa in conto capitale, rivela un andamento in controtendenza con dati di sicura progressione rispetto al 2000. Così è stato rilevato un aumento vivace (11,34%) delle risorse finanziarie reperite per i nuovi programmi, cioè degli accertamenti sulla competenza che si elevano a lire 42.429,6 miliardi, mentre per i corrispondenti impegni ovvero per i programmi di investimento finanziati e varati nell'anno, pari a lire 43.001,3 miliardi, si è notato un aumento leggermente inferiore (9,87%). Maggiori impegni per lire 571,6 miliardi rispetto agli accertamenti, hanno reso necessaria l'applicazione al conto capitale dell'avanzo di amministrazione e del saldo positivo della parte corrente.

Rimane sostanzialmente simile al 2000 la distinzione della provenienza delle risorse dalle tre fonti principali: interna (46,48%), da trasferimenti (27,51%), da indebitamento (26,01%). Anche nel 2001, come nel 2000, sono gli Enti delle Regioni del nord-ovest a mostrare i maggiori importi per spese di investimento.

Ponendo attenzione ai movimenti di cassa nel 2001, si nota che le riscossioni (lire 36.883,3 miliardi) si sono incrementate dell'1,93% rispetto al 2000; i pagamenti (lire 38.067,7 miliardi) segnalano invece un più spiccato incremento del 16,43%.

La capacità di spesa degli Enti, risultante dal rapporto tra gli investimenti effettivamente eseguiti (pagamenti totali) e quelli programmati e finanziati sia nell'esercizio in corso che in quelli precedenti (impegni totali) e che indica la velocità di realizzazione degli interventi, è del 30,83% e si è incrementata di 2,75 punti percentuali.

Tra le varie destinazioni economiche dei programmi di investimento, sono sempre prevalenti, come in passato, le opere pubbliche, con il 47,39%, diminuite di quasi cinque punti percentuali rispetto al 2000. Seguono le concessioni di crediti (34,370%) e gli acquisti di beni e attrezzature (3,90%).

La spesa in conto capitale mostra, poi, valori elevati negli Enti delle Regioni del nord-ovest (50,47%), medi nelle Regioni del centro (14,31%), del nord-est (15,03%), del sud (14,61%) e decisamente basse nelle isole (5,58%).

Va ricordato che nel 2001 è entrata in vigore la nuova disposizione contenuta nell'art. 119 del testo riformato della Costituzione, che per Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, consente il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento, e non per altre finalità. Una disposizione della legge finanziaria 2002 (28.12.2001, n. 448, art. 27, comma 14), in un certo senso interpretativa della norma costituzionale, disciplina il possibile successivo ricorso alla contrazione di mutui per la copertura di alcune situazioni deficitarie e degli oneri derivanti da contratti di servizio stipulati anteriormente al 31 ottobre 2001.

14. Risultati finali

La Sezione ha esaminato gli andamenti 2000-2001 dei risultati contabili di amministrazione e dei risultati della gestione di competenza, degli accertamenti e degli impegni, dei residui attivi e dei residui passivi, dei risultati economico-finanziari e dei risultati economici dell'esercizio.

Si sottolinea che su 1.551 Enti presi in esame (96 Province, 1.255 Comuni con più di 8.000 abitanti e 200 Comunità montane) i disavanzi di amministrazione nel 2001 sono stati appena 19.

Ma come era già avvenuto in passato, la maggior parte delle gestioni di competenza degli Enti considerati (il 61,5% delle Province, il 70,8% dei Comuni ed il 54,5% delle Comunità montane) si presenta invece in disavanzo: gli avanzi di amministrazione sono quindi raggiunti per lo più solo grazie alla gestione dei residui.

Ora, una persistente diffusione di squilibri nelle gestioni di competenza costituisce un fenomeno che suscita di per sé rilevanti perplessità. Inoltre, va considerato che mentre l'attendibilità dei dati della gestione di competenza dipende solo dalla correttezza degli accertamenti e degli impegni, l'attendibilità dei residui dipende anche dall'accuratezza dell'annuale operazione di revisione dei residui e delle ragioni del loro mantenimento nel conto del bilancio. In sostanza è sufficiente conservare nel conto del bilancio residui attivi di diritto o di fatto in realtà inesigibili per evidenziare risultati di amministrazione in parte inattendibili, eventualmente evitando anche di ripianare sostanziali disavanzi.

Per i sei titoli dell'entrata, l'importo complessivo dei residui attivi totali, provenienti cioè sia dalla competenza che da precedenti esercizi, diminuisce comunque nel 2001 rispetto al 2000 per le Comunità montane (del 9,12%) ed aumenta invece dell'1,47% per i Comuni e del 7,39% per le Province. I residui attivi più vecchi, provenienti cioè da precedenti esercizi, aumentano in particolare del 2,03% per le Province e del 3,7% per i Comuni. In sostanza, e a parte quanto già evidenziato sull'accuratezza delle operazioni di riaccertamento, soprattutto per Province e Comuni permangono difficoltà nella riscossione delle entrate.

Anche i residui passivi totali dei quattro titoli della spesa diminuiscono per le Comunità montane (del 2,48%) ed aumentano invece per i Comuni e soprattutto per le Province: rispettivamente, dell'1,13% e dell'11,25%. In particolare, i residui passivi più vecchi, che possono essere il segno di difficoltà o almeno di lentezze nell'attuazione degli interventi, aumentano dell'1,17% per i Comuni e del 9,38% per le Province.

Con riferimento alle gestioni di competenza va soprattutto evidenziato l'aumento delle spese correnti e nell'ambito di queste delle spese per il personale.

Permane comunque una rilevante diffusione di squilibri economico-finanziari: il fenomeno riguarda infatti nel 2001 ben 473 Enti su 1.551, e precisamente il 9,37% delle Province esaminate, il 33,86% dei Comuni, il 19,5% delle Comunità montane.

Con riferimento ai conti economici, si evidenzia infine che i risultati economici dell'esercizio di segno negativo riguardano 14 Province su 96 esaminate (il 14,58%), 388 Comuni su 1.241 (il 31,27%), 34 Comunità montane su 151 (il 22,52%). Ora, se si considera che i disavanzi di amministrazione sono invece rari, appare chiaro che la "nuova" contabilità economica risulta in un certo senso più esigente di quella finanziaria. E' peraltro necessario che gli Enti non si limitino alla mera compilazione del prospetto di conciliazione con la contabilità finanziaria ed adottino invece, ai sensi dell'art. 232 del d. lgs. n. 267 del 2000, un idoneo e puntuale sistema di rilevazioni infrannuali.

15. Il patrimonio degli Enti di autonomia locale

In attesa della ridefinizione e dell'adeguamento obbligatorio alle metodologie di comunicazione telematica stabilite dall'art. 28, co. 6, della legge finanziaria 2003, è stata per la prima volta effettuata dalla Sezione un'indagine sui conti del patrimonio estesa alle voci concernenti, nelle immobilizzazioni materiali, le variazioni riguardanti beni demaniali, terreni e fabbricati appartenenti sia al patrimonio indisponibile che al patrimonio disponibile; nelle immobilizzazioni finanziarie, le variazioni relative alle partecipazioni (in imprese controllate, in imprese collegate ed in altre imprese) ed ai titoli (investimenti a medio e lungo termine). L'indagine ha riguardato i conti del patrimonio di 75 Province e di 820 Comuni appartenenti alle classi demografiche quinta e superiori.

E' innanzitutto emerso che le metodologie espositive adottate dagli Enti, che pure seguono l'impostazione generale prevista nel modello 20 (allegato al D.P.R. 31 gennaio 1996 n. 194, modello di conto del patrimonio unico per Province, Comuni, Comunità montane, Unioni di Comuni e Città metropolitane) non sempre sono omogenee, in quanto risultano differenziati i criteri per l'inventariazione e la valutazione dei beni nonché per la rilevazione delle attività e passività.

Per i Comuni, l'incremento dell'importo totale del patrimonio netto risulta assai contenuto ed è espresso da una variazione percentuale positiva (1,52%) del saldo tra le consistenze ad inizio e fine dell'esercizio. A tale risultato contribuiscono, con punte di maggiore crescita, Comuni dell'area centro-settentrionale, presenti nelle Regioni Emilia Romagna (7,43%), Liguria (5,49%), Toscana (5,13%) e, con punte negative, Enti delle aree meridionale ed insulare in Sicilia (-7,36%), Calabria (-1,07%), Abruzzo (-1,05%). Migliore il risultato delle Province (4,65%).

Per i beni demaniali, le Province realizzano incrementi dell'11,1% ed i Comuni del 15%. In particolare le Province presentano valori in aumento in tutti gli ambiti regionali, con una eccezione per quelle dell'Umbria, che segnalano a fine esercizio un decremento dell'1,1%. Gli incrementi più elevati si notano in Basilicata (35,2%), Emilia Romagna (20,5%), Campania (20,2%); quelli più contenuti in Calabria (2,5%), Puglia (3,3%), Liguria (6,9%) e Lombardia (7,9%).

Per i Comuni, riguardo ai beni demaniali, si notano solo variazioni positive comprese tra l'8% degli Enti del Lazio ed il 33% di quelli del Piemonte.

Rispetto al complesso dei beni immobiliari, il valore più elevato è espresso dai fabbricati del patrimonio indisponibile. Solo per 165 Comuni e 15 Province i valori del patrimonio indisponibile-fabbricati risultano inferiori ai valori dei beni demaniali.

L'Agenzia del demanio ha trasmesso un primo elenco dei beni trasferiti dallo Stato ai Comuni nel quadro delle cessioni effettuate ai sensi della legge 549 del 1995 (art. 37, co. 1) per un valore complessivo di stima di lire 35,7 miliardi ed un prezzo realizzato di 23,9 miliardi. Per i trasferimenti effettuati ai sensi della legge n. 579 del 1993 (art. 1), a fronte di un valore complessivo stimato di lire 88,8 miliardi, risulta realizzato dallo Stato un introito di lire 28,6 miliardi, tenendo peraltro presente che circa la metà delle procedure di cessione non è stata ultimata.

Quanto alle partecipazioni, prevalgono quelle in imprese controllate che per i Comuni a fine 2001 ammontano complessivamente a lire 12.735,2 miliardi ed assorbono il 77,7% del totale delle immobilizzazioni finanziarie, che può anche esser considerato il segno di una tendenza consapevole alla concentrazione delle risorse locali in società cui i Comuni abbiano affidato la produzione o gestione di beni e/o servizi pubblici più rilevanti nell'interesse dell'ente. Molto meno consistente l'importo totale dei titoli (lire 122,1 miliardi), che costituiscono la componente più modesta di tutte le immobilizzazioni finanziarie, in quanto le partecipazioni in imprese collegate ammontano a 824,1 miliardi e quelle in altre imprese a lire 1.576,8 miliardi. La differenza tra l'importo totale delle immobilizzazioni finanziarie e la somma delle 4 voci riferite, corrisponde all'importo complessivo dei crediti costituenti immobilizzazioni che, sempre per i Comuni, ammonta a lire 1.135,7 miliardi.

Per le Province, invece, nel rapporto di composizione del totale delle immobilizzazioni finanziarie (lire 717,1 miliardi) prevalgono con il 47,2% le partecipazioni in altre imprese, seguite dalle partecipazioni in imprese collegate (29,4%) e da quelle in imprese controllate (13,1%). Assai contenuta l'emissione di titoli (lire 3,9 miliardi).

In presenza di partecipazioni totalitarie, sembra doveroso suggerire, anche ai fini dell'armonizzazione che andrebbe perseguita consapevolmente con ben altri strumenti, sia la redazione di bilanci consolidati, almeno per i conti delle aziende speciali (non ancora trasformate in società di capitali ai sensi dell'art. 115 del T.U. n. 267 ed, inoltre, per il successivo periodo in cui è consentito agli Enti di restare azionisti unici delle società derivanti dalla trasformazione), sia, in alternativa, l'estensione agli Enti locali della norma, dettata per le Regioni dall'art. 28, comma 3, del decreto legislativo 28 marzo 2000 n. 76, in base alla quale al rendiconto generale della Regione è allegato altresì l'ultimo bilancio approvato da ciascuna società in cui la Regione abbia partecipazione finanziaria.

Sarebbe peraltro utile una riconsiderazione del conto del patrimonio, non più limitata alla catalogazione dei beni secondo la natura giuridica, ma estesa alla valutazione delle potenzialità economiche dei beni medesimi, inclusi quelli demaniali, dato che diversamente neppure avrebbe senso, se non a meri fini di inventariazione descrittiva, la loro rappresentazione nel conto del patrimonio (comunque normativamente imposta) attraverso l'attribuzione di un valore e cioè attraverso l'esposizione di un elemento di conto che figura ad ogni effetto tra le componenti dell'attivo patrimoniale e concorre alla formazione del risultato.

Si è anche notato che nell'attribuzione dei valori non vengono seguiti comportamenti univoci. La mancanza di uniformità nelle metodologie espositive potrebbe determinare disomogeneità nell'impostazione dei dati, al punto da rendere difficile ogni forma di comparazione di valori monetari indicati dagli Enti e compromettere l'analisi dei risultati globali delle gestioni.

16. Esame delle contabilità di un campione di Comuni di grande rilevanza

La Sezione ha esaminato le contabilità dei 13 maggiori Comuni italiani: Torino, Milano, Venezia, Verona, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania, Messina, Palermo.

Nel 2001 tutti gli Enti del campione indicano avanzi di amministrazione, ma solo il comune di Napoli presenta un avanzo anche nella gestione di competenza.

I risultati economico-finanziari indicati nei conti del bilancio si presentano per lo più di segno negativo oppure di segno positivo solo grazie ad entrate straordinarie.

I conti economici dei Comuni di Messina e Palermo indicano risultati economici dell'esercizio di segno negativo sia nel 2000 che nel 2001.

Gli obiettivi previsti per il patto di stabilità interno dalla legge finanziaria per il 2001 non sono stati raggiunti dai Comuni di Torino, Verona, Genova, Napoli, Messina e Palermo: si tratta pertanto di Enti soggetti al divieto di assunzioni a tempo indeterminato previsto dall'art. 19 della legge finanziaria per il 2002.

Napoli, Bari, Palermo e Catania hanno riconosciuto rilevanti debiti fuori bilancio.

Nessuno degli Enti del campione era nel 2001 in condizioni di deficitarietà strutturale, ma Napoli, Messina e Palermo presentavano ben tre parametri "anomali" su otto.

L'analisi della Sezione evidenzia anche differenze rilevanti per vari indicatori. Tra l'altro, per l'autonomia finanziaria si passa dal 29,57% di Palermo al 69,91% di Firenze; per l'autonomia impositiva dal 23,14% di Palermo al 54,19% di Venezia; per la pressione tributaria dalle 384.717 lire pro-capite di Messina alle 1.881.596 di Venezia; per la pressione finanziaria dalle 501.770 lire pro-capite di Messina alle 2.289.719 di Venezia; per l'intervento erariale dalle 502.779 lire pro-capite di Verona alle 1.378.702 di Napoli; per l'incidenza della spesa per il personale dal 20,65% a Venezia al 45,49% a Palermo; per la rigidità della spesa dal 27,81% di Venezia al 62,48% di Firenze; per l'incidenza dei residui attivi dal 40,44% di Milano al 160,74% di Venezia; per l'incidenza dei residui passivi dal 41,83% di Milano al 159,87% di Venezia; per la realizzazione delle previsioni di entrata dal 21,28% di Palermo all'81,97% di Roma; per la realizzazione delle previsioni di spesa dal 22,30 % di Palermo all'82,34% di Catania.

17. Verifica dell'attuazione dei programmi nelle relazioni sui rendiconti

Per i 13 maggiori Comuni italiani la Sezione ha esaminato anche le modalità con le quali nelle relazioni delle giunte sui rendiconti 2001 si è proceduto alla verifica dell'attuazione dei programmi di spesa posti a base della manovra di bilancio.

E' emerso che per i Comuni di Torino, Genova e Napoli non è possibile ricostruire le spese sostenute per i vari programmi. Analisi sui risultati amministrativi effettivamente raggiunti mancano poi, in particolare, nelle relazioni delle giunte di Catania e Messina, ma anche in altri casi risultano generiche e poco significative, soprattutto perché meramente descrittive più che valutative. Dal momento che le analisi sono state verosimilmente curate dagli stessi responsabili dei servizi, viene infatti spesso privilegiata l'illustrazione di quel che "è stato fatto" piuttosto che di quel che "non è stato fatto", evitando di chiarire se i risultati previsti non sono stati raggiunti o lo sono stati solo in parte.

Nel complesso, ed escludendo qualsiasi generalizzazione, sembra potersi in definitiva affermare che stenta a volte ad attuarsi compiutamente la logica di una moderna programmazione: i "programmi" vengono anche definiti con attenzione – a tal fine lo schema di relazione previsionale e programmatica approvato con d.P.R. n. 326 del 1998 può essere considerato un utile ausilio – ma le verifiche *ex post* sui risultati concretamente raggiunti si presentano poi meno incisive e significative, vanificando per conseguenza, almeno in parte, lo sforzo programmatico avviato in occasione dell'approvazione del bilancio preventivo.

18. L'organo di revisione economico-finanziaria

Con riferimento al Collegio dei revisori dei conti, la Sezione centra la propria analisi sulle disposizioni del d. lgs. n. 267 del 2000, contenente il vigente T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali e, richiamati i precedenti normativi, individua, tra le funzioni intestate ai revisori dei conti, quelle di primaria importanza costituite da controlli di regolarità amministrativa e contabile, di legalità e di buon andamento, cui si connette la funzione certificativa della corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione.

Fondamentali per il collegio dei revisori sono l'attività di collaborazione con l'organo consiliare e la funzione consultiva, anche relativamente alle variazioni di bilancio, nonché le funzioni affidate dallo statuto dell'Ente e quelle attribuite con legge, quali, di recente, quelle concernenti controlli sugli acquisti di beni e servizi (l. 448/2001, art. 24, co. 6); controlli sui riconoscimenti di debito (l. 289/2002, art. 23, co. 5); informazioni al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi della stessa l. 289, art. 28, co. 1 e 2; verifica del rispetto delle normative

sul patto di stabilità interno, con possibili responsabilità personali per i componenti del collegio (l. 289, art. 29, co. 16 e 17).

Sono strumentali, all'esercizio delle funzioni attribuite all'organo di revisione, il potere di accesso agli atti e documenti dell'Ente; di eseguire ispezioni e controlli individuali; di partecipare all'assemblea dell'organo consiliare per l'approvazione del bilancio di previsione, del rendiconto di gestione nonché alle altre assemblee dello stesso organo; l'obbligo del responsabile del servizio finanziario di trasmettere al collegio dei revisori le attestazioni di mancanza di copertura finanziaria riguardo a deliberazioni di impegni.

La funzione di revisione economico-finanziaria svolta dal collegio dei revisori è, allo stato, secondo le norme vigenti, inderogabile e di conseguenza i revisori non potrebbero essere spogliati della funzione con norme statutarie o regolamentari in quanto statuti e regolamenti non possono derogare alle leggi, cui invece sono subordinati. Nulla però vieta al legislatore di provvedere diversamente, soprattutto in sede di adeguamento dell'ordinamento alla novella costituzionale di cui alla legge 18.10.2001, n. 3. In particolare, la recente legge La Loggia (n. 131 del 5 giugno 2003) per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, prevede una specifica delega al governo per la revisione e l'adeguamento del testo unico sugli Enti locali ai nuovi principi costituzionali ed individua, tra i principi e criteri direttivi, l'attribuzione alla competenza statutaria degli Enti locali del potere di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'Ente secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Di conseguenza, con l'esercizio della delega e con l'approvazione di statuti che regolino la materia dei controlli interni, l'attuale disciplina potrà subire ampie modifiche e indurre a nuove ricostruzioni sistematiche delle funzioni considerate.

La Sezione, a fini valutativi, ha esaminato il funzionamento del collegio dei revisori di 26 Province. Più precisamente, ha esaminato l'attività di tale organo in 13 ambiti regionali, in ciascuno dei quali lo ha osservato in due Province.

Anche in base all'esame di appositi questionari compilati dai collegi dei revisori e pur considerando la necessitata limitatezza del campione esaminato, la Sezione perviene ad una valutazione non positiva sul funzionamento di questi organi che non hanno corrisposto pienamente alle aspettative del legislatore e della collettività nazionale, in quanto le loro relazioni appaiono, in genere, ripetitive e dense di espressioni generiche, spesso non collegate con la realtà gestionale dell'Ente, perché tratte da formulari forniti da associazioni di revisori.

Sono necessarie una maggiore attenzione dei revisori ai fatti gestori ed una esposizione il più possibile completa di rilievi e suggerimenti all'Ente per un'azione amministrativa più efficiente, efficace ed attenta alla economicità.

19. Indagine su Comuni fino a 500 abitanti

La Sezione per la prima volta ha compiuto un'indagine sui Comuni fino a 500 abitanti, per verificare le loro concrete capacità di funzionamento ed erogazione dei servizi sulla base dell'autonomia finanziaria e del limitato personale disponibile.

Va ricordato che oltre il 70% dei Comuni italiani ha popolazione inferiore a 5.000 abitanti e tali Enti sono concentrati nelle aree settentrionali ed in quelle montane della penisola e non nel meridione. Queste realtà locali hanno subito in genere un notevole declino demografico (che riguarda peraltro l'intera Nazione), processi di abbandono e conseguenti pericoli per la tutela del territorio. Per affrontare la situazione di crisi in cui si dibattono, i rappresentanti istituzionali dei piccoli Comuni chiedono da tempo una legislazione diversificata e flessibile rispetto a quella indirizzata agli Enti di maggiori dimensioni, per attuare un'amministrazione più snella. Gli interventi normativi, comprensivi di meccanismi premiali per i Comuni disposti ad associarsi, dovrebbero riguardare, secondo le richieste, tutti i campi e particolarmente: benefici fiscali per i residenti, semplificazione delle gare per lavori pubblici, processi di innovazione tecnologica ed informatica, politica e formazione del personale, contrattazione collettiva, funzionamento degli Enti,

controlli di gestione, criteri di redazione del conto economico e del conto patrimoniale e, più in generale, aspetti gestionali con rilevanti elementi di criticità in rapporto alle dimensioni dell'ente.

L'indagine, con riferimento all'esercizio 1999 perché è risultata in concreto per tale anno la disponibilità di un maggior numero di dati utilizzabili, riguarda 737 Enti degli 834 Comuni che, in base a dati ISTAT, nell'anno considerato avevano fino a 500 abitanti. Sono stati utilizzati dati dei certificati dei conti consuntivi ed altri dati ufficiali, tenendo presente che gli Enti del Trentino Alto Adige non trasmettono i certificati e che in un certo numero di essi, in possesso della Sezione, non risultano dati utili all'indagine. Nessuno degli Enti esaminati si trova in condizioni strutturalmente deficitarie, in quanto in ciascuno di essi non è presente nemmeno la metà degli 8 valori sintomatici di gravi squilibri finanziari di cui all'art. 242 del T.U. 18.8.2000 n. 267.

Sono stati considerati in particolare 101 Enti fino a 149 abitanti, per il 63,3% localizzati in Piemonte (nelle Province di Cuneo e Vercelli), per il 18,8% in Lombardia (nelle Province di Bergamo, Pavia e Sondrio), e per la restante percentuale nelle altre Regioni. Per l'autonomia finanziaria (entrate dei titoli primo e terzo sul totale delle entrate correnti), calcolata per ambiti provinciali, il rapporto più alto si individua in Emilia Romagna (69%), mentre quello minimo in Sardegna (10%). L'incidenza delle spese per il personale sulle spese correnti segnala il valore più basso (25%) nelle Province di Varese e Lecco, quello più alto in Molise (50%). Rapportate al numero degli abitanti, le spese per il personale rivelano una forbice amplissima: da lire 407.000 pro-capite in provincia di Lecco, a lire 2.863.000 per abitante in provincia di Aosta.

Dei 249 Enti esaminati con popolazione compresa tra 150 e 300 abitanti, il 45% è situato in Piemonte, nelle Province di Cuneo (30 Comuni) e Torino (19 Comuni); il 21% in Lombardia, nelle Province di Pavia, Como e Bergamo, ed il restante 44% nelle altre Regioni.

Nel rapporto di autonomia finanziaria, i valori più elevati si rinvencono nel Veneto (72% in provincia di Verona); quelli più bassi in Sardegna (9% nelle Province di Cagliari e Sassari).

Per il rapporto tra le entrate tributarie ed il numero degli abitanti, il valore più basso si trova in Sardegna (lire 155.000 in prov. di Cagliari), quello più alto in Abruzzo (lire 3.355.952 in prov. di Teramo).

L'incidenza delle spese per il personale sulle entrate correnti mostra valori più elevati in Sicilia (71% in prov. di Messina).

Rispetto al numero degli abitanti, la spesa per il personale è più alta nelle Marche (lire 3.251.935 pro-capite in prov. di Pesaro Urbino) e più bassa nel Piemonte (lire 322.729 in prov. di Asti).

Con popolazione compresa tra 301 e 500 abitanti sono stati esaminati 387 Enti, dei quali il 42% si trova in Piemonte (prevalentemente nelle Province di Alessandria, Torino e Cuneo); il 20% in Lombardia (nelle Province di Como, Pavia e Bergamo) ed il restante 38% nelle altre Regioni.

Nel rapporto di autonomia finanziaria, i valori più elevati si individuano in Toscana (75% in prov. di Livorno), quelli più bassi in Sardegna (10% in prov. di Cagliari).

Le entrate tributarie, esaminate rispetto al numero degli abitanti, fanno individuare i valori più bassi in Sardegna (lire 131.710 pro-capite in prov. di Oristano), quelli più alti in Puglia (lire 1.646.802 in prov. di Foggia).

Le incidenze più elevate delle spese per il personale sulle spese correnti si rilevano in Sicilia con il 67% (un solo comune in prov. di Messina).

Le spese per il personale esaminate in rapporto al numero degli abitanti fanno rilevare i valori più bassi in Piemonte, nella provincia di Asti (lire 321.000 pro-capite), quelli più alti in Sicilia (lire 2.106.000).

Per i cinque micro-Comuni con popolazione inferiore a 50 abitanti, localizzati in Piemonte e Lombardia (Moncenisio, Menarola, Cervatto, Pedesina e Morterone), la Sezione, anche sulla base di apposita istruttoria svolta in contraddittorio con gli Enti, ha analizzato l'intero andamento finanziario e gestionale nel triennio 1999-2001.

Fenomeni incidenti sugli equilibri di bilancio

20. Gestioni in disavanzo

E' stata esaminata la gestione degli Enti i cui rendiconti si sono chiusi in disavanzo. Alla fine dell'esercizio 2001, dei 7.827 Enti esaminati su un totale di 8.100, tra tutti i Comuni e le Province, 28 presentano un disavanzo di amministrazione (nel 2000 erano 30), sei dei quali erano nella stessa situazione nel 2000. Si tratta soltanto di Comuni, in quanto nelle Province il fenomeno non si è riscontrato. L'ammontare complessivo dei disavanzi è risultato di lire 42,1 miliardi a fronte dei 20,3 miliardi dell'anno precedente. Come negli anni precedenti, sono gli Enti della 7^a classe demografica che presentano il disavanzo complessivamente più consistente (quasi 25 miliardi di lire). Il fenomeno è maggiormente presente in Toscana con 5 Enti e 24,3 miliardi di disavanzi. Seguono, per entità di importi, il Lazio con 8,1 miliardi e la Puglia con 2,9 miliardi.

Gli importi più elevati del rapporto tra disavanzo e popolazione si individuano per Rosello (CH) con 374.269 lire per abitante; Capannori (LU) con lire 350.026; Nurallao (NU) con lire 227.813; Pietrastornina (AV) con lire 178.182; Bolognola (MC) con lire 174.194; Aprilia (LT) con lire 128.275; Corleone (PA) con 118.318. Il valore medio per abitante è stato di lire 89.934 (mentre era di lire 44.088 nel 2000).

Per i sei Enti che si trovavano in situazione di disavanzo anche nel 2000, è stato condotto un esame sui risultati della gestione: Aprilia, Civitanova Marche, Melissano, Modica, Piombino e Rosello.

21. Debiti fuori bilancio

I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2001 sono ammontati a 1.123 miliardi di lire con un aumento del 4,73% rispetto all'anno precedente. Anche il numero degli Enti coinvolti è aumentato nella misura del 27% passando da 1.508 a 1.917. Il fenomeno ha riguardato le Province in misura quasi doppia rispetto all'anno precedente: 39 Enti invece di 23; 75.059 miliardi di lire invece di 41.719 miliardi. L'identità degli Enti coinvolti è mutevole, ma persiste una significativa stabilità in ambiti regionali del meridione. Il ripiano è stato pari al 98,63%, quello a carico dell'esercizio ha raggiunto il 93,76%.

La tipologia più presente è quella delle sentenze definitive e/o esecutive (58,56%). Di particolare rilievo è anche quella relativa all'acquisizione di beni e servizi, comunque di utilità dell'ente (26,84%), ma avvenuta in violazione di regole contabili. Quest'ultima fattispecie, per il numero degli Enti che coinvolge, potrebbe ingenerare l'errata convinzione di una sostanziale alternatività di due possibili diversi (legittimi, illegittimi) procedimenti di spesa, inducendo a considerare in un certo senso fisiologico un comportamento che ricade certamente nella patologia amministrativo-contabile.

Per la copertura dei debiti fuori bilancio le risorse individuate dagli Enti hanno riguardato essenzialmente, con rapporti pressoché omogenei, l'indebitamento (1/3), l'avanzo di amministrazione (1/3) e specifiche risorse (1/3).

22. Il processo di risanamento dei Comuni dissestati

Con la legge finanziaria del 2003, a seguito delle modificazioni apportate al titolo V della parte seconda della Costituzione, sono state abrogate le disposizioni (contenute nel T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali n. 267/2000, nel quale era confluita la normativa sul dissesto) che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento degli Enti locali dissestati nonché la contribuzione statale sull'onere di ammortamento. Le disposizioni del testo unico continuano ad applicarsi per il risanamento degli Enti che avevano deliberato lo stato di dissesto prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. Con le modifiche introdotte, l'istituto del dissesto viene conservato, con l'effetto di bloccare le azioni dei creditori dell'ente, ma viene eliminata la principale fonte di finanziamento per il risanamento.

Nel periodo intercorrente tra il 1989 e la fine del 2002 hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario 416 Enti locali, tra i quali solo una Amministrazione provinciale (Napoli). Il

fenomeno del dissesto appare tuttavia in netta riduzione, tanto che nel 2002 ha riguardato 4 Comuni con meno di 5.000 abitanti che hanno emesso l'apposita dichiarazione: Borgorose (RI, 4.524 abitanti), San Pietro Infine (CE, 1.011 abitanti), Chiesi (SS, 3.165 abitanti) e Umbriatico (KR, 973 abitanti).

Per 49 Enti che avevano dichiarato il dissesto fino al 2000, alla data del 6 maggio 2003 non risultava ancora approvato dal Ministero dell'interno il piano di estinzione delle passività pregresse. Non sono stati considerati i dissesti deliberati nel biennio successivo in quanto per essi, alla medesima data, non erano ancora scaduti i termini per la presentazione del piano. Più diffuse situazioni di ritardo nella presentazione dei piani di estinzione sono presenti in Calabria, per 21 Enti, ed in Campania per 12 Enti.

La Sezione ha svolto un'indagine sulle gestioni straordinarie di liquidazione di 26 Comuni che avevano dichiarato lo stato di dissesto finanziario negli esercizi 1993 e 1994 e che, a fine luglio del 2002, non avevano presentato al Ministero dell'interno il piano di estinzione delle passività pregresse. I risultati delle indagini sono compendati in apposite schede redatte per ciascun Ente.

Le situazioni esaminate si manifestano prevalentemente in Comuni delle Regioni Campania, Calabria e Sicilia, nelle quali è più diffuso il fenomeno dei dissesti, e riguardano, nel 65% dei casi, Enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e, nel 15,38%, Comuni medio grandi, il maggiore dei quali è Napoli.

Frequente il ricorso a consulenze esterne, che sono state disposte da 18 organi straordinari su 26, per un totale di 56 consulenti.

Ritardi sono segnalati riguardo alla predisposizione del piano di rilevazione dei debiti, che costituisce il provvedimento più importante della procedura di avvio, dopo la dichiarazione del dissesto, e dovrebbe essere depositato presso il Ministero dell'interno entro 180 giorni dall'insediamento dell'organo straordinario di liquidazione.

Nel rapporto massa passiva accertata e popolazione, sette Enti presentano un valore inferiore al milione di lire per abitante; nove Enti un valore compreso fra uno e due milioni di lire: sei Comuni, tra due e quattro milioni; sopra i quattro milioni di lire si trovano quattro Comuni (tra i quali Napoli). Il valore più elevato è espresso dal Comune più piccolo, Rocca Canterano (RM), con lire 8.163.000 per 251 abitanti.

Gli organi straordinari hanno concluso transazioni secondo la procedura ordinaria, con effetti riduttivi della massa passiva, per un importo complessivo di lire 713,7 miliardi, che rappresentano il 41% dei debiti di bilancio e fuori bilancio degli Enti esaminati, con punte più elevate per San Lorenzo (RC, 73%) e per Napoli (45%).

Gli oneri previsti per la gestione di liquidazione dei 24 organi straordinari che hanno trasmesso i dati sono pari a lire 18,5 miliardi. Tali oneri, rispetto all'indebitamento complessivo di ciascun Comune, hanno una incidenza che, da valori inferiori al 5%, si eleva al 26% per il Comune di Rocca Canterano (RM).

La metà delle gestioni straordinarie presenta un saldo negativo fra le masse attiva e passiva e gli importi più elevati del saldo riguardano i Comuni di Napoli per lire 2.868,3 miliardi; Ischia (NA) per 49,3 miliardi; Guidonia Montecelio (RM) per 34,3 miliardi.

In questi casi l'organo straordinario poteva chiedere, incontrando ora anche le ricordate limitazioni di cui alla finanziaria 2003, l'autorizzazione all'assunzione di un mutuo integrativo, se quello già concesso fosse di importo inferiore al massimo concedibile. Risultano concessi cinque mutui integrativi richiesti da tre organi straordinari. Per finanziare il saldo negativo è anche possibile acquisire entrate facendo ricorso alla vendita di beni patrimoniali, ma le complessità procedurali hanno scoraggiato l'utilizzazione di questa fonte di finanziamento.

E' anche da segnalare il caso del comune di Palagonia (CT) la cui commissione straordinaria ha accertato, dopo la definizione del piano di estinzione, nuove pendenze debitorie per circa 6 miliardi di lire che, per la loro entità, potrebbero determinare un nuovo dissesto finanziario.

Dall'esame della situazione del comune di Napoli, che è l'Ente di maggiori dimensioni per popolazione (circa un milione di abitanti) ad aver dichiarato, nel 1993, il dissesto finanziario, emerge che il piano di estinzione delle passività è stato approvato in sede ministeriale alla fine del 2002. A fronte di una massa attiva realizzata di lire 1.178,3 miliardi, la massa passiva era pari a lire 4.046 miliardi, di cui lire 2.551,5 per debiti non ammessi alla liquidazione, per i quali sono stati presentati circa 500 ricorsi riferiti a debiti per lire 1.268,8 miliardi, successivamente ridotti a lire 427,4 miliardi a seguito di intervenute transazioni o rinunce. Mancano quindi circa lire 744 miliardi per finanziare la chiusura della procedura di dissesto.

Dieci gestioni straordinarie hanno ottenuto l'adesione dell'Ente locale alla procedura semplificata, che prevede un apporto finanziario dell'Ente con mutuo a proprio carico o con risorse liquide, ma i commissari lamentano spesso ritardi nell'erogazione dei fondi deliberati dalle amministrazioni comunali.

Una prima applicazione della procedura straordinaria prevista dall'art. 268 bis, introdotto nel testo unico n. 267 nel mese di aprile del 2002 per i casi in cui l'organo straordinario di liquidazione non possa concludere entro i termini la procedura di dissesto per l'onerosità degli adempimenti connessi alla compiuta determinazione della massa attiva e passiva, si è avuta nei confronti del comune di Ischia (NA) nel gennaio 2003, in cui è stata disposta la chiusura anticipata e semplificata della procedura con decreto ministeriale che stabilisce gli adempimenti dell'organo di liquidazione sostituito e di quello subentrante. In precedenza, nell'agosto 2002, il Ministro dell'interno aveva acquisito l'adesione del Sindaco ed il parere favorevole della commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali.

Dopo l'avvio dell'istruttoria della Sezione, nel maggio 2003 nove gestioni straordinarie hanno presentato al Ministero dell'interno il piano di estinzione ai fini dell'approvazione, ottenendola.

Con riferimento a 38 gestioni di liquidazione sulle quali ha riferito nei due precedenti referti finanziari, la Sezione ha inoltre verificato che, per 20 delle predette gestioni, alla data del 6 maggio 2003, non risultavano ancora presentati i piani di estinzione delle passività pregresse. Per le suddette 20 gestioni è stato aggiornato, sulla base delle informazioni dei competenti organi straordinari di liquidazione, lo stato di attuazione delle procedure di dissesto e sono ancora 11 gli organi straordinari di liquidazione non in grado di prevedere una data per la presentazione del piano di estinzione.

Conclusioni

Conclusivamente, va notato che anche nell'anno 2001 gli Enti locali sono stati coinvolti nella politica di rigore finalizzata al risanamento dei conti pubblici. Essi, infatti, sono stati chiamati a concorrere alla stabilizzazione e consolidamento dei risultati già conseguiti nei precedenti esercizi finanziari.

Per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti, la più significativa linea direttrice per gli Enti locali era costituita dal rispetto del "patto di stabilità interno" che assegnava principalmente il compito di ridurre il disavanzo, calcolato secondo un saldo specifico che poneva a raffronto sostanzialmente le entrate proprie con la spesa corrente.

Per raggiungere il livello di riduzione del disavanzo erano richiesti agli Enti interventi volti sia allo sviluppo delle entrate proprie sia, principalmente, al contenimento delle spese correnti.

Dalla elaborazione dei dati desunti dai conti consuntivi degli Enti esaminati (Province e Comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti) si può rilevare che, anche se in modo non omogeneo nelle varie aree territoriali, complessivamente l'obiettivo del raggiungimento del saldo programmatico, in esecuzione del patto di stabilità interno, è stato conseguito e si sono ottenuti gli effetti attesi a livello di comparto Enti locali.

Va notato, tuttavia che la spesa corrente in termini di impegni è cresciuta del 7,42%, rispetto all'anno precedente, non risultando realizzato in tal modo il previsto contenimento della stessa; va considerato inoltre che il ritmo di crescita è risultato superiore a quello del 1999, quando la spesa corrente era aumentata, sempre in termini di impegni, discostandosi in modo

non eclatante dal tasso programmato d'inflazione. Dall'altra parte si evidenzia che il deciso aumento della spesa medesima è stato compensato dalla dinamica dell'entrata corrente nel 2001 che, in termini di accertamenti, ha registrato un ritmo di crescita analogo, raggiungendo l'aumento del 7,35% e conferendo pertanto agli Enti le necessarie disponibilità.

In materia di entrate correnti, l'andamento della cassa mostra aumenti contenuti rispetto alla competenza; infatti le riscossioni totali, per il complesso degli Enti esaminati, risultano aumentate del 6,63% (contro il 5,10% dell'anno precedente). La tendenza che emerge in materia di spese correnti dimostra che i pagamenti totali sono cresciuti in modo dirompente (8,87%) rispetto alla sostanziale stasi del 2000.

L'aumento deciso dei pagamenti tuttavia non ha consentito una riduzione della massa dei residui di parte corrente, che invece sono lievitati come residui passivi totali (4,92%), raggiungendo importi notevolissimi che non trovano alcuna fisiologica giustificazione in un comparto, quale quello di parte corrente, in cui la realizzazione, specialmente dei pagamenti, dovrebbe concludersi rapidamente.

Qualche aspetto positivo presenta la gestione degli investimenti. Dai dati esaminati si rileva che sembra riproporsi la forte e costante spinta all'incremento di nuove iniziative cui si era assistito negli anni passati. Infatti, nel 2001, gli accertamenti hanno avuto un aumento dell'11,34% e gli impegni del 9,87%.

Pertanto, la spinta all'incremento si rinviene solo in parte nei movimenti di cassa: le riscossioni, infatti, aumentano solo dell'1,93%; i pagamenti, invece, del 16,43%.

La non coincidenza, poi, tra entrate accertate e impegni sulla gestione di competenza (minori accertamenti per 571,6 miliardi di lire) ha evidenziato che la copertura finanziaria è avvenuta anche mediante l'applicazione al conto capitale dell'avanzo di amministrazione e del saldo positivo della parte corrente.

In ordine ai risultati finali è da notare che, come per gli anni precedenti, il disavanzo di amministrazione rappresenta una evenienza eccezionale e si rinviene in pochissimi Enti, anche se deve essere evidenziato al riguardo che molti Enti pervengono ad un risultato di amministrazione positivo attraverso l'apporto della gestione dei residui, alla cui revisione gli Enti dovrebbero porre maggiore attenzione per conferire certezza di realizzazione soprattutto ai residui attivi.

Il risultato economico finanziario si presenta, invece, negativo per un numero consistente di Enti: 473 su 1.551 (9,37% delle Province, 33,86% dei Comuni e 19,5% delle Comunità montane) ed il dato suscita perplessità tenuto anche conto che, secondo il vigente ordinamento contabile, per il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario è consentito il computo anche delle eventuali entrate straordinarie.

I "debiti fuori bilancio" continuano ed esplicare effetti negativi sulla situazione finanziaria degli Enti pur non essendo riportati nella contabilità ufficiale di bilancio. Il riconoscimento di tali passività ha interessato, nel 2001, 1.917 Enti per un importo complessivo di 1.123 miliardi di lire, che aumentano del 4,73% rispetto al 2000. Di norma gli Enti sono stati in grado, comunque, di reperire i mezzi necessari alla loro copertura.

Sono stati esaminati gli Enti che avevano presentato le dichiarazioni di dissesto nel periodo 1993 - 1994 e che alla fine del luglio 2002 non avevano presentato al Ministero dell'interno il piano di estinzione delle passività pregresse. Si tratta di 26 Comuni, la cui situazione è stata verificata caso per caso. Anche se nel periodo più recente i casi di dissesto si sono ridotti a poche unità e, quindi, il fenomeno si è notevolmente ridimensionato, dall'indagine svolta al riguardo emerge che non poche perplessità derivano dai ritardi che si registrano nelle procedure di liquidazione, che vengono ultimate in tempi molto lunghi dagli organi straordinari all'uopo nominati. Pertanto nel nuovo ordinamento costituzionale non è più possibile stipulare mutui per ripianare le gestioni in dissesto, ancorché questo mezzo costituisse la fonte principale per il risanamento.

Nel complesso i dati rilevati dall'esame dei conti, considerando che l'aumento oltre il livello programmato della spesa corrente, ha trovato un'adeguata compensazione nello sviluppo delle entrate e che si assiste alla ripresa della spinta all'incremento degli accertamenti per investimenti, non mettono in evidenza situazioni che possano destare particolari motivi di allarme.

L'azione finanziaria condotta nel 2001 dagli Enti locali, pur discostandosi in parte dagli indirizzi programmatici di politica di bilancio, fissati a livello nazionale al fine di consolidare e migliorare il risanamento dei conti pubblici ed onorare gli impegni assunti in sede comunitaria, può essere valutata non negativamente, anche nella considerazione che l'aumento della spesa risente dell'avvio del processo di conferimento delle funzioni che ha avuto un maggiore sviluppo presso le Province.

RELAZIONE

1 Evoluzione del sistema normativo.

1.1 Attuazione della riforma del titolo V della parte II della Costituzione.

Nell'ultimo decennio si è assistito allo svolgimento di un processo di riforma che, per certi aspetti, ha visto i prodromi nel corso degli anni precedenti ed ha apportato considerevoli cambiamenti alla struttura ed al funzionamento della pubblica amministrazione; si tratta di cambiamenti sostanziali che interessano buona parte dell'azione amministrativa.

Gli elementi principali ispiratori della riforma si rinvencono nel decreto legislativo n. 29 del 1993, che costituisce il riferimento fondamentale per il processo di rinnovamento della pubblica amministrazione. Tali elementi sono rappresentati dal principio della separazione tra politica ed amministrazione, della cultura del risultato, della gestione per obiettivi, dell'affermazione delle responsabilità coniugate con i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, dell'introduzione di controlli non solo formali e della valutazione dell'azione e dell'operato dei dirigenti. In sostanza viene ad accreditarsi un modello che superando quello dell'amministrazione per atti, tende alla effettiva realizzazione dei risultati e mette in campo un sistema di valutazioni volto a verificare il raggiungimento degli obiettivi ed in particolare a rendere effettivo il modello della responsabilità dirigenziale.

Il percorso di riforma dell'azione amministrativa non ha mancato di interessare anche la struttura dell'organizzazione pubblica nel suo complesso, prevedendo un diverso riparto delle funzioni tra gli organi centrali e quelli di decentramento territoriale. A tale riguardo, nell'ambito del cammino riformatore intrapreso dagli inizi degli anni '90 una tappa fondamentale è costituita dal d.lgs n. 59 del 1997 che ha avviato un processo di decentramento istituzionale a Costituzione vigente.

Occorre, quindi, soffermarsi sull'attuale sviluppo di questi processi riformatori e segnatamente dell'attuazione del "federalismo" inteso in senso ampio, considerando i diversi aspetti ed implicazioni che comporta l'introduzione di un siffatto modello.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha innescato e consolidato una serie di cambiamenti, avendo come *ratio* quella della radicale innovazione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione repubblicana.

Il nuovo assetto costituzionale focalizza l'attenzione su diversi punti che incidono sostanzialmente su qualificanti momenti del rapporto tra le istituzioni. In primo luogo, emerge una diversa ripartizione delle competenze normative tra Stato ed autonomie territoriali; le funzioni squisitamente amministrative vengono demandate in via primaria ai Comuni, in piena attuazione del principio di sussidiarietà, ed in via secondaria agli altri Enti territoriali, così attribuendo maggiore rilevanza al governo più vicino ai cittadini.

Altro fondamentale cambiamento concerne i meccanismi di finanziamento dei bilanci degli Enti territoriali. Su quest'ultimo punto occorre sottolineare che viene decisamente abbandonata la logica della finanza di trasferimento e che ogni livello di governo diviene responsabile delle proprie entrate e delle proprie spese ipotizzandosi l'introduzione di un modello di c.d. federalismo fiscale¹.

E' da notare, tuttavia, che la riforma introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, la quale ha profondamente inciso sul modello di decentramento adottato nel nostro ordinamento, ad oltre un anno dalla sua emanazione ha prodotto effetti limitati.

Ciò è essenzialmente dovuto alla complessità delle questioni che si prospettano nel rendere operativa una riforma che ha modificato profondamente la struttura e l'organizzazione dei pubblici poteri ed anche alla necessità di ponderare gli interventi del legislatore ordinario che hanno la potenzialità di incidere significativamente sui contenuti della riforma.

Come si è detto, la riforma costituzionale, oltre ad aver sancito il rovesciamento del principio enumerativo nell'intestazione delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni (previsto dal vecchio art. 117 Cost.) e ad aver posto tutti gli Enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane,

¹ Per una trattazione più diffusa dell'argomento si rimanda al successivo capitolo concernente le entrate degli Enti locali.

Regioni e Stato) sullo stesso livello (art. 114 Cost. novellato), ha prodotto effetti ragguardevoli, tra l'altro, sull'attribuzione delle competenze amministrative a Regioni ed a Enti locali in base al principio di sussidiarietà nonché sulla soppressione dei relativi controlli esterni di legittimità.

La prima questione applicativa riguarda l'esercizio delle competenze che dovrà essere ripartito sulla base dei principi di sussidiarietà (verticale e orizzontale), di differenziazione e di adeguatezza, in modo tale da espandere notevolmente le funzioni svolte a livello locale, considerando che in detto livello tendenzialmente confluiranno tutte le funzioni amministrative.

Un altro aspetto di grande rilievo da vagliare nella fase di avvio concreto della riforma riguarda l'attuazione del sistema perequativo. Tale sistema pone in contrapposizione gli Enti che tendono a massimizzare le perequazioni e le risorse aggiuntive di cui possono beneficiare e quelli – le autonomie territoriali più ricche – che aspirano invece a ridurle nei limiti delle effettive necessità.

La determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” dovrebbe assicurare un livello minimo dell'intervento pubblico. Tale funzione, che nel nuovo sistema appare come il fondamento della coesione nazionale e la base dei principi di solidarietà e uguaglianza tuttora richiamati dalla nostra Costituzione, dovrà esplicarsi individuando le prestazioni che dovranno essere assicurate in tutto il territorio della Repubblica.

Va inoltre considerato che il nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione non delinea una distribuzione delle funzioni fra le autonomie territoriali del tutto predefinita e rigida richiedendo, invece, valutazioni in qualche misura discrezionali sull'idoneità degli Enti territoriali minori ad assumersi proficuamente il carico di nuove funzioni: si tratta di valutazioni “politiche” che devono essere rese nel contesto dell'attuazione della riforma.

Per quanto riguarda i controlli esterni sugli Enti di autonomia territoriale, si evidenzia che, a seguito dell'avvenuta abrogazione degli artt. 125, comma 1, e 130 della Costituzione 1948, risultano sostanzialmente soppresse le commissioni statali di controllo ed i comitati regionali di controllo. Da ciò emerge la necessità che la disciplina di attuazione della materia² riesca ad assicurare la soddisfazione delle nuove esigenze che il rinnovato assetto fa emergere.

La riforma del Titolo V richiede tra l'altro, una rivisitazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali approvato con d.lgs n. 267 del 2000. Infatti, la parte prima del testo unico in questione disciplina diffusamente l'ordinamento istituzionale degli Enti locali, laddove il nuovo testo dell'art.117 della Costituzione inserisce tra le materie per le quali “lo Stato ha legislazione esclusiva” solo “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.³

Infine, il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”, previsto dall'art. 117, comma 2, lettera “e”, dovrà dimostrarsi molto più incisivo in un contesto di piena autonomia finanziaria dei diversi livelli di governo. Peraltro, i dati finanziari e contabili dovranno essere valutati e analizzati in una visione unitaria anche a fronte di sistemi contabili profondamente differenti.

La riforma costituzionale che comporta una serie di complesse problematiche di attuazione e l'assunzione di decisioni rilevanti sul modello di “federalismo” da introdurre concretamente, potrà avvenire attraverso l'emanazione delle disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla novella costituzionale⁴.

Il processo di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione si profila lungo e non privo di problemi.

² Sul punto si veda il successivo paragrafo sui controlli sugli Enti locali nell'assetto federale.

³ Nella legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 è inserita all'art. 2 una disposizione recante delega al Governo per l'adeguamento della normativa in materia di Enti locali ed in particolare del T.U. n.267del 2000.

⁴ Successivamente alla riforma costituzionale concrete iniziative per la definizione dei rapporti Stato-Autonomie Locali (intese in senso ampio Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane) sono state realizzate dalla legge n. 131 del 2003 c.d. “La Loggia”.

Il disegno innovatore ha mantenuto, comunque, una sua coerenza nel tempo; infatti il nuovo testo costituzionale va considerato come il traguardo di un progetto pluriennale che è stato ispirato dalla necessità di conferire una maggiore autonomia ed indipendenza alle autonomie territoriali.⁵

La recente riforma costituzionale e l'approvazione della legge per la sua attuazione segnano l'introduzione di modelli istituzionali di notevole innovatività non solo nel ridefinire il modello autonomistico ed il riparto delle funzioni, ma anche a livello finanziario.

La legge n. 131 del 2003 recante le misure per adeguare l'ordinamento alle nuove norme costituzionali, si dà carico di rendere operativa la riforma costituzionale, anche modificando ed integrando le recenti riforme che hanno costituito prodromi allo sviluppo delle autonomie.

La legge di adeguamento, in particolare, affronta tre complesse problematiche: la prima, relativa all'attuazione del primo comma dell'art. 117 della Costituzione; la seconda, riguardante la potestà legislativa concorrente; ed infine la terza, concernente la individuazione delle funzioni amministrative conferite, prevedendo le correlative risorse finanziarie e di personale che dovranno essere trasferite in base al precetto dell'art. 118.

Uno dei nodi fondamentali nella novella del titolo V della Costituzione è costituito dalla modifica dell'art. 117, che innova il potere attribuito alle Regioni di emanare norme legislative. Essendo stato modificato profondamente il criterio di riparto per l'assegnazione delle materie alla competenza regionale e risultando enormemente ampliato l'ambito dell'intervento regionale, è stato necessario porre regole certe per l'esercizio della funzione legislativa da parte dello Stato e delle Regioni.

In primo luogo, si intende chiarire quali siano i vincoli che riguardano sia la potestà legislativa statale che quella regionale. Si tratta, oltre che dei limiti costituzionali, degli obblighi internazionali⁶ (questi ultimi, tuttavia, possono costituire vincoli esclusivamente se trovano il loro fondamento nell'ordinamento costituzionale, e più precisamente, agli artt. 10, 11 e 80 della Costituzione stessa) e di quelli discendenti dall'ordinamento comunitario.

Per quanto concerne la competenza legislativa concorrente, l'art. 1 prevede che, in assenza di principi fondamentali determinati da apposite leggi dello Stato, le Regioni possano legiferare sulla base dei principi desumibili dall'ordinamento vigente. Si tratta di una soluzione calibrata, in quanto consente l'esercizio immediato delle nuove competenze legislative regionali senza attendere l'espressa apposizione di principi.

Tuttavia per non rendere troppo opinabile la qualificazione di norma di principio, rimettendone sostanzialmente la individuazione al legislatore regionale, opportunamente è prevista una fase di ricognizione dei principi desumibili dalla legislazione vigente attraverso l'emanazione entro dodici mesi di decreti legislativi che, attenendosi ai principi di esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità, dovranno raccogliere per settori organici di materia le norme statali che rivestano il carattere di principio fondamentale.

Viene anche affrontata la questione della vigenza delle norme statali adottate prima delle nuove norme costituzionali che è risolta, in conformità agli indirizzi tracciati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, seguendo il principio di continuità dell'ordinamento.⁷

Una questione particolare in ordine alla attribuzione di competenze legislative si pone relativamente alle funzioni fondamentali per gli Enti locali, perché in questa materia sussiste la potestà legislativa esclusiva dello Stato. Viene quindi rilevata la necessità di individuare con

⁵ L'attuazione della riforma costituzionale appare complessa e anche percorsa da tensioni istituzionali e politiche che potrebbero rallentare i tempi della effettiva revisione dell'ordinamento.

⁶ In attuazione del comma 5 dell'art. 117 della costituzione vengono attribuite alle Regioni anche competenze per il concorso alla formazione degli atti in materia comunitaria, provvedendo la partecipazione di rappresentanti nelle delegazioni governative. E' stabilita, poi, la possibilità, di richiedere al Governo, di presentare ricorso alla Corte di Giustizia avverso gli atti normativi comunitari che le Regioni ritengano in contrasto con i trattati. Nella legge non è trattata la cosiddetta c.d. fase discendente del procedimento comunitario. Non è inserita nel testo la modifica dell'art. 9 della Legge 9 marzo 1989, n.86, affidata ad altro provvedimento legislativo *in itinere*. L'assegnazione di ulteriori funzioni alle Regioni dovrebbe operare in un duplice senso, da un lato, attribuendo la possibilità di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di competenza concorrente o esclusiva regionale, e dall'altro, assegnando la facoltà di emanare in modo tempestivo la normativa di recepimento per escludere la possibilità che vi possa essere inadempienza agli obblighi comunitari.

⁷ Salvo ovviamente l'eventuale declaratoria di incostituzionalità da parte della Corte Costituzionale.

decreto legislativo le funzioni fondamentali di tali Enti che dovrebbero costituire la base di intervento necessaria su tutto il territorio, questione che può connettersi per taluni aspetti alla determinazione dei livelli minimi delle prestazioni.

Sempre con riguardo agli Enti locali, emerge la necessità di provvedere alla revisione delle norme dell'ordinamento finanziario e contabile che dovrebbero essere limitate all'enunciazione di principi e, d'altro canto, essere in grado di definire modelli idonei a consentire un'analisi finanziaria finalizzata all'attivazione degli interventi previsti dall'art. 119.

Anche le norme concernenti l'ordinamento, il funzionamento e i compiti degli Enti locali comprese nel testo unico del 2000, dovranno essere revisionate per espungere le disposizioni in contrasto con la novella costituzionale.

Per completare il complessivo riassetto della normativa sulle funzioni pubbliche, è previsto che anche le disposizioni della legislazione statale che non assurgono al rango di principi fondamentali vengano raccolte in testi unici.

Oltre alle questioni attinenti all'esercizio della potestà legislativa primaria e *sub* primaria si pongono quelle che interessano la potestà normativa degli Enti locali, che si esplica attraverso lo statuto ed i regolamenti.

Nelle materie di propria competenza legislativa, le Regioni provvedono direttamente alla attuazione degli accordi internazionali ratificati e possono concludere con Enti territoriali interni ad altro Stato intese atte a favorire lo sviluppo economico sociale e culturale.

Altro punto rilevante per dare concreta attuazione al nuovo disegno costituzionale riguarda l'assegnazione delle funzioni amministrative alle diverse componenti della Repubblica. Infatti, la nuova stesura dell'art. 118, implicando un diverso criterio di riparto delle competenze, postula il passaggio dell'attribuzione di competenze dallo Stato agli Enti locali e alle Regioni.

Il primo punto rilevante per la concreta attuazione della riforma riguarda, quindi, la dislocazione dei poteri dal centro alla periferia, in modo da adeguare l'organizzazione pubblica al disegno di maggiore autonomia, attuando il principio di sussidiarietà. Le funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai comuni.

Di notevole rilievo è l'art. 7 della legge, dove si prevede che lo Stato e le Regioni devono provvedere al conferimento delle funzioni amministrative da loro esercitate al momento dell'entrata in vigore della legge di adeguamento. Lo Stato deve avviare, quindi, il trasferimento dei beni e delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni degli Enti locali e delle Regioni.

Il procedimento attraverso il quale lo Stato dovrà rendere operativa la nuova distribuzione delle funzioni viene tracciato in modo da dare avvio a tale attività sulla base di accordi da concludere in sede di conferenza unificata e, quindi, attraverso l'emanazione di d.d.l. collegati alla manovra finanziaria annuale. Questo processo deve essere realizzato senza creare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Nel contesto dell'assegnazione delle funzioni è prevista l'attribuzione alla Corte dei Conti del controllo del rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Province e delle Regioni. Inoltre alle Sezioni regionali della Corte viene attribuita un'importante funzione di verifica del conseguimento degli obiettivi prefissati dalle norme regionali e della sana gestione finanziaria degli Enti locali⁸.

Si profila, quindi, lo sviluppo di controlli esterni sulle gestioni svolti da parte di un organo che agisca in posizione di effettiva autonomia e indipendenza da Stato, Regioni, Province e Comuni. Il fondamentale obiettivo di detti controlli esterni indipendenti ed imparziali è costituito dalla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio anche in relazione ai vincoli comunitari. Tali controlli costituiscono supporto al funzionamento del sistema delineato dal nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione: infatti l'attuazione del coordinamento finanziario impone di conoscere le reali esigenze finanziarie e le effettive "capacità fiscali" in vista delle eventuali perequazioni. E' altresì necessario verificare la corretta utilizzazione delle "risorse aggiuntive" e la regolare attuazione degli "interventi speciali", acquisendo rilevanza l'aspetto della sana gestione.

⁸ Sull'aspetto dei controlli sugli Enti locali nel nuovo assetto costituzionale ci si soffermerà nel successivo capitolo 1.3

Alcune modifiche sono state apportate anche alle norme di procedura dei giudizi di legittimità costituzionale nei confronti degli statuti regionali e delle leggi regionali.⁹

Altre disposizioni sono dedicate ai poteri sostitutivi e all'istituzione di un rappresentante dello Stato presso ciascuna Regione, il quale si occuperà dei rapporti con le Autonomie, assorbendo tra l'altro le funzioni già esercitate dal commissario del Governo.¹⁰

Riportati in sintesi i punti principali della legge di adeguamento, va segnalato che nel momento in cui l'attuazione della riforma del titolo V viene concretizzata, sono in corso altri progetti di riforma costituzionale che incidono sui contenuti del titolo V stesso.

Si tratta, anche in questo caso di progetti di revisione costituzionale circoscritti a discipline specifiche che non hanno ad oggetto una riforma di carattere organico.

L'intervento che il d.d.l. n. 1187/p atto Senato c.d. "devolution" intende perseguire è limitato a due questioni collegate con il tema del "federalismo": le competenze legislative regionali e la composizione della Corte costituzionale. Viene seguita una linea di riforma puntuale che potrebbe dimostrarsi più agevole rispetto ad interventi di più ampia portata, non involgendo estese problematiche consentendo una più approfondita valutazione degli effetti che ne potrebbero derivare.

Il contenuto fondamentale del progetto si basa sulla modifica dell'art. 117 della Costituzione, recentemente rivisitato dalla legge n. 3 del 2001. Ne emerge una opzione per un'applicazione disomogenea del decentramento che si contrappone al modello omogeneo sinora accreditato nelle Regioni ordinarie.

In questa diversa formulazione dell'art. 117, le Regioni potranno esercitare una competenza legislativa esclusiva su specifici settori di materie di notevole rilievo: l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici e di formazione, la definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione, la pubblica sicurezza di interesse locale.

L'esercizio o meno della competenza esclusiva è rimesso alla scelta discrezionale delle Regioni. Il vaglio da effettuare per tale opzione non è solo di carattere politico, ma involge anche aspetti di sostenibilità finanziaria e amministrativa. In sostanza, in queste circoscritte materie le Regioni potranno avviare forme più ampie di interventi, ma dovranno sostenerne i maggiori oneri.

La crisi del modello di welfare universalistico provocata dalle difficoltà endemiche della finanza pubblica acuite dalla stagnazione¹¹ dell'economia ha portato alla ricerca di ricette per ridurre l'impatto finanziario di settori di primo piano come quello della salute. Si potrebbe assistere quindi ad una ristrutturazione dello Stato sociale che passa in larga misura per la determinazione dei livelli essenziali di prestazioni ed è affidata in parte rilevante alla legislazione regionale.

L'esistenza di aree di legislazione esclusiva, seppure in materie determinate ma molto rilevanti, potrà consentire nei territori più abbienti fughe dal ridimensionamento dello Stato sociale a favore di un modello di benessere sostenuto dalle Regioni stesse.¹²

Infine, mette conto riportare che è in atto un'ulteriore proposta di nuovo schema di d.d.l. costituzionale di iniziativa governativa approvato in prima lettura dal consiglio dei Ministri, che reca: "nuove modifiche al titolo V parte II della Costituzione"¹³.

⁹ Vengono quindi introdotte modificazioni alle procedure tracciate dalla legge 11 marzo 1953, n.87, che reca le norme sulla costituzione ed il funzionamento della Corte, in particolare con riferimento ai giudizi introdotti in via principale.

¹⁰ Nella norma inerente il potere sostitutivo in attuazione dell'art.120 co.2 Cost. viene sottolineata l'esigenza di attuare detto potere nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione. Per l'adozione di atti indifferibili dovuti o necessari deve essere stabilito un congruo termine per provvedere trascorso inutilmente il quale si procede alla nomina di un commissario *ad acta*.

¹¹ In effetti la situazione attuale può essere più propriamente definita con il termine di "stagflazione" che indica la condizione economica in cui ad una mancata crescita dell'economia corrisponde l'aumento del tasso di inflazione.

¹² Alle modifiche dell'art. 117 si affiancano emendamenti all'attuale composizione della Corte costituzionale in modo da renderla più sensibile alle istanze autonomistiche. E' da dire che il ruolo del Giudice delle leggi risulta di fatto ampliato a seguito degli interventi di riforma costituzionale, in quanto le questioni sul riparto delle competenze normative e amministrative innescate dalla redistribuzione delle funzioni sfoceranno inevitabilmente in giudizi di costituzionalità e la Corte sarà chiamata a fare da arbitro tra le istanze dei diversi livelli di governo.

1.2 Problemi aperti nel processo di decentramento istituzionale.

Nell'attuale fase di attuazione del decentramento autonomistico si assiste al contemporaneo avvio di iniziative finalizzate all'introduzione di modelli istituzionali rivolti ad affermare un maggiore coinvolgimento degli Enti ad autonomia territoriale, ma diversi per molti qualificanti aspetti. Mentre va completandosi il quadro della riforma a Costituzione vigente avviato dalla legge n. 59 del 1997, emerge la necessità di rendere operativa la riforma costituzionale introdotta dalla legge n. 3 del 2001 ed è in corso l'esame parlamentare per l'approvazione di ulteriori modificazioni del testo costituzionale che toccano le parti recentemente riformate¹³.

Non può non rilevarsi come l'accavallarsi di queste iniziative ed il ritardo con il quale la riforma del titolo V sta trovando attuazione, non possano che nuocere alla certezza dei rapporti tra le istituzioni e rendere la loro azione meno efficace. Non può peraltro sottacersi che la riforma del titolo V approvata alla scadenza della XIII legislatura è stata affidata per l'attuazione ad una maggioranza parlamentare di diversa composizione rispetto alla precedente che potrebbe non condividere pienamente il modello di decentramento ivi tracciato, per cui, sia nella fase dell'attuazione, che con nuove iniziative di modifica, potrebbe avvertire la necessità di modificarne i contenuti.

E' da dire al riguardo che appropriatamente la riforma costituzionale del titolo V traccia un modello generale di rapporti istituzionali e finanziari tra i diversi livelli di governo, ma lascia spazi non indifferenti al legislatore ordinario, tali da poter incidere significativamente sulla portata degli istituti.

Pertanto lo scenario dell'immediato futuro appare caratterizzato da momenti di incertezza, in particolare nel settore finanziario ed offre problematiche di grande delicatezza e di difficile soluzione, specie in un momento nel quale la politica di spesa deve essere improntata a criteri di assoluto rigore, dovendo essere riqualificata e razionalizzata la spesa corrente, cercando di minimizzare l'impatto sui servizi offerti ai cittadini.

Il riassetto delle competenze tra i diversi livelli di governo ed il conseguente processo di assegnazione delle risorse dovrà procedere necessariamente tenendo conto del contesto nazionale e comunitario e del programma di riqualificazione della spesa pubblica e di

¹³ Tale schema che attende il vaglio della conferenza unificata ed un successivo passaggio al consiglio dei Ministri non è stato presentato alle Camere. Il contenuto dello schema si sovrappone in gran parte all'altro disegno governativo di cui si è appena detto; infatti l'intervento più rilevante si appunta anche in questo caso sull'art.117 della Costituzione.

Da un lato appare condivisa e sviluppata la logica del precedente disegno di limitare le aree di legislazione concorrente, dall'altro questa operazione è circondata di qualche cautela.

In primo luogo viene precisato che la Repubblica garantisce i principi della parte prima della Costituzione con ciò assicurando, nel caso ci fosse stato alcun dubbio, che il sistema dei diritti e delle garanzie ivi previsto non deve essere in linea di principio superato dall'attuazione del nuovo titolo V. Successivamente viene reintrodotta il concetto dell'interesse nazionale quale limite all'esercizio della potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

Il testo si sofferma, quindi, a ridisegnare le materie di competenza esclusiva dello Stato e quindi quelle delle Regioni, mentre non lascia spazio alla legislazione concorrente.

Si tratta di un'operazione di chiarificazione che potrebbe eliminare molte incertezze nell'attuazione della riforma, anche se inevitabilmente non potrà far venir meno tutti i margini di opinabilità nell'assegnazione di talune materie legate a nozioni quali quella di "norme generali" o di "interesse specifico della regione" che hanno insito uno scarso valore precettivo.

Lo spirito della riforma è comunque non dissimile da quello dell'altro disegno in corso di esame, in quanto l'assegnazione di un più vasto novero di materie alla legislazione esclusiva regionale può comportare l'introduzione per un modello di federalismo disomogeneo. In questo caso il richiamo ai principi della Costituzione e all'interesse nazionale vale ad approntare qualche garanzia nello sviluppo di un siffatto modello.

Le Regioni nelle materie di competenza esclusiva potranno avviare forme più ampie di interventi, ma dovranno essere in grado di sostenere i maggiori oneri che ne potranno derivare.

E' appena il caso di ribadire che l'esercizio della competenza esclusiva amplia il campo di azione delle scelte discrezionali delle Regioni che vorranno esercitarla. Le opzioni per un intervento più sostenuto nel campo dei servizi non dovranno però trascurare gli aspetti della sostenibilità finanziaria e amministrativa.

¹⁴ Infatti sono stati presentati due d.d.l. di revisione del testo novellato del titolo V il primo dei quali al vaglio parlamentare di cui si è detto nel precedente paragrafo.

progressiva riduzione della pressione fiscale. Nello stesso tempo, resta ferma la linea di riduzione della spesa corrente a vantaggio degli investimenti.

Appare, quindi, angusta la via attraverso la quale gli Enti decentrati dovranno assumere un novero rilevante di nuovi compiti (specie con la messa a regime della riforma costituzionale), potendo contare su risorse trasferite e su tributi devoluti che dovranno essere contenuti nel quadro di compatibilità finanziaria complessivo¹⁵.

In questa fase di completamento del procedimento di trasferimento delle funzioni non è dato stabilire se l'intervento pubblico nei settori trasferiti si dimostri adeguato, in assenza di elementi e parametri idonei a valutare l'impegno di risorse nei diversi settori rispetto ai fini da perseguire¹⁶.

Nell'ipotesi in cui le risorse destinate al finanziamento delle funzioni assegnate non dovessero dimostrarsi sufficienti, si potrebbe assistere alla necessità da parte degli Enti di azionare la leva fiscale, inasprendo i tributi di loro pertinenza. Si assisterebbe in questo caso ad una traslazione dell'onere di imposizione del carico fiscale dal centro verso gli Enti decentrati, disattendendo la linea di riduzione della pressione fiscale adottata a livello nazionale e provocando una diversa ripartizione degli oneri tra le categorie di contribuenti, in quanto il carico è ripartito sulla base dei meccanismi di applicazione di imposte di diversa natura.

Appare quindi auspicabile, nel momento in cui sta per essere attuata la redistribuzione delle funzioni in attuazione della riforma del titolo V, che il relativo procedimento sia svolto con grande ponderazione, prendendo le mosse dalla ricognizione delle funzioni e delle risorse - dirette e strumentali - che vi sono destinate per procedere alla nuova allocazione. Nel procedimento volto alla definizione delle linee per ridisegnare l'intervento pubblico, la previsione della effettiva partecipazione degli Enti interessati, attraverso le Conferenze Stato Regioni e Unificata, dovrebbe assicurare un confronto concomitante delle parti ed un'adeguata ponderazione degli interessi in gioco.

Questa fase di trasferimento delle funzioni accompagnata da una programmazione degli interventi e delle risorse costituisce un presupposto per la realizzazione del sistema di finanziamento delle autonomie. Infatti nella nuova formulazione costituzionale le entrate proprie e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dovrebbero assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche degli Enti territoriali, mentre i procedimenti qui descritti si pongono in una fase in cui manca ancora l'attuazione del federalismo fiscale. Va aggiunto al riguardo che la legge di attuazione non si è data carico di affrontare questo ulteriore aspetto, sostanzialmente facendo rinvio alle iniziative che dovrà assumere l'alta commissione insediata ai sensi dell'art.3 della legge finanziaria per il 2003. L'intervento statale nella forma dei trasferimenti non finalizzati dovrà essere limitato al fondo perequativo, destinato ai soli Enti con ridotta capacità fiscale, al quale possono affiancarsi azioni e risorse settoriali di incentivazione. La funzione dei trasferimenti come mezzo ordinario di finanziamento, che è venuta meno nell'ordinamento costituzionale, dovrà innescare una compiuta riforma del sistema di assegnazione delle risorse.

Il sistema perequativo nella formulazione del nuovo art. 119 non è più riferito ai fabbisogni (discostandosi dall'impostazione del d.lgs. n. 56 del 2000), ma è esclusivamente rivolto alla compensazione delle diverse capacità fiscali. In questo modo non vengono assicurate agli Enti risorse atte a coprire il fabbisogno, ma gli stessi vengono messi in condizione di poter operare, tutti con analoghe possibilità, al fine di procurarsi tali risorse, venendo ridotte le differenze di capacità fiscale.

¹⁵ Nella legge di attuazione è previsto un sistema di finanziamento delle funzioni attribuite a diversi livelli di governo attraverso la presentazione di disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale che indichino nell'allegata scheda tecnica la quantificazione e la ripartizione dei beni e delle risorse finanziarie umane e strumentali ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni conferite.

¹⁶ Al riguardo va ricordato che la legge n. 59 del 1997 che ha avviato questo processo ha ipotizzato che il trasferimento delle funzioni sarebbe dovuto avvenire a costo zero, dovendosi procedere al trasferimento dei beni, del personale e delle risorse impiegate per lo svolgimento delle stesse funzioni (art. 7) Questa ipotesi è stata condivisa dalla legge di attuazione che all'art.2 stabilisce che i provvedimenti per il trasferimento dei beni delle risorse finanziarie, umane strumentali e organizzative non possono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. ¹⁷ Approvati nella seduta dell'Osservatorio del 4.7.2002.

Questo sistema potrebbe essere meno idoneo ad effettuare efficacemente l'equa ripartizione delle risorse, non assicurando il risultato della copertura del fabbisogno, tuttavia esso dovrà essere realizzato tenendo conto della salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere determinati in via esclusiva con legge statale. Il punto di perequazione sarà, quindi, determinato in funzione del livello al quale la legge statale collocherà le prestazioni minime e potrà coincidere o meno con il criterio di compensazione delle minori capacità fiscali.

Il quadro si presenta di notevole complessità e richiede una programmazione dei fabbisogni e delle risorse che sarebbe opportuno venisse collocata nell'ambito dei documenti di programmazione economico-finanziaria predisposti a livello nazionale. Solo in un contesto di programmazione si potranno stabilire linee per la determinazione di risorse adeguate alle funzioni attribuite agli Enti locali e successivamente potranno essere determinati i meccanismi di perequazione e compensazione.

La realizzazione di un assetto di tipo federale, che la recente riforma costituzionale impone, rende, inoltre, necessario il rafforzamento del collegamento tra responsabilità di spesa e di entrata, essendo oggettivamente aumentati, con la maggiore discrezionalità attribuita, i rischi che il sistema delle autonomie possa produrre disavanzi.

I comportamenti degli Enti che non si dimostrassero allineati con la necessità di salvaguardare la stabilità, potrebbero provocare effetti che esorbitano dagli ambiti territoriali di loro competenza, riverberandosi sul Conto delle pubbliche amministrazioni. E' pertanto nell'interesse di ciascuna componente del sistema di governo, sia essa centrale o locale, che nessuna di esse assuma comportamenti irresponsabili, in quanto le situazioni di squilibrio finanziario verrebbero a gravare inevitabilmente sull'intero complesso.

Il sistema contabile adottato dagli Enti deve essere quindi idoneo alla rilevazione degli equilibri, a consentire la verifica del rispetto dei vincoli del patto di stabilità e, specialmente, deve essere fondato su principi contabili che ne rendano i dati di sicura affidabilità.

Al riguardo, va ricordato che l'osservatorio sulla contabilità e la finanza degli Enti locali ha assunto l'iniziativa di stabilire i principi contabili per gli Enti locali¹⁷ che dovrebbero appunto tendere ad uniformare i comportamenti degli Enti e ad assicurare maggiore precisione nelle imputazioni al bilancio. Si tratta di una iniziativa che deve essere indubbiamente apprezzata; tuttavia sussistono dubbi in ordine alla cogenza delle indicazioni date, che appare rimessa alla discrezionalità degli stessi Enti.

Per il sistema contabile degli Enti locali, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica e della verifica della stabilità, si profilano esigenze di uniformità, trasparenza ed affidabilità oltre che di armonizzazione. E' da ritenere, infatti, indispensabile che i sistemi contabili dei diversi livelli di governo possano essere allineati.

Con riferimento all'armonizzazione delle contabilità, va ribadito quanto osservato nella precedente relazione di questa Sezione circa la presenza di una vera e propria babele di linguaggi contabili: sono infatti differenti le contabilità dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche che seguono gli stessi principi (legge n. 94 e d.lgs n. 279 del 1997, legge n. 208 del 1999), degli Enti locali (d.lgs. n. 77 del 1995 ed ora d.lgs n. 267 del 2000) e delle aziende sanitarie locali (d.lgs. n. 502 del 1992). E ancora diverso è il sistema contabile previsto per il consolidamento dei dati ai fini comunitari (SEC 95).

Un ulteriore problema aperto per assicurare l'*accountability*¹⁸ del sistema delle autonomie riguarda, quindi, l'ordinamento finanziario e contabile. Tale ordinamento, come è noto, è contenuto nelle disposizioni della parte seconda del Testo Unico degli Enti locali le quali, per un verso non sembrano assicurare realmente, con riferimento agli Enti territoriali minori, "l'armonizzazione dei bilanci pubblici" in vista del "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117 comma 3), e per altro verso, a seguito della riforma costituzionale, devono essere riviste, dovendosi ritenere ulteriormente limitato l'ambito affidato alla legislazione statale. Il nuovo assetto costituzionale infatti richiede che la legge statale definisca i "principi fondamentali" per l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il

¹⁸ Sistema che assicura la trasparenza e la conoscibilità delle gestioni anche attraverso idonee modalità di rendicontazione.

coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ma non affida a tale fonte la fissazione della normativa di dettaglio. Prima di mettere mano alla revisione dell'ordinamento contabile in chiave autonomistica, si ritiene debbano essere tempestivamente definiti questi principi in maniera adeguatamente articolata ed incisiva, tale da garantire la trasparenza delle gestioni, il coordinamento della finanza pubblica e il consolidamento dei dati.¹⁹

Questo obiettivo, d'altronde, è ben presente al legislatore di attuazione della riforma costituzionale; infatti la lettera g) del comma 4 dell'art. 2 della legge n. 131 del 2003 indica espressamente, tra i principi e i criteri direttivi della delega per l'adeguamento delle disposizioni sull'ordinamento contabile degli Enti locali, l'obbligo di garantire sulla base di parametri obiettivi ed uniformi la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli Enti ai fini dell'attivazione degli interventi previsti dall'art. 119, commi 3 e 5.

Non va ignorato al riguardo che l'ordinamento contabile, già nella vigente edizione, è strutturato in modo da assicurare ampi spazi per gli interventi normativi degli Enti; infatti, esso pur contenendo una disciplina compiuta, affida tuttavia alla discrezionalità degli Enti la possibilità di introdurre, attraverso i regolamenti, discipline diversificate nelle parti che non hanno la caratteristica della inderogabilità.

Una struttura siffatta appare funzionale anche a modelli rispondenti al quadro introdotto dalla riforma del titolo V, ben potendo permanere una norma a struttura flessibile, modificabile in parte attraverso l'intervento normativo derogatorio. E' tuttavia da verificare se tutte le norme inderogabili possano essere considerate quale applicazione di principi fondamentali e se dette norme siano in grado di assicurare l'armonizzazione dei bilanci pubblici (non solo all'interno della categoria degli Enti locali) ed il coordinamento della finanza pubblica.

E' necessario, quindi interrogarsi su tre questioni di fondo che appaiono a prima vista inconciliabili e cioè: fino a che punto le autonomie potranno spingersi nella determinazione del sistema contabile? Quale spazio dovrà essere riservato all'armonizzazione dei bilanci ed al consolidamento della finanza pubblica? Quale è il rapporto tra la potestà legislativa concorrente delle Regioni e l'autonomia dei Comuni riconosciuta dal nuovo art. 114 della Costituzione?

Ci si trova dinanzi a scelte complesse che dovranno essere effettuate tenendo conto da un lato della necessità di non imbrigliare gli Enti in modelli troppo standardizzati e minuziosi che potrebbero non rilevarsi funzionali alle specifiche esigenze di programmazione del bilancio e, dall'altro, di non disattendere la pressante esigenza di armonizzazione e coordinamento finanziario.

Non va ignorata l'eventualità che alcune Regioni si determinino a legiferare del tutto autonomamente anche in materia di bilanci degli Enti locali, amplificano così la confusione dei linguaggi contabili, ed impedendo una corretta attuazione del federalismo fiscale delineato dal nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione e l'esplicazione dei poteri di coordinamento funzionali alla coesione nazionale.

Non può non riconoscersi che l'esercizio della funzione pubblica si fonda su un nuovo sistema normativo nel quale si rinvengono elementi di maggiore articolazione dei poteri e delle responsabilità sul territorio. Tuttavia, tale sistema, che si presenta articolato ma unitario, deve essere valutato nel suo insieme, tenendo conto della complessità dei meccanismi indotti dalla diffusione della finanza delle autonomie e dell'impatto che ciò potrà avere nelle diverse zone del paese.

Inoltre nella fase in corso, in cui il nuovo sistema deve trovare attuazione attraverso l'emanazione di leggi ordinarie dello Stato volte principalmente all'individuazione dei principi, si potrà certamente incidere sulla funzionalità e l'equità del sistema, in quanto la normativa costituzionale novellata lascia ancora ampi spazi da riempire²⁰.

La materia del coordinamento della finanza pubblica e quella del coordinamento del sistema tributario sono tutte teleologicamente orientate ad assicurare la tenuta del sistema che deve conservare la coesione e l'equità.

¹⁹ La delega per la revisione dell'ordinamento contabile è contenuta nell' art. 2 della legge n. 131 del 2003.

²⁰ Come ad esempio i livelli delle prestazioni minime, che possono essere tali da conservare la qualificazione di stato sociale, oppure propendere per soluzioni neoliberaliste.

Tuttavia, queste materie sono riservate alla competenza legislativa concorrente prevedendosene, quindi, l'affidamento all'intervento normativo da parte delle Regioni nei limiti dei principi fondamentali tracciati da leggi statali.

Mentre è certo che le Regioni non possano legiferare sul coordinamento finanziario tra Stato e Regioni stesse, resta dubbio quale sia il livello di coordinamento che le Regioni possano esercitare. Secondo un apprezzamento prudenziale, le Regioni potrebbero operare il coordinamento nei confronti degli Enti che derivano la loro finanza da quella regionale: Enti strumentali, ASL, aziende partecipate, ecc.

Appare meno proponibile un coordinamento tra la finanza regionale e quella locale affidato alla legislazione regionale, secondo un modello di superamento del sistema binario di rapporti a favore di una ripartizione "a cascata". Tale ipotesi si dimostra, non coerente con la equiordinazione degli Enti territoriali introdotta dal novellato art. 114 Cost. e con l'evenienza della sostanziale mancanza di riflessi sulla finanza regionale di quella locale. Infatti il ruolo affidato ai Comuni nella riforma dovrebbe aver fatto perdere rilevanza all'ipotesi della interposizione delle Regioni nei rapporti tra lo Stato e gli Enti locali. Solo le esigenze di programmazione regionale, legate all'esercizio delle funzioni delegate, potrebbero giustificare interventi normativi regionali nei confronti di attività affidate agli Enti locali.

Gli spazi che potrebbero essere affidati alla legislazione regionale nei confronti della finanza degli Enti locali possono intravedersi esaminando le norme poste da alcune Regioni a statuto speciale che hanno legislazione esclusiva nella materia, situazione questa che può per certi versi essere assimilata a quella delle Regioni ordinarie dopo la riforma.

Tra le Regioni a statuto speciale e Province autonome che hanno legiferato nella materia alcune hanno previsto una disciplina particolare del patto di stabilità interno nei confronti degli Enti locali situati nel loro territorio. Si tratta di discipline che dovrebbero essere ispirate agli stessi principi di fondo della normativa nazionale, ma che si riservano qualche spazio di discrezionalità per adattarsi alla situazione locale.

Si tratta, quindi, di interventi che toccano indiscutibilmente la materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto il patto di stabilità interno costituisce un mezzo strumentale per assicurare la stabilità degli Enti autonomi.

L'opportunità che interventi di tal genere siano estesi alle Regioni ordinarie appare dubbia, in quanto un diffuso intervento derogatorio renderebbe disomogeneo e complesso il quadro della materia, indebolendo il coordinamento e potendo far perdere efficacia agli interventi che il rispetto del patto europeo impone anche agli Enti territoriali.

Pertanto, non si ravvisano ragioni determinanti che possano giustificare il diffondersi di normative derogatorie rispetto a quella nazionale, posto che i principi a cui bisogna uniformarsi sono stabiliti negli accordi in sede UE e che lo Stato è l'unico responsabile del rispetto di tali accordi.

Le riflessioni svolte sul patto di stabilità possono essere estese anche agli altri settori nei quali un malinteso concetto di autonomia potrebbe provocare gravi conseguenze inducendo i poteri di coordinamento.

Tornando alla questione della riforma della contabilità degli Enti locali, si può ritenere che le diversità che si dovessero ammettere non dovranno essere tali da incidere sui contenuti dei bilanci e sulla loro significatività al punto da rendere opaca e non raffrontabile la situazione di ciascun ente, perché ciò non nuocerebbe solo all'esercizio del coordinamento, ma anche alla possibilità di una valutazione critica da parte del corpo elettorale.

L'esigenza della perequazione impone, poi, che i raffronti non siano limitati nell'ambito di una circoscrizione territoriale più o meno ampia, ma che sia possibile confrontare la gestione degli Enti collocati nelle diverse aree del paese.

1.3 Controlli su Regioni, Province e Comuni nel nuovo assetto costituzionale

1.3.1 Controlli sulle Autonomie territoriali prima della riforma costituzionale

Il sistema dei controlli su Regioni, Province e Comuni delineato dagli artt. 125 e 130 della Costituzione del 1948, da tempo ritenuto inadeguato alle esigenze di una amministrazione pubblica moderna e funzionale, era stato largamente modificato già prima dell'abrogazione disposta dall'art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Erano stati infatti aboliti i controlli di merito ed erano stati progressivamente limitati a pochi atti fondamentali i controlli preventivi di legittimità (legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali, decreti legislativi n. 40 e n. 479 del 1993 sugli atti amministrativi delle Regioni, legge n. 127 del 1997 sulla semplificazione dell'azione amministrativa).

Nel contempo, si erano venute progressivamente affermando due chiare tendenze: la valorizzazione dei controlli *interni* (cfr. in ultimo il d.lgs. n. 286 del 1999 e il d.lgs. n. 267 del 2000) e la generalizzazione di nuove forme di controlli *esterni*, privi di carattere impeditivo-sanzionatorio ed affidati alla Corte dei conti quale organo indipendente ed imparziale.

Su queste nuove funzioni della Corte dei conti possono essere in particolare brevemente ricordate, tra le altre, le sentenze della Corte costituzionale n. 961 del 1988 e n. 29 del 1995.

La prima delle due pronunce riguarda l'art. 13 del d.l. n. 786 del 1981 convertito nella legge n. 51 del 1982, e successive modificazioni, che prevede l'obbligo per le Province e per i Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti di trasmettere i conti consuntivi alla Corte dei conti: la Corte deve "riferire annualmente al Parlamento, entro il 31 luglio, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti", ed è in ogni caso tenuta ad esaminare "la gestione di tutti gli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino la indicazione di debiti fuori bilancio".

Con la sentenza n. 961, la Corte costituzionale ha chiarito che la nuova funzione affidata alla Corte dei conti costituisce "un'attività di conoscenza e informazione" finalizzata al coordinamento della finanza statale con quella regionale e locale e alla quale è estranea ogni finalità sanzionatoria. Si tratta in sostanza di una funzione che non mira ad alcuna sanzione ma ha il "solo scopo di informare sia il Parlamento sia i singoli agenti (province e comuni) sullo stato reale della finanza locale nella sua globalità ... e sulle eventuali disfunzioni affinché si determini una migliore gestione finanziaria degli enti controllati o modifiche della legislazione nazionale orientate nel medesimo senso".

La sentenza n. 29 del 1995 riguarda invece il "controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria", introdotto dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994: un controllo diretto a verificare "la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione", e ad accertare, "anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa"²¹.

Orbene, con la sentenza n. 29 la Corte costituzionale ha tra l'altro sottolineato che il nuovo "controllo" è contrassegnato da un "rapporto fortemente collaborativo" con le amministrazioni interessate, finalizzato principalmente "a stimolare, nell'ente o nell'amministrazione controllati, processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni".

Il controllo è poi affidato alla Corte dei conti quale "organo posto al servizio dello Stato-comunità", come "garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità"²².

²¹ Nei confronti delle amministrazioni regionali, invece, il controllo riguarda "il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma". Destinatari dei referti sono il Parlamento, i consigli regionali ed altresì le "amministrazioni interessate".

²² Tra le "amministrazioni pubbliche" oggetto del controllo previsto dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994 rientrano anche le amministrazioni locali (cfr. ora l'art. 1 del d.lgs. n. 265 del 2001).

1.3.2 La riforma del titolo V della parte II della Costituzione

Tutto ciò premesso sull'assetto dei controlli che si era venuto progressivamente delineando prima della riforma disposta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, va sottolineato che controlli esterni da parte di un organo indipendente ed imparziale -sul concetto di "controllo" v. peraltro anche *infra*- sono divenuti ancor più necessari dopo la riforma. E questa esigenza appare in effetti evidenziata da varie disposizioni del nuovo testo costituzionale.

Coordinamento della finanza pubblica e rapporti con l'Unione Europea

Un "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" è espressamente previsto all'art. 117 comma 3 - che l'inserisce nell'ambito della "legislazione concorrente" di Stato e Regioni²³ - e all'art. 119 comma 2 del nuovo testo costituzionale.

In effetti, il principio del coordinamento finanziario è fondamentale per la stessa tenuta di un ordinamento articolato su Enti territoriali di diverso livello, ove gli equilibri della finanza regionale e locale sono parte integrante dell'equilibrio generale.²⁴

Il "coordinamento" è peraltro necessario anche per l'adempimento degli impegni derivanti dalla partecipazione italiana all'Unione Europea.

Il nuovo art. 117 stabilisce infatti, al comma 1, che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto anche dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario".

Questi "vincoli" hanno poi natura finanziaria, con riferimento ai rapporti tra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo e tra il debito pubblico e lo stesso PIL (art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea, protocollo sui disavanzi eccessivi, regolamenti n. 1466 e n.1467 del 1997).²⁵ Ma assumono anche aspetti più propriamente amministrativi: si pensi ad esempio alle norme comunitarie sull'affidamento di lavori e servizi o sull'utilizzo dei fondi di provenienza comunitaria.

Orbene, poiché la responsabilità dell'osservanza degli impegni comunitari grava sui governi centrali, si comprende agevolmente come l'art. 117 al comma 2 lettera *a* inserisca fra le materie di competenza esclusiva dello Stato, tra l'altro, i "rapporti dello Stato con l'Unione europea". Ma si comprende anche che occorrono altresì strumenti di coordinamento -in concreto: anche incisivi controlli da parte di un'istituzione indipendente e imparziale- idonei ad assicurare che non solo lo Stato ma anche le altre articolazioni territoriali della Repubblica osservino appunto i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Perequazione delle risorse e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

Il nuovo art. 119 della Costituzione stabilisce che per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite", Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri" e "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio".

Ma è anche previsto che su "un fondo perequativo istituito con legge dello Stato" siano disposte assegnazioni "senza vincoli di destinazione" a favore dei "territori con minore capacità fiscale per abitante". E che "risorse aggiuntive" ed "interventi speciali" in favore di Enti territoriali determinati siano utilizzati "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la

In effetti, il testo unico sull'ordinamento degli Enti locali approvato con d.lgs. n. 267 del 2000 richiama e distingue il "referto di cui all'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modifiche ed integrazioni" (art. 227 comma 3 del d.lgs. n. 267 cit.), e "il referto di cui all'articolo 3, commi 4 e 7, della legge 14 gennaio 1994, n. 20" (art. 227 comma 4 del d.lgs. n. 267; cfr. l'art. 148 dello stesso d.lgs.).

²³ Il disegno di legge costituzionale predisposto dal Governo nell'aprile 2003, e recante "nuove modifiche al titolo V, parte seconda della Costituzione", attribuisce invece alla "potestà legislativa esclusiva" dello Stato, tra l'altro, le "norme generali concernenti l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

²⁴ In un'ottica di coordinamento al fine della salvaguardia degli equilibri generali può essere letto anche il nuovo art. 119 comma 6 della Costituzione, che consente alle Regioni e agli altri Enti territoriali di "ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento".

²⁵ Nell'ordinamento italiano, gli Enti territoriali sono coinvolti nel processo di stabilizzazione finanziaria del paese attraverso il patto di stabilità interno previsto dalla legge n. 448 del 1998 e dalle successive leggi finanziarie.

solidarietà sociale, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni".

La materia della "perequazione delle risorse finanziarie" è poi attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117 comma 2 lettera e.

Orbene, solo un'istituzione realmente indipendente e neutrale quale la Corte dei conti può garantire, a mezzo di congrue verifiche e analisi, il corretto utilizzo delle risorse perequative. Come già rilevava la precedente Relazione al Parlamento di questa Sezione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli Enti locali (maggio 2002), "solo in tal modo potranno essere infatti tutelati tutti i soggetti interessati: sia gli enti che tendono comprensibilmente a massimizzare le perequazioni e le risorse aggiuntive cui aspirano, sia gli enti -le autonomie territoriali più ricche e lo stesso Stato- che aspirano invece a contenere i finanziamenti in questione nei limiti delle effettive necessità".

In altri termini, i conflitti di interesse che in un sistema policentrico fisiologicamente caratterizzano i rapporti tra i diversi Enti (amministrazioni statali, regionali e locali) rendono necessario rafforzare gli strumenti per la salvaguardia del corretto uso delle risorse finanziarie della collettività e quindi valorizzare, in sostanza, il ruolo della Corte dei conti.

L'azione di un soggetto indipendente e neutrale è poi necessaria anche per una piena e trasparente operatività della disposizione dell'art. 117 comma 2 lettera m, che demanda alla legislazione esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Anche a questi fini non può prescindersi, si ritiene, da verifiche e valutazioni imparziali delle prestazioni concretamente erogate nelle varie parti del territorio nazionale.

Coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati amministrativi

L'art. 117 comma 2 lettera r demanda alla "legislazione esclusiva" dello Stato il "coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale".

Il coordinamento e la diffusione dei dati in effetti non violano in alcun modo l'autonomia riconosciuta alle varie articolazioni della Repubblica. E risultano anzi ancor più necessarie se si vuole realmente assicurare nel medio-lungo periodo la tenuta e la coesione di un sistema complesso e delicato, che per la necessaria condivisione di un sentimento di appartenenza ad una stessa comunità in concreto comporta, appunto, una compiuta conoscenza delle diverse realtà, sociali ma anche amministrative.

Appare peraltro assai utile che i dati amministrativi e finanziari siano analizzati e valutati, anche sulla base di congrui controlli sulle gestioni, da parte di un'istituzione indipendente e imparziale quale, appunto, la Corte dei conti.²⁶

1.3.3 Una nuova nozione di controllo e il ruolo della Corte dei conti

Come è stato già evidenziato nella citata precedente Relazione al Parlamento, le funzioni di raccordo tra le varie componenti della Repubblica testé ricordate sono molto lontane da una nozione tradizionale di "controllo" impeditivo o comunque sanzionatorio, espressione di un superato potere che in qualche modo si contrappone alle amministrazioni interessate.

Si tratta invece di funzioni caratterizzate da finalità di *informazione* a tutte le articolazioni della Repubblica sui reali andamenti delle gestioni finanziarie e amministrative; di *collaborazione* a processi di continuo affinamento decisionale, gestionale e organizzativo; di *garanzia* dei necessari equilibri del sistema.

²⁶ Per una previsione specifica di "coordinamento informatico" di dati contabili delle amministrazioni locali, v. l'art. 28 comma 6 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003): gli Enti locali "inviando telematicamente", anche alla Corte dei conti e secondo un "protocollo di comunicazione" al momento in preparazione, "il rendiconto completo di allegati, le informazioni relative al rispetto del patto di stabilità interno, nonché i certificati del conto preventivo e consuntivo".

Ovviamente, funzioni di una tale natura possono essere affidate solo ad un soggetto che agisca in assoluta autonomia e indipendenza da tutte le amministrazioni interessate. Ma per assicurare sia la necessaria coerenza di criteri e metodologie di azione che una diretta conoscenza e una congrua comparazione dei diversi fenomeni finanziari e amministrativi, deve altresì trattarsi di un soggetto nello stesso tempo unico e con articolazioni diffuse su tutto il territorio nazionale. Ed è appena il caso di sottolineare che solo la Corte dei conti presenta tutti questi requisiti.

Può essere aggiunto che l'art. 248 del Trattato istitutivo della Comunità Europea prevede una collaborazione fra la Corte dei conti europea e le "istituzioni superiori di controllo": qualora per ipotesi la Corte dei conti italiana non potesse svolgere pienamente i controlli sulle gestioni di tutti i soggetti del sistema policentrico (Stato, Regioni, altri enti territoriali), incontrerebbe evidentemente gravi difficoltà nel cooperare con quella europea nell'esercizio dei previsti controlli, ad esempio sull'utilizzo dei fondi strutturali.

1.3.4 Gli attuali orientamenti

Le norme dedicate alla Corte dei conti nell'art. 7 della legge n. 131 del 5 giugno 2003, contenente "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", richiedono in primo luogo una "verifica", finalizzata al "coordinamento della finanza pubblica", del "rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea".

Inoltre, viene demandata alle "sezioni regionali di controllo della Corte dei conti" una verifica, da effettuare "nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione", sul "perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni", in vista di un referto sugli "esiti delle verifiche" indirizzato "esclusivamente ai consigli degli enti controllati".²⁷

Con riferimento alle nuove disposizioni, si sottolinea che le analisi e i controlli ivi delineati sono nella sostanza già in buona parte effettuati dalla Corte dei conti nell'ambito dei referti previsti dall'art. 13 del d.l. n. 786 del 1981 convertito nella legge n. 51 del 1982 e successive modificazioni e dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994 (v. *supra*).²⁸

Si può aggiungere che in linea di principio non sembra possibile una drastica separazione, nei referti ai consigli regionali e al Parlamento, degli aspetti strettamente finanziari da quelli più propriamente amministrativi. In effetti, l'unica ragione del prelievo e della ripartizione di risorse finanziarie pubbliche resta la concreta soddisfazione dei bisogni delle collettività: e comunque, nel nuovo assetto costituzionale è indispensabile come si è detto assicurare non solo gli imprescindibili equilibri finanziari, ma anche il concreto raggiungimento di verificabili obiettivi di solidarietà e riequilibrio socio-amministrativo, senza i quali la tenuta e lo sviluppo del nuovo ordinamento verrebbero inevitabilmente meno nel medio - lungo periodo.

²⁷ Il carattere "collaborativo" delle funzioni demandate alle Sezioni regionali è accentuato dalla possibilità di chiedere alle sezioni stesse "ulteriori forme di collaborazione", "ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica". E dalla possibilità di integrare le Sezioni regionali con esperti designati dalle amministrazioni controllate.

²⁸ Inoltre, il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato dalle Sezioni riunite della stessa Corte il 16.6.2000 ha espressamente previsto, all'art. 9, un referto "al Parlamento, almeno una volta in ciascun esercizio finanziario, sull'andamento generale della finanza regionale e locale", "con riferimento al rispetto del quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e dal bilancio dello Stato ed agli strumenti di riequilibrio e di solidarietà definiti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato".

2 La finanza locale nel 2002

2.1 Analisi dei risultati dell'esercizio 2002

La verifica del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica affidati al comparto degli Enti locali può essere sommariamente condotta sull'ultimo esercizio concluso e cioè quello 2002, prescindendo dall'esame dei rendiconti ed avvalendosi di altri strumenti idonei per fornire indicazioni al riguardo.

Il conto consuntivo, infatti, è uno strumento di conoscenza di innegabile valore, in quanto ha il pregio fondamentale di costituire il documento formale che compendia la gestione degli Enti, ma può rilevarsi uno strumento non ottimale per quanto attiene alla tempestività delle informazioni, dati i tempi previsti per la sua approvazione e per la successiva raccolta dei dati, per cui per la verifica del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica possono essere utilizzati anche altri canali.

Per la prima volta la Sezione ha inteso offrire un quadro finanziario non limitato al solo aspetto dell'esame dei dati di cassa ma più esteso, infatti sono state effettuate apposite rilevazioni sull'esercizio 2002 anticipando le analisi sulle risultanze del patto di stabilità interno e sulla situazione dell'indebitamento.

In questo modo il più articolato quadro degli elementi acquisiti ha consentito di mettere a confronto le tendenze rilevate sotto tre distinte angolazioni dal cui esame integrato possono trarsi elementi più completi sulla situazione della finanza locale ed in particolare possono evidenziarsi i fenomeni più salienti sul fronte delle riscossioni e dei pagamenti, sull'equilibrio generale e l'indebitamento.

Queste analisi consentono, quindi, di avere una precoce visuale sugli aspetti salienti della gestione finanziaria dei Comuni e delle Province, specie con riguardo al quadro della stabilità complessiva del comparto ed alla presenza di squilibri che gravano sulla capacità di svolgere adeguatamente il ruolo di crescente intervento che le recenti riforme affidano a questi Enti.

2.1.1 Situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2002

La situazione dell'economia e della finanza pubblica determinatasi nell'esercizio 2002 costituisce un indispensabile supporto per comprendere il ruolo svolto dalla finanza locale e per verificare se gli obiettivi indicati dalla programmazione e dai provvedimenti della manovra annuale di bilancio siano o meno stati realizzati.

È rilevante a tale riguardo che nel 2002 i risultati dei conti pubblici non sono stati favorevolmente influenzati dalla dinamica espansiva dell'economia, infatti si è registrato un rallentamento della crescita del PIL. La crescita è risultata significativamente inferiore all'attesa.

Nella sede previsionale del DPEF 2002 – 2005 si ipotizzava uno scenario sostanzialmente positivo per tale esercizio anche se il quadro internazionale era caratterizzato da una situazione di relativa incertezza con possibilità di deterioramento delle prospettive di sviluppo.

Tuttavia la linea direttrice indicata nel documento era quella di rilanciare lo sviluppo economico, realizzando ritmi di crescita elevati per un periodo protratto; tale sviluppo si sarebbe dovuto sostenere con la realizzazione di riforme strutturali. Anche per il 2002, primo anno del periodo di programmazione, si profilava, quindi, uno sviluppo sostenuto.

La politica di sviluppo doveva necessariamente essere sorretta dalla realizzazione di riforme strutturali in diversi settori mirate a creare condizioni di migliore operatività per i soggetti economici: si puntava in particolare a realizzare la riduzione del carico fiscale ed accelerare l'operazione sul fronte della semplificazione degli adempimenti.

Un punto rilevante era indicato nella realizzazione di condizioni tali da limitare i fattori che vincolano l'economia italiana. Tra tali condizioni un ruolo non indifferente era attribuito al processo di devoluzione di poteri dello Stato alle Regioni e agli Enti locali in quanto esso non costituisce esclusivamente un trasferimento di poteri politici, ma anche l'apertura di vastissimi settori di attività ad operatori diversi. Si andava a profilare, quindi, l'ingresso nella catena

produttiva dei servizi, in luogo di strutture di tipo burocratico, sia di soggetti operanti sul mercato che di appartenenti al c.d. terzo settore.

Già in sede di predisposizione della relazione previsionale e programmatica si doveva prendere atto dell'indebolimento della domanda mondiale e del rischio di un ulteriore rallentamento del ciclo economico, sostenuto unicamente dalla domanda interna. L'obiettivo d'indebitamento netto veniva confermato tuttavia allo 0,5 % del PIL²⁹.

A sostegno del percorso di risanamento si prevedeva lo svolgimento di un processo di rientro dall'inflazione che si sarebbe dovuto innescare per via della discesa dei prezzi delle materie prime, specie con riferimento alle materie energetiche. Veniva, quindi, ipotizzato che l'esaurirsi dell'accelerazione della dinamica inflazionistica avrebbe prodotto una sostanziale stabilità dei prezzi ed un clima di maggior fiducia da parte dei consumatori.

Si stimava una ripresa della crescita degli investimenti delle amministrazioni locali al 7,2 % incluse le Regioni. L'obiettivo dello sviluppo della spesa in conto capitale era ritenuto di notevole rilievo per sostenere l'economia indebolita.

2.1.2 La manovra di finanza pubblica nel 2002.

La manovra finanziaria per il 2002 è stata improntata alla necessità di commisurare gli interventi correttivi, volti ad assicurare il pieno rispetto degli obiettivi assunti in sede europea, all'esigenza di non indebolire l'economia già indebolita dal quadro internazionale in atto.

L'esigenza complessiva di interventi correttivi doveva essere valutata intorno all'1,2% del PIL.

Per quanto concerne gli Enti locali le misure introdotte dalla legge finanziaria per il 2002 non si sono discostate nel tipo di interventi dalle linee in precedenza tracciate e molte dinamiche già in atto si sono dimostrate in linea di continuità con quelle dei precedenti esercizi.

Va riportato in primo luogo che è andata a regime l'assegnazione di una quota base del 4,5% dell'IRPEF ai Comuni; misura, questa, prevista dalla legge finanziaria per il 2001 a decorrere dall'esercizio successivo e che è proseguito il processo di conferimento delle funzioni alle Regioni e agli Enti locali.

Per quanto concerne l'assegnazione della quota IRPEF, avvenuta per la prima volta nel 2002 va segnalato che si tratta di una operazione che non dovrebbe incidere sulla quantità complessiva delle risorse destinate ai Comuni, in quanto le somme assegnate a tale titolo sono state portate in diminuzione dei trasferimenti statali. L'assegnazione della compartecipazione non è avvenuta sulla base degli importi effettivamente riscossi per quell'esercizio in ciascun Comune, ma sulla base di stime effettuate dal Ministero dell'Economia e Finanze ed è stata effettivamente erogata dal Ministero degli interni. In sostanza la natura tributaria di tale entrata può essere fatta risalire esclusivamente ad una parametrizzazione al gettito IRPEF, mentre sostanzialmente le somme provengono dal bilancio dello Stato.

Ciò nondimeno le entrate derivanti dalla applicazione della quota IRPEF dal punto di vista dei bilanci comunali sono considerate di natura fiscale e devono essere allocate al titolo I categoria I: imposte.

Questa allocazione in bilancio comporta che per i Comuni nel 2002 si assiste ad una ricollocazione delle entrate in bilancio, con riduzione di quelle trasferite e sviluppo di quelle proprie, che esplica notevoli effetti sugli indici di autonomia finanziaria e tributaria.

È da aggiungere al riguardo che nel primo anno di applicazione della compartecipazione si è verificato per gli Enti che già avevano raggiunto un elevato livello di autonomia finanziaria che non vi è stata capienza nei trasferimenti per effettuare il recupero integrale delle quote assegnate come entrate proprie. Questo problema ha trovato soluzione nella legge finanziaria per il 2003 che ha previsto un sistema per effettuare i recuperi.

²⁹ L'obiettivo d'indebitamento netto, stabilito nello 0,5% del PIL, veniva modificato solo in sede di DPEF 2003-06 e portato all'1,1%. Successivamente all'atto della presentazione della relazione previsionale e programmatica per il 2003 l'indebitamento netto era nuovamente rialzato sino al 2,1% del PIL.

In prospettiva emerge la questione dei rapporti tra la politica statale di alleggerimento del carico fiscale sulle imprese e le famiglie e la determinazione della quota di IRPEF assegnata ai Comuni. Ciò in quanto, realizzandosi una relazione diretta tra l'onere fiscale sui redditi delle persone fisiche e la quota assegnata ai Comuni, le politiche di riduzione dell'imposta produrrebbero automaticamente effetti rilevanti sulle finanze delle autonomie e resta dubbio se il minor gettito si debba trasformare in minore entrata anche per gli Enti locali.

Sul fronte dei trasferimenti va aggiunto che, oltre alle riduzioni necessitate per compensare l'assegnazione della quota IRPEF, la finanziaria 2002 ha previsto il mantenimento delle precedenti dotazioni dei fondi incrementate del tasso di inflazione programmato ed assoggettate ad una riduzione dell'1%. Le economie che sono derivate dal minore intervento dello Stato in conto capitale relativo al fondo sviluppo investimenti - quantificabili in circa 2.500 meuro- sono state assegnate per la metà agli Enti sottomedia, applicando il criterio previsto dal d.lgs. n. 244 del 1997 e, per l'altra metà, sono state distribuite agli Enti che hanno subito il taglio dell'1% che è stato in questo modo sostanzialmente recuperato.

Per le entrate tributarie va segnalato, inoltre, che l'addizionale facoltativa all'IRPEF nel terzo anno di applicazione ha avuto un andamento crescente, essendo aumentato il numero degli Enti che vi hanno fatto ricorso e avendo molti Enti progressivamente innalzato l'aliquota. Va inoltre aggiunto che la finanziaria per il 2003, in vista del completamento del federalismo fiscale, ha previsto il congelamento di ulteriori applicazioni di tale addizionale.

Inoltre, sin dal 2001 si sono iniziati ad avvertire in modo concreto, specie per le Province, gli effetti del completamento del trasferimento agli Enti locali delle risorse del personale e dei beni, a seguito del conferimento delle funzioni avviato dalla legge n. 59 del 1997. In linea di principio gli effetti sul fronte entrata dovrebbero compensarsi con le maggiori spese dovute allo svolgimento delle funzioni.

Per quanto concerne le entrate tariffarie va segnalato che è stata prevista l'esenzione del canone sulla pubblicità per le insegne sino ad una superficie di 5 metri quadri; la minore entrata dovrebbe essere compensata attraverso la contribuzione dello Stato. Va inoltre riportato che la messa a regime della tariffa sui rifiuti ha subito un ulteriore slittamento.

Per quanto concerne la gestione di tesoreria nel 2002 prosegue la somministrazione dei fondi erariali attraverso le procedure di monitoraggio che riguardano circa 230 Enti. Per gli altri sin dall'esercizio precedente è stato rimosso il blocco avviato nel 1997 che condizionava l'effettivo pagamento dei trasferimenti al livello delle giacenze. Il D.M. del febbraio 2002 regola le procedure di pagamento, stabilendo date predeterminate per i versamenti nelle tesorerie, tuttavia si sono verificati ritardi nella effettiva erogazione delle somme.

Per quanto riguarda la politica degli investimenti, venendo meno l'obiettivo del patto di stabilità relativo all'indebitamento non viene riproposto il limite d'indebitamento parametrato al PIL. Tuttavia i fondi erariali a sostegno della spesa in conto capitale vanno ad assottigliarsi per cui la spinta nel settore è rimessa essenzialmente all'autofinanziamento ed all'indebitamento³⁰. A tale ultimo riguardo va detto che nel 2002 il ricorso al mercato poteva ancora avvenire a condizioni di non elevata onerosità.

Nella finanziaria per il 2002, proprio per lasciare margini d'intervento in tale settore, veniva inoltre prevista l'adozione di modalità innovative per la ristrutturazione del debito, rimandando ad un regolamento sinora non approvato la determinazione delle regole in detta materia.

Anche nell'esercizio 2002 l'intervento più significativo relativo ai flussi di cassa delle amministrazioni locali è stato modulato attraverso il "patto di stabilità interno" secondo un sistema che prende le mosse dalle misure di limitazione del fabbisogno poste per il 1998, ma che sviluppa in modo più articolato l'integrazione degli Enti decentrati nei programmi di stabilità. L'istituto, introdotto dall'art. 28 della legge 23.12.1998, n. 448, opera con riferimento alla riduzione dei disavanzi attraverso gli strumenti di monitoraggio e di contenimento del disavanzo, mentre la misura relativa alla riduzione del rapporto tra debito locale e PIL dal 2002

³⁰ Le economie nel settore derivano dall'estinzione di mutui.

non è stata riproposta. Infatti l'ulteriore azione riferita alla riduzione dello stock di debito, che prevedeva misure incentivanti relative al mancato pagamento della penale per l'estinzione anticipata dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti, non è stata prevista dalla finanziaria per il 2002.

Le azioni richieste dal "patto", che hanno esplicato effetti a partire dall'esercizio 1999, nei primi anni hanno richiesto misure di correzione rispetto al disavanzo tendenziale che si sarebbe formato senza operare interventi e, successivamente, hanno fissato obiettivi di riduzione riferiti ai risultati ottenuti degli stessi Enti nel primo anno del triennio considerato.

In sostanza, attraverso una serie di azioni relative per lo più al contenimento della spesa corrente, gli Enti erano tenuti alla riduzione della stessa, oppure a quella del disavanzo.

Le misure richieste in applicazione del "patto" denotano l'attenzione sul controllo dei flussi di cassa e sulla formazione di disavanzi destinati ad incidere sul fabbisogno finanziario. Nelle più recenti manovre finanziarie tale impostazione è stata sostanzialmente ribadita e l'onere di rispettare gli impegni assunti dall'Italia attraverso l'adesione al patto di stabilità e crescita, si proietta negli esercizi futuri per assicurare la stabilizzazione del risanamento compiuto dalla finanza pubblica.

Per quanto concerne specificamente l'esercizio 2002 va detto, in sintesi, che gli obiettivi del patto non interessano più la rilevazione del debito³¹ e si appuntano esclusivamente su aspetti finanziari, tuttavia in tale esercizio si tripartiscono gli obiettivi da rispettare, che riguardano il saldo sia in termini di cassa che di competenza e, inoltre, l'andamento della spesa corrente.

Per gli Enti locali, la fondamentale linea direttrice desumibile dagli indirizzi generali di finanza pubblica negli esercizi 2001 e 2002 permane quella di assicurare la stabilità finanziaria del comparto.

2.1.3 I risultati del 2002.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche³² per il 2002 si rileva che l'indebitamento netto si è attestato al 2,3% del prodotto interno lordo, registrando un miglioramento rispetto al 2,6% dell'anno precedente³³. Il saldo primario permane positivo e si attesta al 3,4% in rapporto al PIL, tuttavia fa registrare una diminuzione di 0,4 punti percentuali rispetto al 2001 e di 1,2 rispetto al 2000.

Lo scostamento rispetto alle previsioni della Relazione previsionale e programmatica è dovuto prevalentemente alla previsione di crescita, che nella realtà si è dimostrata inferiore di oltre un punto percentuale (1,1% in luogo di 2,3%)³⁴, e al riflesso del maggiore indebitamento comunque determinatosi nel 2002, che comporta un peggioramento del rapporto deficit/PIL pari a circa 0,2-0,3 punti percentuali.

L'avanzo primario si è ridotto di 917 milioni di euro, con una variazione della sua incidenza sul PIL dal 3,8% al 3,4%.

In tale esercizio l'evoluzione del quadro macroeconomico ha comportato riflessi negativi, e la congiuntura si è dimostrata ancor meno favorevole che nel 2001. Il gettito tributario ha avuto una crescita inferiore alle attese, ciò anche a causa dei provvedimenti rivolti all'alleggerimento del carico tributario introdotti. La pressione fiscale, infatti, ha registrato una riduzione dello 0,5 punti percentuali di PIL rispetto all'anno precedente (dal 42,1% nel 2001 al 41,6% nel 2002).

Il saldo delle partite correnti delle amministrazioni pubbliche ha raggiunto lo 0,7% del PIL rispetto allo 1% del 2001, riducendosi l'apporto della parte corrente del bilancio al finanziamento delle spese in conto capitale. Peraltro tali ultime spese mostrano nel 2002 una sensibile flessione, riducendosi del 10,8% rispetto al 2001. La riduzione dell'avanzo corrente,

³¹ Circa la rilevazione del debito pubblico locale si veda il successivo capitolo dedicato all'argomento.

³² Presentato dall'ISTAT il 28 febbraio 2003.

³³ L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al PIL, è stato pari al 2,3%, inferiore di 0,3 punti percentuali rispetto al 2,6% rideterminato per il 2001 dall'ISTAT.

³⁴ Che determina un effetto peggiorativo dell'indebitamento netto di circa lo 0,5 punti percentuali di PIL.

pari a 3.978 milioni di euro, oltre a risentire della non favorevole congiuntura, ha scontato una rilevante incidenza sull'autotassazione dei provvedimenti in materia fiscale.

La crescita delle uscite correnti si è attenuata, risultando del 2,2% e decrescendo anche nei confronti del PIL (3,8%). La componente di spesa per gli interessi si è dimostrata in flessione, riducendosi dal 6,4% al 5,7% del PIL, mentre le altre spese correnti hanno dimostrato una dinamica espansiva aumentando del 4,1%.

La pressione fiscale complessiva si è rilevata in leggera flessione, passando dal 42,1% al 41,6%, tendenza questa da mettere in relazione a differenti dinamiche delle diverse componenti del prelievo fiscale che vede la diminuzione delle imposte dirette (-2,9%) e l'aumento di quelle indirette (+4%). Tali circostanze nel complesso hanno determinato una crescita del gettito tributario assai contenuta (+ 0,5%).

Nel periodo 1999-2002 il percorso di stabilizzazione dei conti pubblici ha fatto registrare un avvio più sostenuto e un rallentamento nell'ultimo biennio, tuttavia dopo la battuta d'arresto del 2001 è sostanzialmente proseguito. Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL è risultato pari all'106,7% nel 2002 valore questo che ha risentito di una forte riduzione rispetto all'anno precedente, grazie alle operazioni "straordinarie" attuate nel corso dell'esercizio (concambio e cartolarizzazioni).

I risultati del 2002 sono stati ottenuti anche per il contributo dell'azione di monitoraggio dei conti pubblici e degli strumenti introdotti dal decreto legge n. 194/2002³⁵, volti ad esercitare un controllo delle dinamiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche.

Il fabbisogno del settore pubblico, calcolato al lordo dell'onere per regolazioni pregresse, è risultato pari a 33.869 milioni inferiore per 12.187 milioni a quello del 2001.

Per il 2003 la Relazione trimestrale indica per l'indebitamento netto del conto delle Amministrazioni pubbliche una stima di 30.125 milioni di euro, pari al 2,3% del PIL.

Nonostante le minori entrate conseguenti ai primi effetti della riforma fiscale, si auspica il raggiungimento della stabilizzazione del gettito grazie alle entrate straordinarie attese dai provvedimenti di condono. Il livello delle entrate fiscali rispetto al PIL dovrebbe infatti raggiungere il 41,8 rispetto al 41,6% del 2002.

Tale evoluzione dei saldi è ritenuta inevitabile in presenza di una congiuntura che perdura in una evoluzione a ritmi significativamente inferiori rispetto al potenziale.

Dati di sintesi previsioni fabbisogno di cassa 2003 e situazione di cassa 2002

(in milioni di euro)

	Valori assoluti				In rapporto al PIL			
	2000	2001	2002	2003 (*)	2000	2001	2002	2003 (*)
Conto Amm. pubbliche								
Indebitamento netto	21.359	32.229	29.059	30.125	1,8	2,6	2,3	2,3
Interessi	75.333	78.013	71.261	71.410	6,5	6,4	5,7	5,5
Avanzo primario	53.974	45.784	42.202	41.285	4,6	3,8	3,4	3,2
Saldo corrente	17.037	12.194	8.216	10.370	1,5	1,0	0,7	0,8
Entrate fiscali	494.918	514.166	523.158	546.190	42,4	42,1	41,6	41,8
Spese correnti al netto interessi	436.920	461.440	480.129	501.510	37,5	37,8	38,2	38,4
Uscite in conto capitale	43.506	47.825	42.888	47.500	3,7	3,9	3,4	3,6
Conto settore statale								
Fabbisogno	27.386	33.547	26.040	42.000	2,3	2,7	2,1	3,2
Interessi	67.300	72.696	63.741	67.440	5,8	6,0	5,1	5,2
Avanzo primario	39.914	39.149	37.701	25.440	3,4	3,2	3,0	1,9
Conto settore pubblico								
Fabbisogno	36.048	46.056	34.858	56.996	3,1	3,8	2,8	4,4
Interessi	69.917	75.849	66.425	70.121	6,0	6,2	5,3	5,4
Avanzo primario	33.869	29.793	31.567	13.125	2,9	2,4	2,5	1,0
PIL	1.166.548	1.220.146	1.258.350	1.307.138				

(*) stime

³⁵ Convertito, con alcune modifiche, in legge n. 246/2002,

2.2 Analisi dei flussi di cassa delle Amministrazioni locali - esercizio 2002.

Al fine di esprimere prime valutazioni sulla gestione degli Enti locali relative all'ultimo esercizio di recente concluso, non essendo ancora stata effettuata la rendicontazione ufficiale, sono stati impiegati i dati di cassa per il 2002 rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato³⁶.

In particolare il Ministero dell'Economia e Finanze tramite l'Ispettorato Generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni è chiamato a svolgere un monitoraggio sulla situazione finanziaria delle pubbliche amministrazioni decentrate che si concretizza attraverso l'acquisizione periodica dei dati di cassa di tutti gli Enti locali. Le informazioni relative vengono raccolte dagli uffici periferici del dicastero sulla base di prospetti compilati dai tesorieri degli Enti ed alimentano il sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato (SIRGS- sistema "flussi di cassa").

Lo stesso dicastero dell'Economia mostra un'attenzione rilevante ed attuale alla raccolta e all'impiego di questi dati, tant'è che con due decreti in data 15 novembre 2002 ha determinato lo schema tipo di prospetto per la rilevazione dei dati periodici sulla gestione di cassa che le Province i Comuni e le Comunità montane trasmettono allo stesso dicastero.

La revisione del precedente schema tipo del prospetto di rilevazione si è resa necessaria a seguito delle modificazioni introdotte dal decreto del 24 giugno 2002 con il quale sono stati individuati i codici di bilancio stabiliti dall'art. 3 del D.P.R. n. 194 del 1996 e sono state definite la descrizione e la numerazione delle voci economiche. Il sistema introdotto, approvando nuovi elenchi dei codici di bilancio e la descrizione e numerazione delle voci economiche completa la classificazione dei "codici parlanti" introdotta dallo stesso d.P.R. n. 194 del 1996, stabilendo riferimenti uniformi anche per le risorse dell'entrata.

È da rilevare che questo sistema di classificazione è riferito ad aspetti della gestione di cassa del bilancio degli Enti locali in quanto si appunta sulla codificazione delle reversali e dei mandati. Come è noto, invece, l'art. 162 comma 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TU Enti locali) impone che il bilancio finanziario degli Enti locali sia redatto in termini di sola competenza. Di conseguenza non appare scontato che il D.M. del 2002 imponga l'automatica integrazione dei codici di bilancio con quelli da esso introdotti, tuttavia sussistono ragioni per ritenere che tale conseguenza dovrebbe verificarsi. Infatti se è vero che il bilancio di previsione riguarda la sola fase della competenza, il rendiconto si estende a dar conto della gestione di cassa anche se essa non è sottoposta al vincolo autorizzatorio. Pertanto esiste un'inscindibile integrazione tra gli atti di gestione del bilancio ed il documento stesso che scongiurerebbe di tenere distinte le codificazioni di bilancio da quelle relative alla gestione di cassa.

Ove tale integrazione si realizzasse essa costituirebbe un evidente passo in avanti verso la uniformità dei dati di bilancio degli Enti locali potendosi omogeneizzare anche i dati di entrata sino al dettaglio della risorsa. Tale uniformità, come si è detto, costituisce un elemento rilevante al fine della rilevazione dei dati e della formazione di aggregati significativi.

Sul punto è intervenuto di recente l'art. 28 della legge finanziaria per il 2003 che al comma 3 ha stabilito l'obbligo, finalizzato a garantire la corrispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea e delle norme conseguenti, di codificare con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale tutti gli incassi i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle pubbliche amministrazioni³⁷.

³⁶ I dati in esame sono raccolti dalle Ragionerie Provinciali e vanno a confluire nel sistema informativo della RGS che è integrato con quello della Corte dei conti al fine preponderante del controllo delle procedure di spesa dell'amministrazione dello Stato e della parificazione del rendiconto generale. Prima di utilizzare i dati di cassa in esame, come di consueto si è verificata la loro confrontabilità con quelli tratti dai conti consuntivi degli enti tradizionalmente impiegati dalla Sezione. Per svolgere le necessarie verifiche a riguardo sono stati messi a confronto per il 2000 i dati relativi alle riscossioni ed ai pagamenti totali degli enti delle classi demografiche maggiori con i corrispondenti dati di cassa forniti dalla RGS.

³⁷ L'art. 28 della legge finanziaria per il 2003 è stato impugnato dinanzi alla Corte costituzionale dalla regione autonoma Valle d'Aosta, in quanto ritenuto lesivo della sfera di competenza legislativa regionale per aver attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze il potere di acquisire informazioni sul comportamento di enti ed organismi pubblici e per aver imposto la

Questa innovazione ripropone la questione se l'uniformità della codificazione debba limitarsi alla fase della cassa o comportare effetti anche sulle classificazioni di bilancio. In questo caso va notato che è inserito un elemento nuovo e cioè quello relativo ai dati di competenza economica che certamente non riguardano la fase finale della procedura contabile, ma sono riferibili ad impostazioni di bilancio.

Certamente effetti immediati si produrranno sul sistema di rilevazione dei dati di cassa che dovrà avvenire secondo criteri omogenei per tutte le pubbliche amministrazioni. La rilevazione di cassa consente di acquisire in modo tempestivo informazioni anche sull'andamento dei conti della finanza locale con particolare riferimento alla situazione dei fondi di cassa e l'eventuale presenza di deficit, alle giacenze presso il conto di tesoreria ed alla situazione di liquidità.

Si tratta di dati che se vagliati nell'aggregato possono fornire utili indicazioni sugli andamenti generali della finanza pubblica, specie considerando se il comparto della finanza locale riversi o meno oneri sul conto delle pubbliche amministrazioni. Tale ultima valutazione verrà resa più semplice in presenza di classificazioni omogenee che favoriscono il consolidamento dei dati dei diversi comparti della pubblica amministrazione.

È da rilevare al riguardo che la riforma del titolo V, spostando l'asse della finanza pubblica verso gli Enti di autonomia territoriale ha ingenerato nuove esigenze conoscitive che impongono un monitoraggio attento di tale comparto. Gli strumenti per operare a tal fine consistono nelle scritture contabili degli Enti ed in via principale nel rendiconto nel quale viene fornita una rappresentazione contabile prospettica e multiforme finanziaria, patrimoniale ed economica. Tuttavia anche le rilevazioni operate sul fronte della cassa, che si limitano ad un solo aspetto della rilevazione finanziaria, appaiono di indubbia valenza, in quanto hanno il pregio di fornire informazioni tempestive che possono essere utilizzate per valutazioni ravvicinate nel tempo ed anche in corso di gestione.

Il naturale destinatario di queste informazioni oltre agli organi rappresentativi degli Enti ed a quelli statali che svolgono il compito di governo della finanza pubblica, è la Corte dei conti che, operando al servizio dello Stato comunità, è chiamata a garantire l'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e la corretta gestione delle risorse collettive.

Va ancora aggiunto che oltre al rendiconto ed ai dati di cassa costituiscono informazioni rilevanti per la verifica dell'andamento della finanza locale anche i prospetti relativi al patto di stabilità interno predisposti per le esigenze del Ministero dell'Economia e Finanze e le certificazioni del conto preventivo e consuntivo raccolte dal Ministero dell'Interno.

Tornando all'analisi dei dati di cassa per il 2002 si è detto che, come di consueto, al fine di stabilire l'affidabilità dei dati in argomento, sono state poste a confronto voci contabili tratte dal sistema della Sezione per l'esercizio 2001 con gli omologhi dati di cassa RGS. Tale confronto ha fatto rilevare scostamenti di entità trascurabile con riferimento ai titoli di bilancio, mentre analizzando gli scostamenti con riferimento ad elementi più dettagliati si rilevano punte più elevate di quelle registrate nel complesso, ma tali da non impedire un attendibile impiego dei dati in argomento³⁸.

Le analisi svolte hanno una valenza macroeconomica, tenendo conto esclusivamente dei dati aggregati per il comparto in base all'insieme di tali Enti presi in considerazione dalla RGS. In questo modo è stato possibile fornire una visione pressoché completa delle tendenze in termini di finanza locale.

codificazione omogenea su tutto il territorio nazionale degli incassi, dei pagamenti e dei dati di competenza economica, secondo criteri da stabilirsi con successivi decreti ministeriali, sentita la Conferenza unificata.

³⁸ Da quanto osservato può desumersi che nelle fondamentali ripartizioni contabili sussiste uniformità di classificazione tra i consuntivi degli enti e gli schemi impiegati per la rilevazione dei dati di cassa, mentre tale univocità non si rileva nello scendere in maggiori dettagli.

2.2.1 Misure incidenti sulla cassa.

Il risultato dell'ammissione dell'Italia nell'area della moneta unica è stato ottenuto anche con il concorso degli Enti decentrati, nei cui confronti si sono dimostrate particolarmente efficaci le azioni rivolte a raffreddare i flussi di cassa al fine del contenimento dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni, specificamente orientati ad ottenere la convergenza del relativo parametro nei limiti fissati per l'ingresso nell'area della moneta unica.

La riduzione delle effettive erogazioni di trasferimenti dello Stato, che sono state condizionate al raggiungimento di un determinato livello del saldo delle disponibilità di cassa detenute dagli Enti presso i loro tesorieri, ha esplicato un effetto determinante nel 1997³⁹.

Questa misura è stata introdotta, congiuntamente alla tesoreria unica per gli Enti di minori dimensioni anche per limitare gli effetti di una tendenza rilevata al termine dell'esercizio precedente, quando è stata notata una levitazione del tiraggio degli Enti decentrati (incluse le Regioni) sui conti di tesoreria.

I movimenti di cassa nel 1997 avevano fatto registrare, quanto alle entrate trasferite, brusche modificazioni connesse al crollo delle riscossioni che non si sono riproposte nel 1998 e, negli anni successivi, la situazione è andata a riequilibrarsi. Nel periodo 1997-2001 si è rilevata una crescita costante e sostenuta degli incassi di trasferimenti che ha riportato il titolo a livelli superiori a quelli del 1996. Ciò in quanto dopo la prima applicazione delle misure di contenimento, il prosciugamento delle giacenze di tesoreria le ha ridotte ad un livello prossimo al limite oltre il quale possono essere disposte le erogazioni. Dal 2001 queste misure sono state lenite; infatti, le procedure di monitoraggio si applicano solo agli Enti di maggiori dimensioni e si è manifestata una linea innovativa volta a realizzare progressivamente l'uscita degli Enti locali dal sistema di tesoreria unica.

Per gli altri comparti delle entrate correnti dei Comuni si è notato negli ultimi esercizi un significativo aumento delle riscossioni derivanti dai tributi (sino al 2001) ed un andamento altalenante relativo alle entrate extratributarie.

La spesa corrente in questo periodo ha fatto rilevare che i pagamenti in alcuni anni sono aumentati ad un ritmo più sostenuto di quello del tasso d'inflazione, tendenza questa evidente nell'esercizio 1996 e 1997, mentre successivamente si è registrata una sostanziale stabilità e poi un andamento altalenante. Dal 1998 è emersa la tendenza del contenimento della spesa per il personale, componente significativa di quella corrente che tradizionalmente si dimostra di difficile compressione.

Per quanto concerne la spesa in conto capitale, si nota che nel 1997 gli investimenti diretti (opere ed attrezzature a carico dell'Ente) hanno fatto registrare un aumento del 17,07% che dimostra che il settore era in pieno sviluppo e si proponeva come strumento per il rilancio delle economie locali. Tale tendenza è proseguita seppure attenuandosi (+10,3%) nell'esercizio 1998 ed in quello successivo ed ha ripreso vigore dal 2000. Va notato che la dinamica degli interventi in conto capitale è rimasta, per tutto il periodo preso in osservazione, sempre più vivace rispetto a quella di parte corrente.

Le manovre finanziarie più recenti si sono poste l'obiettivo della stabilizzazione, essendo stati raggiunti gli obiettivi di convergenza. Tuttavia sino al 2001 hanno continuato a svolgere effetti le misure poste sulla gestione di tesoreria, anche se una volta intaccate le disponibilità liquide detenute presso i tesorieri, talune restrizioni hanno perso efficacia.

Gli interventi di maggior rilievo sui flussi di cassa sono stati affidati dal 1999 in poi al patto di stabilità interno che ha introdotto misure di limitazione selettiva alla crescita delle spesa ed alla formazione di disavanzi finanziari. Le limitazioni alla erogazione dei trasferimenti dello Stato hanno riguardato solo gli Enti più grandi ed il sistema di tesoreria unica ha ridotto la sua estensione essendosi affrancati i Comuni più piccoli.

³⁹ Le misure incidenti direttamente sui flussi previste nell'esercizio 1997 sono state confermate dalla legge n.449 del 1997 recante "misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" (finanziaria 1998) che ha previsto all'art. 47 che i pagamenti a carico del bilancio dello Stato devono essere effettuati al raggiungimento di limiti di giacenza, al fine di ridurre le disponibilità liquide degli enti soggetti all'obbligo di detenere dette disponibilità nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro.

2.2.2 Risultati di cassa del 2002

Nell'ambito dei risultati del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche può inquadrarsi l'azione svolta nel 2002 da parte degli Enti locali. Al riguardo va avvertito che i risultati esposti dall'ISTAT sono stati elaborati seguendo lo schema contabile tracciato dal SEC95, mentre le rilevazioni che seguono si riferiscono al dato di cassa rilevato in termini di riscossioni e pagamenti dalla RGS.

Nel 2002 sono stati sostanzialmente confermati i criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2001, in quanto è mancata una nuova disciplina in materia. Di conseguenza i trasferimenti sono stati determinati applicando una maggiorazione, rispetto a quelli dell'anno precedente, commisurata al tasso d'inflazione programmato. Il sistema di erogazione si svolge con due distinte procedure articolate in più fasi a seconda della popolazione degli Enti. Nella procedura relativa agli Enti maggiori viene svolto un monitoraggio da parte del Ministero per l'interno sulla consistenza finanziaria dei conti di tesoreria e allorché questi scendono al di sotto del limite di giacenza determinato in percentuale sul fondo ordinario spettante, vengono erogate d'ufficio risorse tali da riportare la consistenza entro il predetto limite.

La situazione di accumulo di residui conseguente all'impiego di sistemi di erogazione dei trasferimenti atti a limitare la giacenza presso i tesoriери, è andata progressivamente migliorando potendo gli Enti riacquistare una normale capacità di spesa.

Ancora in tema di trasferimenti erariali è da dire che su di essi gravano alcune ritenute per compensare situazioni di diverso genere ed in particolare per la attribuzione della quota IRPEF e dell'addizionale sull'energia elettrica. Dall'esercizio 2002 la decurtazione più rilevante è quella della quota base di compartecipazione all'IRPEF al 4,5% che per molti Enti dovrebbe assorbire interamente il trasferimento dello Stato.

2.2.3 Analisi dei flussi di cassa 2002 nel complesso degli Enti.

Nell'esaminare gli andamenti rilevabili dalla cassa per l'esercizio 2002 va avvertito che i dati sono espressi in euro e che per operare il confronto con gli esercizi precedenti i dati riportati in lire sono stati convertiti in euro.

Il totale delle entrate correnti di tutti gli Enti considerati dalla RGS, e cioè 99 Province e 8.071 Comuni senza distinzione di popolazione, ammonta a 51.547 meuro quanto a riscossioni totali, crescendo marginalmente rispetto all'esercizio precedente⁴⁰.

Le entrate tributarie del complesso degli Enti si attestano a 23.043 meuro, mentre nell'esercizio precedente ammontavano a 19.878 meuro, si nota, quindi, un aumento del 15,92% circa che è da mettere in relazione alla devoluzione della quota IRPEF ai Comuni.

Il totale delle entrate raggiunge i 86.570 meuro aumentando dell'1,75% rispetto al 2001 (88.014 meuro) con ciò dimostrandosi una dinamica più spinta delle entrate in conto capitale rispetto a quelle correnti.

La spesa complessiva raggiunge gli 86.306 meuro, dimostrando un aumento contenuto pari allo 0,67% all'interno del quale si nota una lieve flessione da parte dei Comuni (-0,49%) ed un aumento vivace da parte delle Province. Questa situazione deve essere collegata al maggiore stato di avanzamento del conferimento delle funzioni alle Province rispetto ai Comuni.

⁴⁰ Nel 2001 erano state trattate 100 Province e 8.080 Comuni e tale importo raggiungeva i 51.008 milioni di euro.

Entrate (Province e Comuni)

(milioni di euro)

	2001	2002	Variazione %
TITOLO I - Entrate tributarie	19.878	23.043	15,92
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici anche in rapporto alle funzioni delegate dalla Regione	21.676	19.664	-9,28
TITOLO III - Entrate extratributarie	9.454	8.840	-6,49
TITOLO IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	18.244	18.343	0,54
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	8.039	9.136	13,65
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto di terzi	7.792	7.544	-3,18
Totale dei TITOLI	85.083	86.570	1,75

Spese (Province e Comuni)

(milioni di euro)

	2001	2002	Variazione %
TITOLO I - Spese correnti	47.427	47.624	0,42
TITOLO I - Spese correnti	25.956	25.998	0,16
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	5.117	5.112	-0,10
TITOLO VI - Spese da servizi per conto di terzi	7.232	7.572	4,70
Totale dei TITOLI	85.732	86.306	0,67

Entrate (Province e Comuni)

(milioni di euro)

	2001	2002	Variazione %
Entrate correnti +	51.008	51.547	1,06
Spese correnti -	47.427	44.870	-5,39
Rimborso prestiti -	3.496	3.275	-6,32
Saldo della gestione di parte corrente	101.931	99.692	-2,20

Entrate/spese in conto capitale (Province e Comuni)

(milioni di euro)

	2001	2002	Variazione %
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	18.244	18.343	0,54
Accensione di prestiti +	6.337	7.330	15,67
Spese in conto capitale -	25.956	25.998	0,16
Totale	50.537	51.671	2,24

Le Province.**Le entrate**

Il totale delle entrate correnti delle 99 Province esaminate ammonta a 7.465 meuro quanto a riscossioni totali, con una crescita notevole rispetto all'esercizio precedente nel quale tale importo raggiungeva i 6.693 meuro (11,53%).

Entrate correnti

(milioni di euro)			
	2001	2002	Variazione
Entrate tributarie	3.476	3.695	6,30%
Trasferimenti	2.861	3.395	18,66%
Entrate extratributarie	356	375	5,34%
Totale	6.693	7.465	11,53%

Nel 2002 emerge una tendenza all'aumento vivace dei flussi di cassa di entrate correnti delle Province. La situazione del biennio evidenzia un fenomeno che non dovrebbe essere connesso alla manovra dei flussi, ma rivestire un carattere sostanziale. In particolare la rilevante crescita di trasferimenti che condiziona l'andamento dell'intero titolo può essere messa in relazione alla situazione di più avanzata esecuzione dei trasferimenti di funzioni e di risorse alle Province.

Le riscossioni di tributi per il complesso degli Enti esaminati assommano nel 2002 a 3.695 meuro e fanno registrare nel biennio un aumento del 6,30%.

La categoria delle imposte aumenta in modo considerevole comportando incassi per 3.605 meuro; le tasse mantengono una buona tenuta, restando sostanzialmente stabili in termini di cassa; gli altri tributi sono in evidente flessione, con un calo in cifra assoluta di circa 9 meuro.

L'aumento non indifferente delle imposte non dovrebbe essere ascritto, come per i Comuni, ad un intervento normativo innovativo quale l'assegnazione di una quota dell'IRPEF, ma deriva dalla ripresa positiva della dinamica di crescita dei tributi locali già devoluti a tali Enti.

Per il complesso delle Province esaminate i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 3.395 meuro, contro i 2.861 del 2001, e fanno registrare un aumento del 18,66% che in cifra assoluta ammonta a circa 534 meuro.

Tale aumento delle risorse effettivamente trasferite agli Enti locali deriva in parte preponderante dai trasferimenti dalle Regioni; difatti per tale categoria si passa dai 1.780 meuro del 2001 ai 2.218 dell'esercizio successivo, con un aumento in cifra assoluta di 438 meuro pari al 24,61%.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2002 relativamente al titolo II dell'entrata, si è avuto un sensibile aumento imputabile ai trasferimenti dalle Regioni che dovrebbe essere connesso al trasferimento delle funzioni e delle risorse.

Per il complesso delle entrate correnti si rileva, per le Province, che tutti i titoli sono in aumento, infatti anche le riscossioni del titolo III nel 2002 raggiungono 375 meuro rispetto ai 356 meuro del 2001, con un aumento del 5,34%.

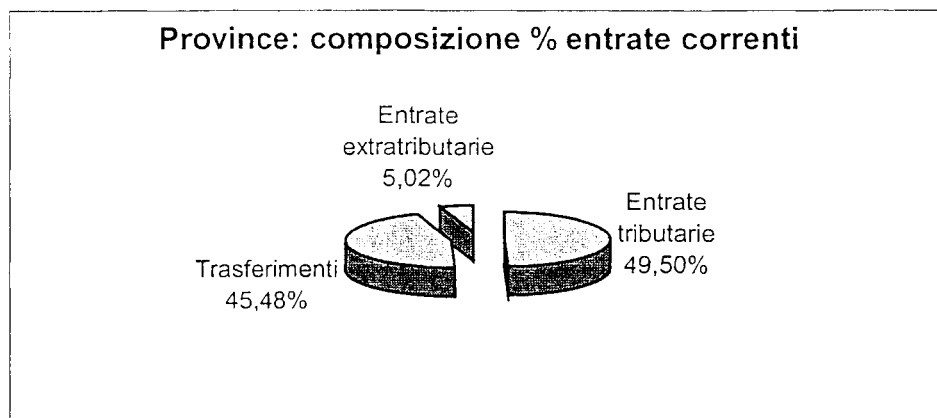
Dai dati relativi al complesso degli Enti esaminati per il 2002, si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Entrate correnti

	2001	2002
Composizione %	%	%
Entrate tributarie	51,93	49,50
Trasferimenti	42,75	45,48
Entrate extratributarie	5,32	5,02
Totale	100,00	100,00

Da tali dati si rileva inoltre che gli scostamenti riguardano tutti i titoli con variazioni che fanno ridimensionare l'incidenza delle entrate proprie a vantaggio di quelle trasferite. Questi effetti possono conseguire solo in parte dalle manovre effettuate esclusivamente sulla cassa e sembrano rivestire un carattere strutturale.

Appare, infatti, di immediata evidenza nell'ultimo esercizio la ripresa per cassa dei trasferimenti che guadagnano terreno sulle entrate proprie.



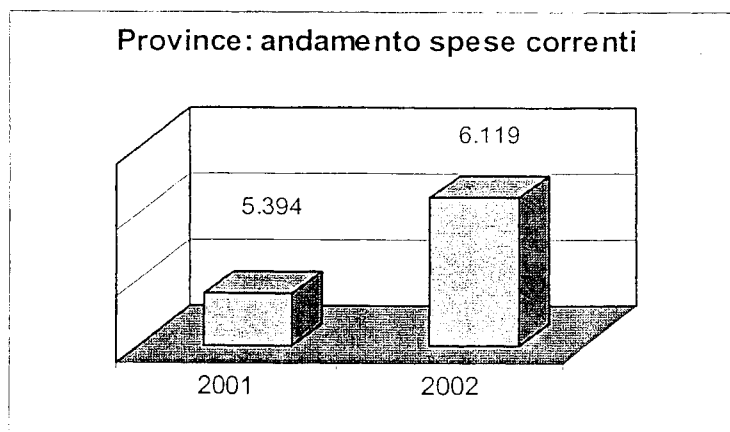
L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo biennale non riesce a mettere in evidenza lo sviluppo di tendenze tali da poterne trarre elementi in termini di andamenti futuri. Si presenta come elemento innovativo uno sviluppo dei trasferimenti che non risponde precisamente agli indirizzi della riforma dei tributi locali; future devoluzioni tributarie potranno incidere sull'assetto delle entrate delle Province.

Spese correnti.

Come accennato in precedenza, va rilevato che alcune delle misure adottate hanno avuto incidenza sulla parte passiva dei bilanci, introducendo anche limitazioni ai pagamenti. Dimostrano particolare rilievo le misure di contenimento stabilite dal patto di stabilità interno per il 2002, che alla riduzione del disavanzo affiancavano quella della spesa corrente rilevante ai fini del patto stesso. Altre misure, non prive di incidenza sulla fluidità della spesa, limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere. L'art. 66 della legge finanziaria per il 2001 ha ancora disciplinato in modo rigido il "tiraggio" da parte degli Enti locali delle somme loro spettanti e depositate presso le tesorerie provinciali dello Stato.

Il complesso di questi interventi appuntati principalmente sulla cassa potrebbe condurre ad una lievitazione non fisiologica dei residui passivi ed alla progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa. I dati sui residui tuttavia possono essere esaminati solo attraverso l'analisi dei dati dei conti consuntivi, dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui. Attraverso i dati relativi ai pagamenti per l'esercizio 2002 si possono formulare notazioni di tipo induttivo, che è necessario confrontare con quanto rilevato in termini d'impegni per il 2001.

Dal complesso dei dati relativi alle Province esaminate emerge una tendenza alla crescita della spesa corrente (13,44%); difatti nel 2002 il titolo I della spesa ha comportato 6.119 meuro di pagamenti totali, con una sensibile variazione in aumento rispetto all'esercizio precedente; in termini assoluti l'aumento ammonta a circa 725 meuro.



Si rileva, pertanto, che la mole dei pagamenti della spesa corrente evidenzia una crescita ben superiore al tasso programmato d'inflazione, che tuttavia non deve essere valutata negativamente. Infatti un elemento che può fornire spiegazione a questo fenomeno potrebbe essere costituito dal significativo mutamento, intervenuto in quell'anno, del quadro delle funzioni conferite alle Province, che potrebbe essersi riverberato sulla spesa; peraltro analoga situazione si nota in merito all'entrata.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso delle Province una crescita eclatante del 17,96%, raggiungendo i 1.734 meuro di pagamenti totali nel 2002. Anche questa crescita si può spiegare con l'avanzamento del processo di trasferimento delle risorse anche umane per lo svolgimento delle funzioni conferite.

Nel rapporto di composizione la spesa del personale rappresenta per l'esercizio in esame il 28,34 % di quella corrente.

Anche la spesa per acquisto di beni e servizi fa registrare una decisa tendenza ascendente (16,04%).

È da dire che la tendenza all'esternalizzazione dei servizi pubblici, che dovrebbe assumere maggior vigore nel 2003 dopo l'approvazione dell'apposita disciplina, può costituire un fattore di crescita della spesa per acquisto di servizi.

La spesa in conto capitale presenta un notevole aumento, passando dai 2.615 meuro del 2001 ai 3.365 del 2002 (28,68%), elevandosi ad una cifra assoluta di circa 750 meuro.

Da tali dati si rileva che la spinta al rilancio degli investimenti nelle Province si dimostra sostenuta. Va notato, inoltre, che le maggiori erogazioni di spesa in conto capitale sono congruenti con le misure inserite nel patto di stabilità che non ha inteso limitare la crescita di tale comparto.

Aumentano del 12,84% anche le accensioni di prestiti, elevandosi da 841 meuro del 2001 a 949 meuro del 2002.

Peraltro il dato relativo all'accensione di prestiti, che cresce meno rapidamente della spesa per investimenti, farebbe intravedere un ricorso al finanziamento degli investimenti con economie della parte corrente dei bilanci.

Passando all'esame dei pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa, si nota che per l'insieme delle Province esaminate il totale dei pagamenti ammonta nel 2002 a 11.083 meuro, con un aumento del 19,49 %.

Raffronto entrate - spese

L'esposizione dei dati di cassa delle Province per il 2002 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Va evidenziato che i saldi che verranno presi di seguito in esame non sono coincidenti con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli Enti locali che peraltro sono

rivolti ad operare un confronto in termini di previsioni, accertamenti ed impegni piuttosto che evidenziare le differenze in termini di cassa. Quest'ultimo dato, peraltro non risentendo della gestione dei residui, fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza. Inoltre il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi contemplati nello schema dei risultati differenziali previsti dalla contabilità.

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate presenta i seguenti importi:

Saldo di parte corrente

	(milioni di euro)		
	2001	2002	Variazione %
Entrate correnti +	6.693	7.465	11,53
Spese correnti -	5.394	6.119	-13,34
Rimborso prestiti -	368	448	21,74
Totale	931	898	-3,5

Si pone pertanto in evidenza un avanzo pari a 898 meuro contro i 931 del 2001. Si evidenzia quindi una lieve riduzione (circa 33 meuro) della situazione economica di cassa delle Province che è un risultato indicativo dell'equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente. Questo risultato si realizza nonostante l'andamento vivace delle spese correnti.

Il peggioramento del saldo tra entrate finali e spese finali si dovrebbe riflettere limitatamente sul computo per il patto di stabilità, in quanto il maggiore incremento delle spese si verifica nel titolo II, che è escluso dal computo delle uscite rilevanti in tale sede.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale è esposto nella seguente tabella:

Entrate/spese in conto capitale

	(milioni di euro)	
	2001	2002
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	1.381	2.096
Accensione di prestiti +	912	1.239
Spese in conto capitale -	2.615	3.365
Saldo gestione investimenti	-322	-30

In questo caso si nota, invece, un limitato disavanzo pari a 30 meuro, a fronte dei 322 meuro di disavanzo dell'esercizio precedente.

Questo risultato deriva da una maggiore dinamica delle entrate (specie del titolo IV) rispetto ai correlativi pagamenti.

Data la natura della spesa in esame, la formazione di un limitato disavanzo di cassa deve essere valutata positivamente in quanto ciò dimostra un pieno impiego delle fonti di finanziamento ed un rilancio degli investimenti nel comparto delle Province.

La tendenza al maggiore ricorso all'autofinanziamento potrebbe essere messa in relazione all'adempimento della misura del patto di stabilità rivolta alla riduzione dello stock di debito ed inoltre va notato che la ripresa degli investimenti si conforma anch'essa agli indirizzi espressi in tal sede ad esercitare un controllo selettivo della spesa senza comprimere gli interventi in conto capitale.

Le tendenze emerse per il 2002 mettono in evidenza una situazione complessivamente positiva per le Province dovuta alla crescita delle entrate, al rilancio degli investimenti ed al ricorso all'autofinanziamento. Al contrario, potrebbero destare qualche preoccupazione l'andamento dei pagamenti correnti che si evolve a un tasso ben superiore a quello programmato d'inflazione, la riduzione delle entrate per altri tributi e la stasi delle tasse. Tuttavia, l'aumento di spesa corrente potrebbe essere imputato allo svolgimento di nuove funzioni e le tasse e gli altri tributi hanno un peso poco rilevante nel titolo I.

Comuni.**Entrate**

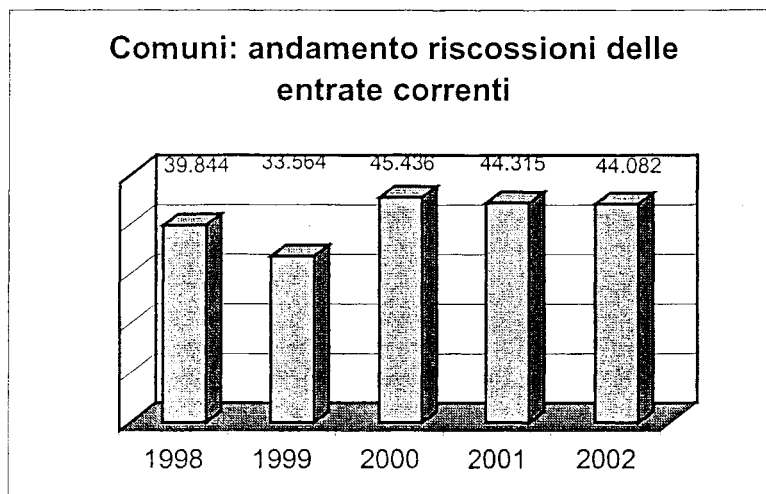
Il totale delle entrate correnti degli 8.071 Comuni senza distinzione di popolazione esaminati assomma a 44.082 milioni di euro quanto a riscossioni totali, decrescendo marginalmente rispetto all'esercizio precedente nel quale tale importo raggiungeva i 44.315 meuro (-0,53%).

Entrate correnti

(milioni di euro)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Entrate tributarie	14.592	15.192	16.406	15.959	16.402	19.348
Trasferimenti	8.903	13.130	16.106	18.633	18.815	16.269
Entrate extratributarie	10.610	11.522	1.051	10.845	9.098	8.465
Totale	34.105	39.844	33.564	45.436	44.315	44.082

Nel 2002 si conferma, quindi, la tendenza alla lieve diminuzione dei flussi di cassa di entrate correnti che si era manifestata nell'esercizio precedente dopo la crescita interrotta dal 1997. La situazione dell'ultimo biennio, non dovrebbe derivare in linea di principio dalla manovra sulle disponibilità di tesoreria detenute dagli Enti decentrati; infatti proprio dal 2001 tali limitazioni sono state adottate solo nei confronti degli Enti di maggiori dimensioni. Le misure finanziarie sulla erogazione dei trasferimenti statali dovrebbero operare in modo meno incisivo rispetto ai primi esercizi di vigenza sia per il progressivo affievolimento dell'efficacia che per l'alleggerimento dei vincoli. Il fenomeno rilevato non deve, quindi, essere connesso alla manovra dei flussi, ma rivestire un carattere sostanziale.



Le riscossioni di tributi per il complesso degli Enti esaminati assommano nel 2002 a 19.348 milioni e fanno registrare nel biennio un aumento del 17,96%, che si discosta dal minore aumento (2,78%) dell'esercizio precedente e dalla diminuzione del 2000 (-2,72%). L'aumento così dirompente, tuttavia, non può essere ascritto ad una ripresa della dinamica espansiva dei tributi locali tradizionali, salvo l'addizionale facoltativa all'IRPEF che dovrebbe dimostrarsi ancora in espansione, ma è generato da un intervento normativo innovativo che ha riguardato la devoluzione di una quota dell'IRPEF ai Comuni.

Nella prima categoria del titolo I relativa alle imposte, sino all'esercizio 2002, l'entrata di gran lunga preponderante era costituita dall'ICI, mentre l'ingresso di un'altra fonte di gran rilievo imprime una forte accelerazione alla dinamica dell'entrata. L'andamento della categoria

delle imposte ne risulta fortemente condizionato e si assiste ad un aumento delle riscossioni totali a 14.228 meuro rispetto agli 11.623 del 2001 (22,41%), con ciò dimostrandosi che l'introduzione di una nuova risorsa ha trainato l'andamento delle imposte.

Anche per le altre due categorie, tasse ed altri tributi, si registrano nel complesso aumenti considerevoli. Non si ripropone, quindi, il calo delle riscossioni delle tasse, tendenza questa che nell'esercizio precedente ha assunto toni rilevanti e dovrebbe essere principalmente dovuta alle difficoltà di incassare la tassa sui rifiuti a seguito delle modificazioni nelle procedure di riscossione. Per gli altri tributi si nota una notevole crescita che si eleva in cifra assoluta a circa 286 milioni ed in percentuale al 40,34%.

Per il complesso degli Enti esaminati i trasferimenti correnti assommano, in termini di cassa, a 16.269 meuro contro i 18.815 del 2001 e fanno registrare una flessione del 13,53% (rispetto ad un calo moderato rilevato nel 2001), che in cifra assoluta ammonta a circa 2.545 milioni.

La diminuzione delle risorse effettivamente trasferite agli Enti locali deriva interamente dai trasferimenti erariali, difatti per tale categoria si passa dai 13.893 meuro del 2001 agli 11.410 dell'esercizio successivo, con una diminuzione in cifra assoluta di 2.483 meuro pari al 17,87%.

La diminuzione delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato costituisce una decisa svolta in termini di autonomia finanziaria e costituisce una nuova tendenza rispetto a quella rilevata negli esercizi successivi al 1997. Infatti dal 1998 in poi l'esaurirsi dell'efficacia delle disposizioni introdotte relativamente all'esercizio 1997, che consentivano l'accreditamento delle somme trasferite solo qualora le disponibilità liquide dei conti di tesoreria raggiungessero un certo livello, aveva generato una crescita costante degli incassi. Nel 2001, pur non essendo variato il sistema di computo, né quello di assegnazione dei trasferimenti, e dovendo iniziare la riscossione delle risorse derivanti dall'attuazione delle leggi Bassanini, si è registrata una lieve contrazione.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2002, relativamente al titolo II dell'entrata, si è avuta una sensibile contrazione imputabile ai trasferimenti erariali che va ben oltre le misure di contenimento operanti sulla cassa. Si tratta del primo effetto di una nuova linea che affida un ruolo determinante alle compartecipazioni nello sviluppo del federalismo fiscale.

Tornando alle entrate correnti, si rileva che per il complesso degli Enti le riscossioni del titolo III nel 2002 raggiungono gli 8.465 meuro rispetto ai 9.098 meuro del 2001, con un decremento del 6,96% che si oppone all'aumento rilevato nel biennio precedente. La tendenza discendente delle entrate extratributarie si conferma ed il calo assume valori meno elevati.

Dai dati relativi al complesso degli Enti esaminati per il 2002 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Entrate correnti

(milioni di euro)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Composizione %	%	%	%	%	%	%
Entrate tributarie	42,79	38,13	38,13	35,12	37,01	43,89
Trasferimenti	26,10	32,95	37,44	41,01	42,46	36,91
Entrate extratributarie	31,11	28,92	24,43	23,87	20,53	19,20
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Appare di immediata evidenza l'inversione nell'ultimo esercizio delle tendenze in atto, dovute alla ripresa per cassa delle entrate tributarie che hanno riguadagnato terreno sulle entrate trasferite. Il decremento dei trasferimenti va anche imputato alla lentezza delle procedure per il conferimento delle funzioni e delle risorse ai Comuni.

D'altra parte l'andamento degli ultimi anni è stato la conseguenza della debolezza del settore dei tributi tradizionali e delle difficoltà di realizzazione della tassa rifiuti.

L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo più ampio fa meglio intravedere a quali assetti dovrebbe tendere la composizione delle entrate anche in termini di competenza. In particolare

si presenta come elemento innovativo un riacquisito ruolo traente delle entrate tributarie che dovrebbe rispondere da un lato agli indirizzi della riforma dei tributi locali e dall'altro, più efficacemente, ad una ricerca di maggiore incisività nell'impiego delle compartecipazioni a tributi erariali.

Da tali dati si rileva inoltre che gli scostamenti riguardano tutti i titoli, con variazioni che fanno ridimensionare l'incidenza delle entrate trasferite a vantaggio di quelle proprie, salvo un moderato ridimensionamento delle entrate extratributarie. Questi effetti conseguono solo in parte minima dalle manovre effettuate esclusivamente sulla cassa e dovrebbero rivestire un carattere strutturale.

Va notato che il titolo III perde progressivamente terreno sugli altri due, collocandosi ben al di sotto di quelli relativi ai tributi e ai trasferimenti.

Ciò significa che, nonostante lo sforzo che i Comuni stanno compiendo nello sviluppo delle entrate derivate dallo svolgimento dei servizi pubblici di loro competenza, non riprende vigore l'andamento del titolo che, per via della rigidità delle tariffe e per il mancato decollo delle tariffe rifiuti, resta sostanzialmente indifferente alla defiscalizzazione di taluni tributi. Di non secondario rilievo nel rapporto di composizione è il fatto che gli altri due titoli hanno avuto decrementi di cassa significativi.

Spese correnti.

Passando al versante della spesa corrente si rileva che, come accennato in precedenza, alcune delle misure adottate hanno avuto riferimento alla parte passiva dei bilanci, introducendo anche limitazioni agli impegni e ai pagamenti. Sul versante della spesa corrente hanno rilievo le misure di contenimento previste dal patto di stabilità interno per il 2002 che alla riduzione del disavanzo affiancano la riduzione della spesa corrente rilevante per il patto, sia in termini di impegni che di pagamenti. Altre misure non prive di incidenza sulla fluidità della spesa limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere, che tuttavia dal 2001 sono limitate agli Enti più grandi.

L'art. 66 della legge finanziaria per il 2001 ha, infatti, disciplinato in modo rigido il "tiraggio" da parte degli Enti locali delle somme loro spettanti e depositate presso le tesorerie provinciali dello Stato, stabilendo diversi regimi per gli Enti in base alle loro dimensioni.

Il complesso di tali interventi, appuntati principalmente sulla cassa, potrebbe condurre ad una lievitazione non fisiologica dei residui passivi ed alla progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa, con intuibile formazione di masse di obbligazioni in attesa di estinzione, che prima o dopo dovranno trovare disponibilità nella cassa. Indagini sul fronte dei residui possono essere svolte compiutamente solo attraverso l'esame dei dati dei conti consuntivi, dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui. Attraverso i dati relativi ai pagamenti per l'esercizio 2002 si possono formulare notazioni di tipo induttivo, da confrontare con quanto rilevato in termini d'impegni per il 2001.

Dal complesso dei dati relativi ai Comuni esaminati emerge una tendenza alla diminuzione della spesa corrente (-1,26%), difatti nel 2002 il titolo I della spesa ha comportato 41.505 meuro di pagamenti totali, con una variazione in diminuzione non irrilevante rispetto all'esercizio precedente, mentre nel 2001 tale comparto aveva fatto registrare una crescita superiore al tasso programmato d'inflazione, che non si poteva valutare positivamente.

Si rileva, pertanto, che la stabilità della mole dei pagamenti della spesa corrente, che si era notata negli ultimi esercizi e che si è interrotta nel 2001, si è tramutata nell'ultimo esercizio in una flessione. Dall'esame del dato relativo agli impegni per il 2001, non si è tuttavia rilevata una omologa tendenza, ma una crescita superiore al tasso di inflazione⁴¹, per cui, anche se con riferimento ad un esercizio precedente, non si rilevano in linea gli andamenti della competenza e della cassa. Un elemento che può fornire spiegazione a questo fenomeno potrebbe essere costituito dal significativo mutamento, intervenuto in quell'anno, del quadro delle funzioni conferite ai Comuni che potrebbe essersi riverberato sulla spesa; tuttavia analoga situazione si sarebbe dovuta notare in merito all'entrata.

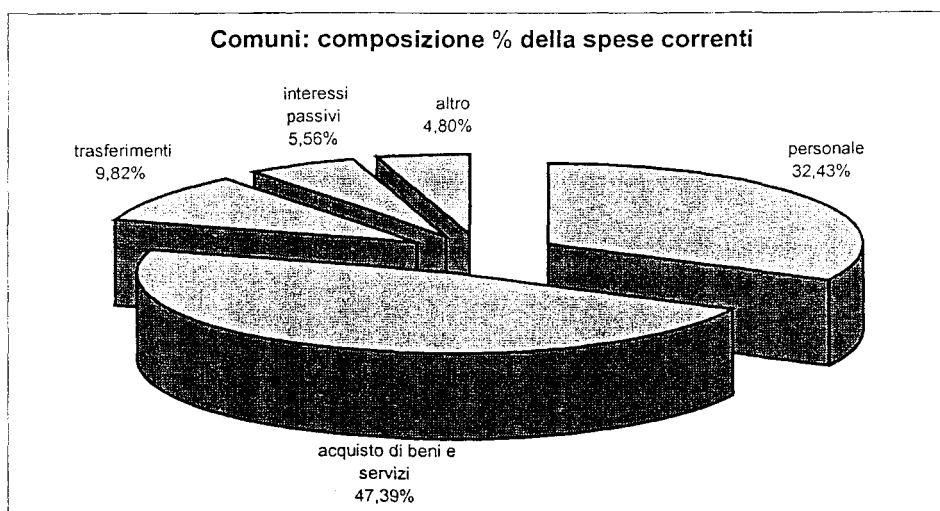
⁴¹Si veda il capitolo della parte finanziaria dedicato alla spesa corrente.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso dei Comuni una lieve crescita, raggiungendo i 13.462 meuro di pagamenti totali nel 2002 (1,31%). Questa crescita si dimostra meno vivace rispetto a quella dell'esercizio precedente (3,28%) e riprende la tendenza che vede la progressiva perdita di rilevanza per tale intervento. L'andamento della spesa del personale deve essere valutato alla luce delle dinamiche contrattuali e della situazione della consistenza dello stesso.

Nel rapporto di composizione, la spesa del personale rappresenta per l'esercizio in esame il 33,49 % di quella corrente, continuando quindi a decrescere rispetto alle altre componenti .

La spesa per acquisto di beni e servizi fa registrare una tendenza discendente (-0,81%), che si oppone alla crescita dell'esercizio 2001. Si nota, quindi ancora una certa complementarità della evoluzione di questi due interventi; infatti alla stasi della spesa per beni e servizi nel 2002, si è contrapposto un moderato aumento della spesa per il personale. Al contrario, nel 2001, la ripresa di quest'ultima si è legata ad una crescita più moderata degli acquisti di beni e servizi. È da dire che la tendenza all'esternalizzazione dei servizi pubblici, che dovrebbe assumere maggior vigore nel 2003 dopo l'approvazione dell'apposita disciplina, potrebbe costituire un fattore di limitazione degli oneri derivanti dal personale interno degli Enti.

Va notata, infine, la flessione della spesa per interessi (-12,65%) che potrebbe dipendere da operazioni di ristrutturazione del debito e dalla minore spinta ad intraprendere nuove iniziative.



Passando all'esame degli interventi in conto capitale, si nota che per l'insieme degli Enti esaminati il totale dei pagamenti del titolo II ammonta nel 2002 a 22.633 meuro, con un calo del 3,03 %.

Da tali dati si rileva che la spinta al rilancio degli investimenti perde vigore; tendenza questa che non è confermata dal dato degli impegni in conto competenza per il 2001 che vede un vivace aumento delle nuove iniziative. Va notato, inoltre, che le erogazioni di spesa in conto capitale non subiscono vincoli da parte delle misure inserite nel patto di stabilità che non ha inteso limitare la crescita di tale comparto.

Peraltro, il dato della crescita dell'accensione di prestiti (13,90%) farebbe intravedere un finanziamento degli investimenti con ricorso al mercato, non coerente con le effettive erogazioni; ciò può essere determinato dall'assottigliamento dei margini per l'autofinanziamento e potrebbe far ipotizzare un utilizzo della liquidità così generata in altri settori di spesa.

Raffronto entrate - spese.

L'esposizione dei dati di cassa dei Comuni per il 2002 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Va evidenziato che i saldi che verranno presi di seguito in esame non sono coincidenti con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli Enti locali; risultati, che

peraltro sono rivolti ad operare un confronto in termini di previsioni, accertamenti ed impegni, piuttosto che a segnalare le differenze in termini di cassa. Quest'ultimo dato, peraltro, non risentendo della gestione dei residui, fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza. Inoltre, il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi contemplati nello schema dei risultati differenziali previsti dalla contabilità.

Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Entrate correnti +	34.105	39.844	33.564	45.436	44.315	44.082
Spese correnti -	37.807	37.733	39.679	40.251	42.033	41.505
Rimborso prestiti -	2.833	3.471	4.400	3.971	3.128	2.827
TOTALE	-6.535	-1.361	-10.516	1.215	-846	-250

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate pone in evidenza un disavanzo di 250 milioni di euro contro gli 846 del 2001. La tendenza al miglioramento del saldo inverte le risultanze del 2001, esercizio nel quale si passava da una situazione consistente di avanzo dell'esercizio precedente ad un rilevante disavanzo.

Si evidenzia quindi un miglioramento non indifferente (circa 600 meuro) della situazione economica di cassa dei Comuni, che è un risultato indicativo dell'equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente. Questo risultato non è stato influenzato dall'andamento debole delle entrate correnti, nelle quali le entrate tributarie sono lievitate e diminuiti i trasferimenti, ed ha risentito della flessione della spesa corrente.

Va aggiunto che questo miglioramento si dovrebbe riflettere sul computo per il patto di stabilità, in quanto il maggiore incremento delle entrate si verifica nel titolo I che è rilevante nel computo delle entrate svolto in tale sede e nel quale non è stato escluso l'apporto della quota devoluta dell'IRPEF.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale comporta, invece, un limitato disavanzo pari a 295 milioni, a fronte dei 1.053 di disavanzo dell'esercizio precedente.

Entrate/spese in conto capitale

(milioni di euro)

	1998	1999	2000	2001	2002
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	10.820	12.459	14.961	16.863	16.247
Accensione di prestiti +	5.428	6.625	7.346	5.425	6.091
Spese in conto capitale -	16.159	17.177	19.524	23.341	22.633
Saldo gestione investimenti	89	1.907	2.782	-1.053	-295

Questo risultato deriva da una dinamica ridotta dei pagamenti rispetto alle correlative entrate, per le quali va notato un deciso aumento delle accensioni di prestiti. Data la natura della spesa in esame, la formazione di un limitato disavanzo di cassa deve essere valutata positivamente in quanto ciò dimostra un largo impiego delle fonti di finanziamento, anche se non si assiste al rilancio degli investimenti nel comparto degli Enti locali.

La tendenza al minore ricorso all'autofinanziamento può derivare dal fatto che la misura del patto di stabilità rivolta alla riduzione dello stock di debito non è stata riproposta. Inoltre va notato che la mancata ripresa degli investimenti non si conforma agli indirizzi espressi in tal sede ad esercitare un controllo selettivo della spesa senza comprimere gli interventi in conto capitale.

Nel complesso, le tendenze emerse per il 2002 mettono in evidenza una situazione di luci ed ombre dove vanno valutate positivamente la crescita delle entrate tributarie e il decremento dei pagamenti correnti in cifra assoluta (senza considerare il tasso programmato d'inflazione). Al contrario, potrebbero destare preoccupazione il mancato rilancio degli investimenti ed il minore ricorso all'autofinanziamento.

2.2.4 Conclusioni.

Al termine dell'esercizio 2001 lo scenario economico si profilava incerto per l'azione congiunta di più fattori: il rischio di una ripresa dell'inflazione, l'emergere di tensioni sui tassi d'interesse e la maggiore problematicità del controllo della spesa.

L'azione svolta dal contesto macroeconomico, che andava a presentare aspetti problematici, poneva maggiori difficoltà al mantenimento della linea di risanamento e stabilità attuata negli anni precedenti.

Nel 2002, secondo le stime diffuse dall'Istituto nazionale di statistica al fine del calcolo degli indicatori di convergenza previsti dal trattato di Maastricht, il PIL ha fatto rilevare un aumento dello 0,4% rispetto al 2001, segnando un sensibile rallentamento rispetto alla dinamica dell'anno precedente. Dall'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche si evince che nel 2002 l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni ha registrato un miglioramento, essendosi attestato al 2,3% rispetto al 2,6% dell'anno precedente. Le uscite di parte corrente, al netto degli interessi, hanno registrato una crescita del 4% ed il loro rapporto sul PIL è salito al 38,2%. La pressione fiscale complessiva si è ridotta al 41,6% facendo notare un flessione dello 0,5% rispetto all'anno precedente.

Dall'esame dei dati di cassa dei Comuni per il 2002 raccolti dalla Ragioneria Generale dello Stato, si è evidenziato per le Province un aumento delle entrate correnti sostenuto e per i Comuni un lieve calo in termini nominali di tali entrate. L'andamento dei Comuni è il prodotto dell'azione congiunta della notevole flessione dei trasferimenti, della lieve flessione delle entrate extratributarie e dell'incremento delle entrate tributarie.

Sempre in termini di cassa si è evidenziato per le Province un aumento consistente dei pagamenti di spesa corrente (13,44%), mentre nei Comuni si assiste ad una diminuzione dell'1,26%, che modifica la precedente situazione di crescita nell'esercizio 2001. Tra le componenti della spesa corrente dei Comuni si nota che quella per il personale continua a crescere, ma ad un ritmo meno elevato (1,31%), e quella per acquisto di beni e servizi fa registrare una tendenza discendente dello 0,81%, ma in modo meno rapido rispetto all'esercizio precedente.

Un aumento dinamico si rinviene nei pagamenti in conto capitale delle Province; ciò dimostra che la spinta al rilancio degli investimenti riprende vigore, in relazione all'avvio di nuove iniziative e attraverso la più rapida realizzazione dei programmi d'investimento in corso d'attuazione. Diversa è la situazione dei Comuni, ove tale spinta perde vigore.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale, si nota nei Comuni un aumento delle riscossioni per accensioni di prestiti, che farebbe intravedere un minore ricorso alle economie derivanti dalla parte corrente dei bilanci.

Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle Province un avanzo che diminuisce lievemente rispetto all'esercizio precedente. Nei Comuni si nota invece un disavanzo che si riduce rispetto a quello riscontrato nel 2001; tale risultato può essere imputato all'andamento ristagnante delle spese correnti.

Nei Comuni il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale evidenzia invece un ridotto disavanzo pari a 295 meuro che modifica la situazione di maggiore disavanzo dell'esercizio precedente. Ciò è addebitabile dall'andamento poco dinamico dei pagamenti rispetto alle correlative entrate; peraltro, data la natura della spesa in esame, la formazione di un limitato disavanzo di cassa può essere valutata positivamente.

Le tendenze del 2002 fanno rilevare una situazione molto differenziata tra le Province e i Comuni. Infatti nelle prime si notano sia sul fronte dell'entrata che della spesa tendenze espansive che corrispondono ad un momento di vitalità di tali istituzioni nelle quali il processo di trasferimento delle funzioni ha dimostrato un certo dinamismo; inoltre, si riduce marginalmente l'avanzo della situazione economica. Al contrario, per i Comuni emerge una situazione di generale ristagno, nella quale pare che i margini operativi della spesa si siano ridotti, pur dovendo comunque essere attuato il processo di conferimento delle funzioni. La spesa corrente si riduce e resta sostanzialmente stabile quella d'investimento, aumenta il ricorso al mercato ed il rispetto del patto di stabilità si dimostra comunque problematico.

2.3 Patto di stabilità interno 2002.

Nel 2002, a differenza dell'esercizio precedente, è stata posta una disciplina del patto di stabilità interno che per vari aspetti si dimostra più costrittiva nei confronti degli Enti locali, evidenziando un rinnovato interesse da parte del legislatore a porre regole cogenti per comprimere la formazione di disavanzi eccessivi da parte del comparto delle autonomie. In primo luogo essa appare rivolta a dare maggiore risalto all'azione sulla spesa corrente rispetto a quella sul saldo, inoltre viene introdotto un sistema di sanzioni che incidono notevolmente sull'attività degli Enti. Infine è stato previsto il ripristino di un sistema di verifiche da parte dei Ministeri dell'Economia e Finanze e dell'Interno⁴².

Le più recenti modifiche alla disciplina del patto sembrano allontanare l'istituto dalla originaria previsione di uno strumento atto a indicare i risultati da raggiungere, lasciando libera la scelta delle modalità per il loro raggiungimento. Anche la precedente natura del patto quale esortazione programmatica piuttosto che norma imperativa va modificandosi in presenza di sanzioni concrete ed incisive.

Queste ed altre considerazioni hanno indotto alcune Regioni a presentare ricorsi alla Corte costituzionale nei confronti della disciplina contenuta nell'art. 24 della legge finanziaria per il 2002 concernente il patto di stabilità interno.

I dubbi avanzati in ordine alla costituzionalità delle norme sul patto per il 2002 hanno da un lato condizionato i comportamenti del Ministero dell'Economia e Finanze nell'attuazione ed applicazione dell'istituto -infatti, non è stato emesso il decreto che avrebbe dovuto attuare il sistema delle sanzioni- e dall'altro hanno condotto il legislatore stesso a ripensamenti resi concreti nella finanziaria del 2003 che ha abrogato espressamente alcune norme contenute nell'art. 24 della legge finanziaria per il 2002 n. 448 del 2001, come modificate dall'art. 3 della legge n. 75 del 2002.

Per l'esercizio in esame gli obiettivi riguardavano il saldo finanziario espresso in termini di cassa la cui variazione peggiorativa doveva essere contenuta entro il limite del 2,5 % rispetto al saldo del 2000. Inoltre era posto un limite agli impegni e ai pagamenti della spesa corrente il cui aumento doveva essere contenuto entro il limite del 6% rispetto all'omologo dato dell'esercizio 2000.

L'esame dei risultati per l'esercizio 2002 effettuato in questa sede si proietta anche sugli andamenti del patto di stabilità per il quale non sono state effettuate verifiche a livello generale da parte del Ministero dell'Economia e Finanze e neppure le associazioni degli Enti hanno svolto riscontri nella materia. Sono stati, quindi, eseguiti controlli in questa sede in ordine al rispetto dei limiti al disavanzo e alla spesa posti dalla normativa per il 2002, verificando esclusivamente attraverso i prospetti dedicati allo scopo inviati dagli Enti, non essendo ancora disponibili le risultanze dei rendiconti delle Province e dei Comuni di competenza della Sezione.

Preliminarmente l'esame è stato effettuato avvalendosi dei dati di cassa raccolti dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che non sono in grado di fornire risposte esaustive allo scopo, ma riescono esclusivamente a far intravedere le linee di tendenza. Questi riscontri sono stati condotti su 100 Province e su un vasto aggregato di Comuni⁴³ e, quindi, su una platea più ampia rispetto ai Comuni assoggettati alla normativa nel 2002 (limitata a quelli con più di 5.000 abitanti). L'analisi così effettuata ha messo in luce la tenuta complessiva del comparto anche nel 2002.

I risultati hanno sostanzialmente evidenziato, rispetto alle analoghe rilevazioni effettuate lo scorso anno, finalizzate alla verifica del raggiungimento dell'obiettivo a livello di comparto, che la situazione del saldo è caratterizzata da un notevole miglioramento per entrambe le categorie di Enti.

⁴² Per una trattazione più completa dell'argomento si veda il capitolo di questa relazione dedicato alla evoluzione della disciplina del patto di stabilità interno nel quale viene tracciato un primo bilancio sulla efficacia dispiegata da tale strumento e sull'aderenza ai vincoli comunitari ai quali si rifà.

⁴³ L'aggregato dei Comuni riguarda l'universo senza distinzioni di popolazione per cui include anche Comuni inferiori a 5000 abitanti esclusi dall'applicazione del patto.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Va precisato che il raffronto effettuato sui dati di cassa è limitato al biennio, mentre per il patto di stabilità nel 2002 il raffronto deve essere operato sui risultati dell'esercizio 2000; tuttavia come si vedrà in prosieguo l'ampiezza dello scarto positivo sul saldo lascia intendere che anche il raffronto con il primo esercizio del biennio dovrebbe indicare il raggiungimento dell'obiettivo di saldo finanziario.

In particolare per le Province si nota che tale risultato dovrebbe essersi dimostrato a portata di mano in quanto, pur in presenza dei correttivi stabiliti dalla disciplina applicativa, l'evoluzione delle entrate proprie è stata tale da consentire una piena adempienza a livello di comparto.

(in milioni di euro)

ENTRATE DI CASSA	Riferimenti al bilancio	2001	2002	Variazione %
Entrate finali	(Titoli 1°,2°,3°,4°)	6.074	9.561	57,41%
Trasferimenti correnti dallo Stato	(Tit.2°- cat. 1°)	992	1.088	9,68%
Trasferimenti di capitale dallo Stato	(Tit.4°- cat. 2°)	206	311	50,97%
Riscossione crediti	(Tit.4°- cat. 6°)	515	715	38,83%
Incassi netti		4.361	7.447	70,76%
PAGAMENTI	Riferimenti al bilancio	2001	2002	Variazione %
Spese correnti	Titolo 1°	5.394	6.119	13,44%
Interessi passivi	(Tit. 1° - intervento 6°)	346	331	-4,34%
Pagamenti netti		5.048	5.788	14,66%
SALDO FINANZIARIO - Incassi netti - pagamenti netti		- 687	1.659	-341,48%⁴⁴

Il saldo, in valore assoluto, è migliorato di 2.346 meuro.

Per i Comuni considerati nell'insieme risultano elementi tali da far ritenere che il limite di disavanzo sia stato rispettato; tuttavia, è risultato di minore ampiezza lo scarto positivo nel raggiungimento dell'obiettivo, evidenziandosi una dinamica debole delle entrate rilevanti per il patto nonostante l'assegnazione della quota IRPEF.

Infatti, la situazione dei Comuni dovrebbe distinguersi in positivo da quella delle Province essendo stata assegnata ai primi dal 2002 la quota di compartecipazione all'IRPEF; invece si è notato che questo comparto ha avuto minori facilitazioni e che il risultato consolidato, pur dimostrandosi in linea con l'obiettivo, evidenzia uno scarto positivo percentualmente inferiore.

(in milioni di euro)

ENTRATE DI CASSA	Riferimenti al bilancio	2001	2002	Variazione %
Entrate finali	(Titoli 1°,2°,3°,4°)	61.178	60.329	-1,39%
Trasferimenti correnti dallo Stato	(Tit.2°- cat. 1°)	13.893	11.410	-17,87%
Trasferimenti di capitale dallo Stato	(Tit.4°- cat. 2°)	1.334	1.334	0,00%
Riscossione crediti	(Tit.4°- cat. 6°)	7.604	6.749	-11,24%
Incassi netti		38.347	40.836	6,49%
PAGAMENTI	Riferimenti al bilancio	2001	2002	Variazione %
Spese correnti	Titolo 1°	42.033	41.505	-1,26%
Interessi passivi	(Tit. 1° - intervento 6°)	2.641	2.307	-12,65%
Pagamenti netti		39.392	39.198	-0,49%
SALDO FINANZIARIO - Incassi netti - pagamenti netti		- 1.045	1.638	-256,75%

Il saldo, in valore assoluto, è migliorato di 2.683 meuro.

⁴⁴ Il segno negativo che precede la percentuale di variazione del saldo è dovuto al fatto che si raffronta un risultato preceduto dal segno meno del 2001 con un risultato positivo dell'esercizio successivo; la percentuale di variazione indica, quindi, un miglioramento del saldo.

Anche se per i Comuni l'obiettivo di disavanzo si sarebbe dovuto dimostrare di facile realizzazione, non essendo stato scomputato dalle entrate l'apporto della quota IRPEF, dovuta ad un intervento normativo innovativo, tuttavia come si vedrà in prosieguo sono molti gli Enti che non hanno raggiunto tutti gli obiettivi imposti per il 2002 che, come si è detto, non erano limitati al solo disavanzo.

In sintesi da questi primi riscontri risulta che per il 2002 il comparto Enti locali si è sostanzialmente adeguato alle regole del patto relative al saldo, anche perché dette regole sono state non troppo ambiziose ed hanno imposto risultati di saldo di facile raggiungimento.

Per quanto riguarda poi l'altro obiettivo posto agli Enti, che incide sulla dinamica della spesa corrente, non può che rimandarsi all'esame analitico della documentazione prodotta che è stato effettuato.

2.3.1 Verifiche sul raggiungimento degli obiettivi.

Per una prima verifica dei risultati raggiunti dagli Enti locali nell'esercizio 2002 la Sezione ha richiesto alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti - con lettera circolare del 7 gennaio 2003 - i dati relativi al calcolo dei tre obiettivi programmatici per il 2002 nonché i prospetti di monitoraggio di fine anno dai quali risultava il conseguimento o meno degli stessi.

La verifica dell'esattezza formale degli adempimenti richiesti dalla normativa che, come di consueto, precede l'analisi dei dati finanziari relativi al patto, è risultata particolarmente complessa dal momento che solo per le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti il Ministero dell'Economia e Finanze aveva emanato in data 30 aprile 2002 il decreto concernente i prospetti e le relative istruzioni per il monitoraggio del fabbisogno e degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno per l'anno 2002, di cui all'art. 24, commi 10, 11 e 12, della legge n. 448 del 2001. Per tutti gli altri Enti, essendo stato soppresso dalla legge finanziaria per il 2003 l'obbligo di trasmissione al Ministero dell'Economia e Finanze delle informazioni concernenti il rispetto degli obiettivi programmatici, i dati necessari ai fini dell'indagine sono stati tratti da prospetti non sempre standardizzati, in quanto elaborati ad uso esclusivo interno dell'amministrazione. Ciò ha comportato conseguentemente anche una significativa e complessa attività istruttoria finalizzata a rendere omogenee le informazioni provenienti dai Comuni di dimensioni medio-piccole, da cui è emersa, fra l'altro, una scarsa attitudine degli Enti al monitoraggio dei vincoli del patto che trova ragione nella circostanza che è venuta meno per tali Enti la previsione normativa concernente il sistema sanzionatorio e di controllo da parte del Ministero dell'Economia.

Va inoltre segnalato che, per quanto riguarda le modalità di calcolo degli obiettivi, la circolare n. 11 del 26 febbraio 2002 del Ministero anzidetto esemplificava esclusivamente il computo degli obiettivi riferiti all'evoluzione del saldo finanziario e al contenimento della spesa corrente, inducendo gli Enti a comportamenti diversificati in ordine al calcolo dell'obiettivo riferito al contenimento degli impegni della spesa corrente.

L'indagine presenta i risultati di 995 Enti (88 Province e 907 Comuni)⁴⁵ e le tabelle che seguono rappresentano il livello di realizzazione di ciascuno dei tre obiettivi programmatici.

⁴⁵ Tra i Comuni non esaminati sono ricompresi quelli delle Province autonome di Trento e Bolzano nonché il comune di Aosta.

**Tab. 1 - Province - rispetto dei tre obiettivi del patto di stabilità 2002
(ripartizione per Regione)**

Regione	Enti esaminati	rispetto dei 3 obiettivi		rispetto del limite del 2,5% del SF 2000		rispetto limite del 6% dei pagamenti 2000		rispetto del limite del 6% degli impegni 2000	
		Province	% sul totale degli Enti esaminati	Province	% sul totale degli Enti esaminati	Province	% sul totale degli Enti esaminati	Province	% sul totale degli Enti esaminati
PIEMONTE	8	3	37,5%	4	50,0%	8	100,0%	7	87,5%
LOMBARDIA	9	7	77,8%	9	100,0%	8	88,9%	8	88,9%
LIGURIA	4	1	25,0%	2	50,0%	3	75,0%	4	100,0%
VENETO	7	7	100,0%	7	100,0%	7	100,0%	7	100,0%
FRIULI V. GIULIA	4	4	100,0%	4	100,0%	4	100,0%	4	100,0%
EMILIA ROMAGNA	9	8	88,9%	8	88,9%	9	100,0%	9	100,0%
TOSCANA	10	9	90,0%	10	100,0%	9	90,0%	10	100,0%
UMBRIA	2	2	100,0%	2	100,0%	2	100,0%	2	100,0%
MARCHE	4	3	75,0%	4	100,0%	4	100,0%	3	75,0%
LAZIO	2	2	100,0%	2	100,0%	2	100,0%	2	100,0%
ABRUZZO	2	1	50,0%	2	100,0%	1	50,0%	2	100,0%
MOLISE	1	1	100,0%	1	100,0%	1	100,0%	1	100,0%
CAMPANIA	3	2	66,7%	3	100,0%	2	66,7%	3	100,0%
PUGLIA	4	2	50,0%	2	50,0%	4	100,0%	4	100,0%
BASILICATA	2	1	50,0%	1	50,0%	2	100,0%	2	100,0%
CALABRIA	4	2	50,0%	3	75,0%	2	50,0%	3	75,0%
SICILIA	9	8	88,9%	9	100,0%	8	88,9%	8	88,9%
SARDEGNA	4	4	100,0%	4	100,0%	4	100,0%	4	100,0%
Totale	88	67	76,1%	77	87,5%	80	90,9%	83	94,3%

Dall'esame dei dati esposti si nota che l'obiettivo che è stato maggiormente rispettato dalle Province è quello del limite agli impegni della spesa corrente, con ciò dimostrandosi che nella gestione della competenza le manovre di contenimento si dimostrano appropriate, ma emergono ulteriori difficoltà nella gestione della cassa che risente di un grado più elevato di rigidità, non essendo differibili sine die i pagamenti che provengono da esercizi precedenti.

Il limite ai pagamenti della spesa corrente risulta comunque osservato da un numero rilevante di Province (80 su 88), mentre è proprio l'obiettivo del saldo quello che fa rilevare il più basso livello di adempimento, nonostante l'andamento dinamico delle entrate rilevanti per il patto ed il notevole miglioramento del saldo stesso che si osserva nel dato aggregato.

Relativamente al saldo emerge una situazione piuttosto diversificata a livello regionale che evidenzia l'addensarsi dei casi di mancato rispetto in sole sei Regioni.

Il rispetto di tutti gli obiettivi fissati per il 2002, che costituisce la condizione necessaria per poter procedere ad assunzioni di personale, avviene in 67 Province ed in questo caso l'allocatione geografica degli Enti che non raggiungono gli obiettivi è più estesa, con una prevalenza delle aree meridionali ed insulari, ma con due picchi negativi che si registrano in Piemonte (il 37,5% delle Province rientra nei parametri fissati) ed in Liguria (solo il 25% delle Province raggiunge tutti e tre gli obiettivi)

**Tab. 2 - Comuni – rispetto dei tre obiettivi del patto di stabilità 2002
(ripartizione per Regione)**

Regione	Enti esaminati	rispetto dei 3 obiettivi		rispetto del limite del 2,5% del SF 2000		rispetto limite del 6% dei pagamenti 2000		rispetto del limite del 6% degli impegni 2000	
		Comuni	% sul totale degli Enti esaminati	Comuni	% sul totale degli Enti esaminati	Comuni	% sul totale degli Enti esaminati	n. Comuni	% sul totale degli Enti esaminati
PIEMONTE	55	42	76,4%	52	94,5%	50	90,9%	47	85,5%
LOMBARDIA	170	121	71,2%	158	92,9%	149	87,6%	132	77,6%
LIGURIA	19	17	89,5%	19	100,0%	18	94,7%	17	89,5%
VENETO	96	72	75,0%	93	96,9%	81	84,4%	86	89,6%
FRIULI V. GIULIA	17	14	82,4%	16	94,1%	16	94,1%	15	88,2%
EMILIA ROMAGNA	78	62	79,5%	72	92,3%	78	100,0%	68	87,2%
TOSCANA	78	56	71,8%	73	93,6%	68	87,2%	64	82,1%
UMBRIA	14	11	78,6%	14	100,0%	13	92,9%	12	85,7%
MARCHE	32	19	59,4%	29	90,6%	24	75,0%	25	78,1%
LAZIO	39	26	66,7%	35	89,7%	31	79,5%	35	89,7%
ABRUZZO	16	9	56,3%	15	93,8%	13	81,3%	12	75,0%
MOLISE	2	2	100,0%	2	100,0%	2	100,0%	2	100,0%
CAMPANIA	78	46	59,0%	66	84,6%	61	78,2%	60	76,9%
PUGLIA	81	63	77,8%	78	96,3%	71	87,7%	70	86,4%
BASILICATA	8	6	75,0%	8	100,0%	7	87,5%	6	75,0%
CALABRIA	28	14	50,0%	24	85,7%	22	78,6%	18	64,3%
SICILIA	75	51	68,0%	66	88,0%	65	86,7%	58	77,3%
SARDEGNA	21	12	57,1%	16	76,2%	15	71,4%	15	71,4%
Totale	907	643	70,9%	836	92,2%	784	86,4%	742	81,8%

Per i Comuni si osserva, a differenza delle Province, che l'obiettivo che è stato maggiormente rispettato è quello del saldo, seguito da quello relativo al limite ai pagamenti di spesa corrente. Ciò avviene nonostante l'andamento poco dinamico delle entrate rilevanti per il patto; il dato del saldo osservato a livello aggregato dimostra comunque un miglioramento non indifferente.

Ciò conferma che i Comuni sono stati avvantaggiati dalla mancata esclusione della quota di compartecipazione IRPEF dalle entrate rilevanti per il patto e che gli sforzi per limitare la spesa sono stati condotti maggiormente nella gestione della cassa. Infatti è l'obiettivo del limite agli impegni che fa rilevare il più basso livello di adempimento; tuttavia non può sottacersi che le manovre di contenimento della spesa di competenza si dimostrano necessarie per ottenere risultati nel medio periodo.

Il limite agli impegni della spesa corrente risulta osservato da un numero piuttosto rilevante di Comuni (742 su 907), superato, comunque, dal numero di Enti che rispetta il limite ai pagamenti (784 Comuni). Relativamente al saldo emerge una situazione che evidenzia l'addensarsi dei casi di rispetto dell'obiettivo in sole 4 Regioni distribuite nelle diverse aree geografiche del Paese (una del Nord, una del Centro e due del Sud Italia).

Il rispetto di tutti gli obiettivi fissati per il 2002, che costituisce la condizione necessaria per poter procedere ad assunzioni di personale, avviene in 643 Comuni; l'allocatione geografica degli Enti non adempienti è più estesa, con una decisa prevalenza delle aree meridionali ed insulari, fatta eccezione per il Molise, unico ambito regionale in cui, rispetto al totale dei Comuni esaminati, la percentuale di quelli che hanno centrato tutti e tre gli obiettivi sale al 100%.

Nel complesso risulta che il 76,1% delle Province ed il 70,9% dei Comuni considerati sono riusciti a centrare tutti gli obiettivi previsti per il 2002, potendo così avvalersi di tale risultato per procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda invece i tre obiettivi esaminati separatamente, emerge che mentre nei Comuni l'evoluzione del saldo finanziario risulta l'obiettivo maggiormente realizzato (92,2%) seguito da quello sui pagamenti (86,4%) e da quello sugli impegni (81,8%), per l'insieme delle Province tale andamento si inverte, risultando maggiormente rispettato il vincolo del 6% sugli impegni (94,3%) e meno generalizzati gli altri due adempimenti (90,9% l'obiettivo sui pagamenti e 87,5% quello sul saldo finanziario).

Qualora questa tendenza dovesse essere confermata dai dati definitivi elaborati a seguito della rendicontazione⁴⁶, verrebbe smentito per un numero non irrilevante di Province il principio espresso nella circolare n. 11/2002 della stretta correlazione tra i vincoli sulla spesa ed il vincolo sul saldo, in base al quale il rispetto del limite di crescita del 6% delle spese non avrebbe potuto in alcun modo determinare un peggioramento del saldo finanziario superiore al 2,5% rispetto a quello del 2000. Quanto rilevato dimostra che l'azione di contenimento della spesa non risulta essere sufficiente ad assicurare il raggiungimento dell'obiettivo sul saldo. Inoltre la gestione della cassa risente di un grado elevato di rigidità ed i risultati ottenuti attraverso il differimento dei pagamenti non mancano di determinare ulteriori difficoltà negli esercizi futuri.

Peraltro, ove l'andamento del saldo non in linea con l'obiettivo fosse stato rilevato tempestivamente in corso di gestione, le amministrazioni avrebbero dovuto dispiegare interventi anche sul fronte delle entrate per garantire il rientro nei parametri a fine anno.

⁴⁶ Tutti gli enti considerati hanno tenuto a precisare che, soprattutto per gli impegni della spesa corrente, i dati esposti nei modelli a chiusura dell'esercizio 2002 presentano un carattere previsionale e pertanto sono suscettibili di variazioni in sede di elaborazione del conto consuntivo.

2.3.2 Province.

Nella tabella di seguito riportata sono stati calcolati gli obiettivi programmatici 2002 per l'intero aggregato delle Province e vengono evidenziati gli andamenti, nel biennio posto a raffronto, delle singole voci rilevanti per il patto.⁴⁷

Si evidenzia che nel complesso delle Province il saldo finanziario registrato nel 2002 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo notevole, pari a circa 262 meuro. Sempre dai dati complessivi si nota, nel biennio posto a raffronto, un incremento significativo delle entrate finali che si riverbera quasi interamente sulle entrate considerate per il saldo, che aumentano di circa 400 meuro. Si nota anche un diffuso aumento dei trasferimenti dallo Stato sia di parte corrente che in conto capitale e si registra un incremento delle risorse trasferite dagli altri Enti partecipanti al patto. Questo aumento può essere anche addebitato ad un più diffuso impiego di fondi strutturali provenienti dall'Unione Europea. Anche le entrate c.d. eccezionali registrano tra il 2000 ed il 2002 un consistente aumento.

Sul fronte della spesa si evidenzia un significativo incremento del titolo I della parte corrente e lo stesso *trend* presentano le spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, U.E. e da altri Enti partecipanti al patto. L'azione congiunta di questi fattori ha prodotto per le Province un risultato positivo in termini di saldo che, in linea con l'andamento già registrato per il patto 2001, migliora oltre le attese passando da 330,9 meuro a 567,7 meuro.

La tendenza ascendente delle entrate ha consentito di conseguire senza difficoltà l'obiettivo programmatico 2002, nonostante l'aumento della spesa corrente ed in generale della spesa rilevante per il patto. Va notato al riguardo che la crescita non indifferente della spesa delle Province, che può essere in parte addebitata al conferimento di nuove funzioni, non si è riverberata completamente su quella rilevante per il patto, in quanto nell'esercizio 2001 le spese per le nuove funzioni potevano essere dedotte dal calcolo.

Scendendo nell'analisi del rispetto del patto con riferimento ai singoli Enti, si nota che per le Province la situazione di adempienza rimane ancora diffusa, anche se meno di quanto rilevato nel 2001.

Nel complesso può, comunque, ritenersi che il comparto Province si sia attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno; tuttavia sembra anche che le condizioni del contesto apparivano decisamente favorevoli ad ottenere questo risultato, stante il *trend* espansivo delle entrate che non ha richiesto particolari interventi da parte delle amministrazioni. Peraltro le fonti di entrata tributaria delle Province sono scarsamente manovrabili consistendo essenzialmente in devoluzioni di gettito e, quindi, i risultati positivi su quel fronte non possono essere ascritti ad uno sforzo fiscale, ma semmai all'aumentata consistenza degli imponibili.

⁴⁷ Al riguardo si precisa che non è stato possibile effettuare verifiche rispetto al conto del bilancio e che i dati si riferiscono all'insieme di enti che hanno inviato i modelli del patto di stabilità idonei a fornire tutte le informazioni necessarie al calcolo e alla verifica degli obiettivi (88 Province).

Tab. 3 - PROVINCE - obiettivi consolidati

(migliaia di euro)

ENTRATE	INCASSI			
	2000	2002		
Addizionale IRPEF	-	4.540		
Addizionale consumo energia elettrica	504.447	582.345		
Imposta provinciale di trascrizione	827.605	849.084		
Imposta sulle assicurazioni R.C. auto	1.082.284	1.340.116		
Altre entrate tributarie	274.902	216.588		
Totale TITOLO I	2.689.238	2.992.673		
Totale TITOLO II	2.014.165	3.206.798		
Trasferimenti correnti da Stato	757.263	1.001.784		
Trasferimenti correnti da U.E.	10.278	38.897		
Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	1.222.833	2.102.032		
Entrate TITOLO II	23.791	64.085		
Totale TITOLO III	246.531	317.902		
Totale TITOLO IV	1.576.276	1.789.283		
Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	50.880	89.159		
Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	783.029	716.563		
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	68.862	238.071		
Trasferimenti in conto capitale da U.E.	18.101	28.987		
Trasferimenti in conto capitale da altri Enti partecipanti al patto	466.945	544.627		
Riscossione di crediti	154.590	93.029		
Entrate TITOLO IV	33.869	78.847		
Entrate con carattere di eccezionalità'	79.050	148.136		
INCASSI NETTI	2.990.223	3.387.983		
SPESA	PAGAMENTI		IMPEGNI	
	2000	2002	2000	2002
TITOLO I - SPESE CORRENTI	3.888.144	5.346.718	4.494.076	6.077.336
Interessi passivi	279.633	286.121	280.465	291.777
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, U.E. e altri Enti partecipanti al patto	850.528	1.716.245	1.092.172	2.108.001
Spese con carattere di eccezionalità	98.708	524.016	118.853	502.788
SPESE CORRENTI rilevanti ai fini del saldo finanziario	2.659.275	2.820.336	3.002.586	3.174.770
SPESE CORRENTI correlate a modifiche legislative	4.523	137.631	10.713	246.665
SPESE CORRENTI di cui all'art. 3 della legge n. 75/02	3.094	-	3.508	-
SPESE CORRENTI soggette al vincolo del 6%	2.657.846	2.682.705	2.995.381	2.928.105
SALDO FINANZIARIO	330.948	567.647		
Obiettivo programmatico		322.674		
Rispetto saldo		si		
Obiettivo pagamenti		2.817.317		
Rispetto obiettivo pagamenti		si		
Obiettivo impegni		3.175.104		
Rispetto obiettivo impegni		si		

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La quantificazione in termini finanziari dei risultati conseguiti dalle Province per ciascuno degli obiettivi del patto 2002 viene esposta, per Regione, nelle seguenti tabelle, costruite aggregando i dati finanziari 2000 rilevanti per il patto di tutte le Province appartenenti ad una stessa Regione e calcolando sugli stessi i tre obiettivi programmatici di livello regionale.

Tab. 4 - Province- obiettivo di riduzione del disavanzo finanziario per Regione

(in migliaia di euro)

REGIONE	n. Province esaminate	saldo finanziario 2000	saldo programmatico 2002	saldo finanziario 2002	scostamento da obiettivo	variazione %
PIEMONTE	8	74.552	72.688	56.000	-16.688	-22,96
LOMBARDIA	9	232.167	226.363	263.031	36.668	16,20
LIGURIA	4	18.536	18.073	15.792	-2.281	-12,62
VENETO	7	164.598	160.483	209.310	48.827	30,42
FRIULI V. GIULIA	4	-21.433	-21.969	-19.573	2.396	10,91
EMILIA ROMAGNA	9	98.014	95.564	142.752	47.188	49,38
TOSCANA	10	79.527	77.539	111.368	33.829	43,63
UMBRIA	2	12.993	12.668	15.962	3.294	26,00
MARCHE	4	23.996	23.396	34.894	11.498	49,14
LAZIO	2	15.465	15.078	23.544	8.466	56,14
ABRUZZO	2	-14.363	-14.722	-10.558	4.164	28,28
MOLISE	1	-5.439	-5.575	-3.774	1.801	32,30
CAMPANIA	3	38.686	37.719	61.981	24.262	64,32
PUGLIA	4	-13.041	-13.367	-19.987	-6.620	-49,52
BASILICATA	2	-20.897	-21.419	-17.611	3.808	17,78
CALABRIA	4	-36.559	-37.473	-33.037	4.436	11,84
SICILIA	9	-278.622	-285.588	-225.664	59.924	20,98
SARDEGNA	4	-37.232	-38.163	-36.785	1.378	3,61
Totale complessivo	88	330.948	322.674	567.645	244.971	75,92

Dall'analisi dei dati sopra esposti emerge che, in tutte le Regioni almeno il 50% delle Province ha conseguito il proprio obiettivo individuale sul saldo, consentendo anche il rispetto del saldo programmatico individuato a livello aggregato per l'intera Regione. Le Province della Liguria, del Piemonte e della Puglia fanno registrare, invece, uno scarto negativo, rispettivamente del -12,62%, -22,96% e -49,52%.

Nelle tabelle seguenti sono rappresentati i risultati relativi agli obiettivi programmatici sulla spesa corrente.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 5 - Province - rispetto del limite del 6% dei pagamenti

(in migliaia di euro)

REGIONE	n. Province esaminate	Pagamenti 2000	Obiettivo pagamenti 2002	Pagamenti 2002	Scostamento da obiettivo	Variazione %
PIEMONTE	8	270.829	287.079	268.543	18.536	6,46
LOMBARDIA	9	339.224	359.577	365.036	-5.459	-1,52
LIGURIA	4	101.724	107.827	90.040	17.787	16,50
VENETO	7	197.211	209.044	177.361	31.683	15,16
FRIULI V. GIULIA	4	80.512	85.343	83.984	1.359	1,59
E.ROMAGNA	9	243.754	258.379	230.992	27.387	10,60
TOSCANA	10	226.800	240.408	233.097	7.311	3,04
UMBRIA	2	55.941	59.297	58.108	1.189	2,01
MARCHE	4	94.818	100.507	98.174	2.333	2,32
LAZIO	2	36.109	38.276	38.074	202	0,53
ABRUZZO	2	49.145	52.094	54.955	-2.861	-5,49
MOLISE	1	17.995	19.075	16.770	2.305	12,08
CAMPANIA	3	170.150	180.359	179.021	1.338	0,74
PUGLIA	4	127.573	135.227	129.977	5.250	3,88
BASILICATA	2	45.580	48.315	30.253	18.062	37,38
CALABRIA	4	109.055	115.598	122.170	-6.572	-5,68
SICILIA	9	403.775	428.002	414.743	13.259	3,10
SARDEGNA	4	87.651	92.910	91.407	1.503	1,62
Totale complessivo	88	2.657.846	2.817.317	2.682.705	134.612	4,78

Tab. 6 - Province - rispetto del limite del 6% degli impegni

(in migliaia di euro)

REGIONE	n. Province esaminate	Impegni 2000	Obiettivo impegni 2002	Impegni 2002	Scostamento da obiettivo	Variazione %
PIEMONTE	8	294.736	312.420	306.211	6.209	1,99
LOMBARDIA	9	413.821	438.650	408.788	29.862	6,81
LIGURIA	4	92.343	97.884	75.097	22.787	23,28
VENETO	7	250.463	265.491	223.639	41.852	15,76
FRIULI V. GIULIA	4	83.571	88.585	86.833	1.752	1,98
EMILIA ROMAGNA	9	264.265	280.121	271.139	8.982	3,21
TOSCANA	10	263.154	278.943	253.732	25.211	9,04
UMBRIA	2	58.506	62.016	52.576	9.440	15,22
MARCHE	4	102.502	108.652	108.766	-114	-0,10
LAZIO	2	43.233	45.827	41.060	4.767	10,40
ABRUZZO	2	53.113	56.300	50.079	6.221	11,05
MOLISE	1	20.722	21.965	16.860	5.105	23,24
CAMPANIA	3	202.814	214.983	191.537	23.446	10,91
PUGLIA	4	141.489	149.978	143.908	6.070	4,05
BASILICATA	2	49.129	52.077	34.783	17.294	33,21
CALABRIA	4	104.311	110.570	131.656	-21.086	-19,07
SICILIA	9	460.985	488.644	432.613	56.031	11,47
SARDEGNA	4	96.224	101.997	98.828	3.169	3,11
Totale complessivo	88	2.995.381	3.175.104	2.928.105	246.999	7,78

L'esame degli obiettivi di contenimento della spesa in termini di impegni e di pagamenti evidenzia che in entrambi i casi il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo ragguardevole (7,78% per il primo vincolo e 4,78% per il secondo).

2.3.3 Comuni

È necessario premettere che l'analisi dell'insieme di Comuni, effettuata in questa sede, non copre l'universo degli Enti interessati al patto nel 2002; infatti in tale esercizio erano coinvolti tutti i Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, mentre l'esame svolto dalla Sezione ha riguardato, anche quest'anno, esclusivamente i Comuni obbligati in base al disposto normativo all'invio del rendiconto e dei documenti allegati, vale a dire i Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti.

Peraltro, dell'intera platea di Enti considerati, solo 907 Comuni sono entrati a far parte della banca dati sul patto di stabilità. Ciò è addebitabile a varie cause; risulta ancora una volta rilevante il numero di modelli non fruibili ai fini dell'indagine, sia per l'incompletezza dei dati che per erronea compilazione o non omogeneità delle informazioni fornite rispetto alla disciplina tracciata dalle circolari ministeriali.

Nell'esame dei prospetti sono state rilevate delle divergenze interpretative in ordine alle modalità tecniche di compilazione: in particolare, ad esempio, alcuni Enti hanno ritenuto opportuno inserire tra le entrate 2000 anche la quota di compartecipazione IRPEF per neutralizzare l'effetto nella serie storica. Al riguardo, dall'attività istruttoria svolta, è emerso che molte amministrazioni – anche sulla base di direttive inizialmente impartite dall'IGEPA – hanno ritenuto corretto, per ragioni di omogeneità dei dati rappresentati nel biennio, depurare gli incassi netti del 2002 della quota di compartecipazione IRPEF, indicata tra le entrate proprie, ma poi detratta come entrata con carattere di eccezionalità.

Nella tabella di seguito riportata sono stati calcolati gli obiettivi programmatici 2002 per l'intero aggregato dei Comuni e si possono evidenziare gli andamenti, nel biennio posto a raffronto, delle singole voci rilevanti per il patto.

In linea generale, si rinviene una dinamica di crescita lenta di alcune risorse (in particolare si nota la stasi dell'ICI), compensata, peraltro, da una vivace ripresa di altre entrate, come nel caso della tassa rifiuti. L'andamento delle entrate risulta influenzato in modo determinante dalla compartecipazione IRPEF che impatta positivamente sulla determinazione dei saldi finanziari dell'aggregato dei Comuni.

Dai dati complessivi (v. tab. 8) si evince che il saldo finanziario riportato nel 2002, pur essendo ancora in disavanzo, migliora notevolmente rispetto al 2000 e consente il conseguimento dell'obiettivo programmatico con un differenziale positivo dell'80.7% (pari a circa 4.267,1 meuro). Dai dati analitici (v. tab. 7) si nota, nel biennio, un aumento delle entrate proprie (circa 3.968,2 meuro), il cui effetto è peraltro affievolito dal contemporaneo aumento anche di alcune voci a detrarre⁴⁸. Sul fronte della spesa si evidenzia, ugualmente, una crescita di quelle correnti, che nonostante l'aumento della detrazione connessa alle spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione, si riverbera sulla quantificazione finale dei pagamenti netti.

L'aumento sia sul fronte dell'entrata che della spesa degli interventi finanziati da Enti partecipanti al patto può essere addebitato ad un più esteso utilizzo dei fondi strutturali. Si tratta di un fenomeno rilevato anche per le Province che nel complesso non dovrebbe esplicare effetti determinanti sul saldo.

⁴⁸ Come i trasferimenti correnti da parte degli altri enti partecipanti al patto, i trasferimenti in conto capitale da Stato e la riscossione di crediti.

Tab. 7 – Comuni – obiettivi consolidati⁴⁹

(migliaia di euro)

ENTRATE	INCASSI			
	2000	2002		
ICI	6.613.533	6.656.629		
Addizionale IRPEF	152.232	656.292		
Compartecipazione IRPEF	1.353	2.085.247		
TARSU	2.368.203	3.999.718		
Altre entrate tributarie	2.447.287	1.491.725		
TOTALE TITOLO I	11.582.609	14.889.611		
TOTALE TITOLO II	10.628.501	10.616.977		
Trasferimenti correnti da Stato	8.552.864	7.974.746		
Trasferimenti correnti da U.E.	20.282	18.569		
Trasferimenti correnti da altri Enti partecipanti al patto	1.963.673	2.520.284		
ENTRATE TITOLO II	91.683	103.378		
TOTALE TITOLO III	4.751.673	5.412.880		
TOTALE TITOLO IV	13.549.059	14.924.996		
Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	999.392	683.950		
Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	208.263	238.683		
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	532.230	2.051.248		
Trasferimenti in conto capitale da U.E.	303.993	67.936		
Trasferimenti in conto capitale da altri Enti partecipanti al patto	3.381.093	2.818.316		
Riscossione di crediti	5.958.622	6.073.205		
ENTRATE TITOLO IV	2.165.466	2.991.658		
ENTRATE CON CARATTERE DI ECCEZIONALITA'	529.056	1.002.861		
INCASSI NETTI	18.062.374	22.394.666		
SPESA	PAGAMENTI		IMPEGNI	
	2000	2002	2000	2002
TITOLO I - SPESE CORRENTI	26.605.535	28.786.540	28.087.382	29.680.183
Interessi passivi	1.799.157	1.762.520	1.954.625	1.778.995
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, U.E. e altri Enti partecipanti al patto	1.259.058	2.475.471	1.363.650	2.538.069
Spese con carattere di eccezionalità	954.836	1.155.114	961.343	1.174.585
SPESE CORRENTI rilevanti ai fini del saldo finanziario	22.592.484	23.393.435	23.807.764	24.188.534
SPESE CORRENTI correlate a modifiche legislative	14.060	99.894	19.994	68.060
SPESE CORRENTI di cui all'art. 3 della legge n. 75/02	681.474	9.178	700.746	5.957
SPESE CORRENTI soggette al vincolo del 6%	23.259.898	23.302.719	24.488.516	24.126.431
SALDO FINANZIARIO	-4.530.110	-998.769		
Obiettivo programmatico		-4.643.363		
Rispetto saldo		si		
Obiettivo pagamenti		24.655.492		
Rispetto obiettivo pagamenti		si		
Obiettivo impegni		25.957.827		
Rispetto obiettivo impegni		si		

Le tabelle che seguono indicano la quantificazione in termini finanziari dei risultati conseguiti dai Comuni in ordine agli obiettivi del patto 2002; i dati, sintetizzati per Regione, sono stati elaborati aggregando i saldi finanziari 2000 nonché i pagamenti e gli impegni correnti del medesimo esercizio riferiti ai Comuni appartenenti ad una stessa Regione e calcolando sugli stessi i tre obiettivi programmatici di livello regionale.

⁴⁹ Si precisa che la tabella, per esigenze di omogeneità dei dati rappresentati, tiene conto solo delle informazioni comunicate dagli enti sulla base della modulistica pubblicata dal Ministero dell'Economia e Finanze per i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti (409 Comuni).

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 8 - Comuni - rispetto dell'obiettivo del saldo 2002

(migliaia di euro)

REGIONE	N. Enti	saldo finanziario 2000	Obiettivo 2002	saldo finanziario 2002	scostamento da obiettivo	
					val. ass.	%
PIEMONTE	55	-248.087	-254.290	-138.379	115.911	45,58
LOMBARDIA	170	-121.482	-124.519	161.952	286.471	230,06
LIGURIA	19	-164.872	-168.994	-32.782	136.212	80,60
VENETO	96	-64.417	-66.027	67.417	133.444	202,10
FRIULI V. GIULIA	17	-69.175	-70.904	-56.246	14.658	20,67
EMILIA ROMAGNA	78	51.211	49.931	184.019	134.088	268,55
TOSCANA	78	-132.201	-135.506	91.616	227.122	167,61
UMBRIA	14	-57.998	-59.448	-13.685	45.763	76,98
MARCHE	32	-73.954	-75.803	-24.858	50.945	67,21
LAZIO	39	-435.863	-446.760	-171.541	275.219	61,60
ABRUZZO	16	-34.883	-35.755	-14.578	21.177	59,23
MOLISE	2	-2.305	-2.363	737	3.100	131,19
CAMPANIA	78	-866.943	-888.616	-647.801	240.815	27,10
PUGLIA	81	-1.501.959	-1.539.508	770.389	2.309.897	150,04
BASILICATA	8	-19.667	-20.159	-10.066	10.093	50,07
CALABRIA	28	-198.936	-203.909	-164.554	39.355	19,30
SICILIA	75	-1.149.681	-1.178.423	-972.576	205.847	17,47
SARDEGNA	21	-67.485	-69.172	-49.587	19.585	28,31
Totale complessivo	907	-5.158.696	-5.287.664	-1.020.523	4.267.141	80,70

Tab. 9 - Comuni - rispetto del vincolo del 6% sui pagamenti

(migliaia di euro)

REGIONE	n. Enti	Pagamenti 2000	Obiettivo pagamenti 2002	Pagamenti 2002	Scostamento da obiettivo	
					val.ass.	%
PIEMONTE	55	1.418.235	1.503.329	1.447.448	55.881	3,72
LOMBARDIA	170	3.581.725	3.796.629	3.634.416	162.213	4,27
LIGURIA	19	847.989	898.869	878.603	20.266	2,25
VENETO	96	1.517.199	1.608.231	1.534.962	73.269	4,56
FRIULI V. GIULIA	17	428.060	453.744	420.682	33.062	7,29
EMILIA ROMAGNA	78	2.175.710	2.306.252	2.084.629	221.623	9,61
TOSCANA	78	1.747.415	1.852.260	1.675.494	176.766	9,54
UMBRIA	14	306.763	325.168	316.745	8.423	2,59
MARCHE	32	544.422	577.088	536.621	40.467	7,01
LAZIO	39	2.650.988	2.810.047	2.658.150	151.897	5,41
ABRUZZO	16	241.337	255.817	250.603	5.214	2,04
MOLISE	2	11.588	12.283	12.254	29	0,24
CAMPANIA	78	1.643.516	1.742.127	1.653.785	88.342	5,07
PUGLIA	81	8.911.280	9.445.957	8.733.741	712.216	7,54
BASILICATA	8	65.990	69.950	64.390	5.560	7,95
CALABRIA	28	408.190	432.681	432.365	316	0,07
SICILIA	75	1.731.981	1.835.899	1.708.690	127.209	6,93
SARDEGNA	21	223.029	236.410	226.661	9.749	4,12
Totale complessivo	907	28.455.416	30.162.741	28.270.239	1.892.502	6,27

Tab. 10 - Comuni - rispetto del vincolo del 6% sugli impegni

(migliaia di euro)

REGIONE	n. Enti	Impegni 2000	Obiettivo impegni 2002	Impegni 2002	Scostamento da obiettivo	
					val. ass.	val. %
PIEMONTE	55	1.502.666	1.592.826	1.561.214	31.612	1,98%
LOMBARDIA	159	3.749.720	3.974.703	3.818.773	155.929	3,92%
LIGURIA	19	894.057	947.700	915.793	31.907	3,37%
VENETO	96	1.579.706	1.674.488	1.598.349	76.139	4,55%
FRIULI V. GIULIA	17	436.453	462.640	417.333	45.307	9,79%
EMILIA ROMAGNA	76	2.253.054	2.388.237	2.178.371	209.866	8,79%
TOSCANA	72	1.760.941	1.866.597	1.682.871	183.726	9,84%
UMBRIA	12	301.535	319.627	307.510	12.117	3,79%
MARCHE	32	573.769	608.195	556.927	51.268	8,43%
LAZIO	37	2.978.972	3.157.711	2.790.341	367.370	11,63%
ABRUZZO	14	249.715	264.698	253.103	11.595	4,38%
MOLISE	2	13.470	14.278	13.085	1.193	8,36%
CAMPANIA	70	1.660.577	1.760.211	1.706.407	53.804	3,06%
PUGLIA	79	9.119.334	9.666.494	8.687.602	978.892	10,13%
BASILICATA	8	69.737	73.922	69.912	4.010	5,42%
CALABRIA	22	406.146	430.515	414.340	16.175	3,76%
SICILIA	72	1.739.373	1.843.735	1.641.666	202.069	10,96%
SARDEGNA	21	231.846	245.757	233.242	12.515	5,09%
Totale complessivo	863	29.521.069	31.292.334	28.846.839	2.445.494	7,81%

Dai dati emerge il conseguimento degli obiettivi a livello aggregato in tutte le Regioni, anche con consistenti differenziali positivi: 4.267,1 meuro sul saldo programmatico, 1.892,5 meuro sui pagamenti e 2.445,4 meuro sugli impegni. Riguardo a quest'ultimo dato si precisa che non tutti i Comuni esaminati (solo 863) hanno fornito le informazioni concernenti gli impegni di spesa del 2002 - neanche sulla base di stime provvisorie - adducendo quale motivazione la impossibilità di calcolare in modo attendibile detta voce prima della elaborazione del rendiconto della gestione finanziaria 2002.

2.3.4 Analisi delle problematiche emerse dalla documentazione prodotta, circa il rispetto del Patto di Stabilità 2002

In occasione della richiesta dei prospetti sui risultati del Patto per il 2002 per acquisire ulteriori elementi sui comportamenti delle Province e dei Comuni, sono stati richiesti a corredo dei dati una serie di documenti, rilevanti in ordine all'attività finalizzata al conseguimento dei tre obiettivi del Patto

Si tratta della relazione illustrativa redatta ai sensi della circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 11/2002 lettera B, nel caso in cui si sia verificato il fenomeno di impostazioni contabili diverse tra gli esercizi 2000 e 2002 riferite a gestioni di servizi a carattere imprenditoriale, ovvero di spese interamente finanziate dai proventi di convenzioni stipulate con Enti pubblici o privati ed altra documentazione rilevante in ordine all'attività finalizzata al conseguimento degli obiettivi del patto. In particolare la relazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze in cui vengono indicate le misure adottate per assicurare il rispetto degli obiettivi (articolo 30 comma 3 della legge n. 488/99);⁵⁰ la relazione della Giunta al

⁵⁰ Questa documentazione non è stata richiesta ai Comuni con meno di 60.000 abitanti.

Consiglio in ordine al perseguimento degli obiettivi ed alle eventuali proposte di variazione di Bilancio (art. 30 comma 4 della legge n. 488/99); le osservazioni del Collegio dei Revisori; le note del responsabile del Servizio Finanziario ed altri documenti considerati utili.

Va rilevato che gran parte degli Enti interpellati si è limitata all'invio dei dati.⁵¹ L'analisi della documentazione a corredo è stata svolta esclusivamente nei confronti degli enti che non hanno raggiunto almeno uno dei tre obiettivi del Patto (ovvero Saldo finanziario, Pagamenti e Impegni).

Tra i documenti più significativi al riguardo si sono dimostrate le relazioni del Responsabile del servizio finanziario, redatte in vari momenti dell'anno 2002. Si possono quindi distinguere le relazioni redatte in corso d'esercizio –e quindi con una valenza piuttosto previsionale e prescrittiva- rispetto a quelle dei primi mesi del 2003 che hanno inviato una risposta alla richiesta della Sezione a cui si può attribuire un primo valore consuntivo.

È da rilevare che la gran parte degli Enti non ha inviato le osservazioni del Collegio dei revisori, e che ove esse sono state trasmesse il loro contenuto si è dimostrato generico, limitandosi spesso a una analisi standard, consistente nella mera enunciazione della normativa o in semplici raccomandazioni, senza entrare nell'esame specifico circa le manovre da adottare in concreto.

Fanno eccezione il comune di Asola (MN), dove il Collegio dei revisori ha invitato l'Ente a determinare con sostanziale chiarezza il plafond di spesa per il personale a tempo determinato; il comune di Lariano (RM), in cui il Collegio dei revisori ha rilevato che gli incrementi avvenuti nei pagamenti tra i due esercizi si sono verificati nelle spese per il personale, e in particolare a causa della stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, il cui costo negli anni precedenti gravava interamente sull'INPS. Inoltre nelle "spese per servizi", si sono avuti incrementi a causa degli oneri derivanti da convenzioni per il recupero dell'evasione e la formazione di un'anagrafe tributaria. Ha rilevato infine un incremento di costi dovuto alla consulenza per l'applicazione della legge 626 sulla sicurezza sul lavoro.

Nel comune di Rossano (CS), i Revisori hanno rilevato che le minori riscossioni ICI, relative all'esercizio 2002 rispetto al 2000, sono da imputarsi all'accertamento della rendita definitiva della centrale ENEL sita nel territorio del Comune stesso (questione connessa alla modifica della rendita catastale degli immobili del gruppo D).

Nel comune di Cinisi (PA), il Collegio dei Revisori ha sottolineato la necessità del rientro di tutti i residui attivi ed ha evidenziato la necessità di porre in riscossione il ruolo dei corrispettivi del Servizio Idrico Integrato; inoltre ha indicato la possibilità di incrementare il gettito ICI e TARSU delimitando con maggior precisione il confine con il Comune limitrofo.

Dall'esame della massa delle altre fonti documentali, possono rilevarsi risposte che contengono un semplice riassunto della normativa, se non proprio la sua citazione testuale, in una buona percentuale dei documenti esaminati. Appare di maggiore interesse porre l'attenzione su quei documenti che contengono raccomandazioni e suggerimenti d'intervento contabile esplicitamente indirizzate all'organo politico. Le linee che maggiormente caratterizzano i suggerimenti ricorrenti possono essere sintetizzate come di seguito:

- impegnare e pagare solo le spese fisse da contratto, le spese in conto capitale, le spese con carattere di eccezionalità e quelle finanziate da trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, U.E. ed Enti partecipanti al patto;
- evitare spese discrezionali;
- limitare le variazioni di bilancio che comportino incrementi negli stanziamenti di parte corrente;
- razionalizzare la spesa corrente;
- valutare soluzioni alternative per la gestione dei servizi;
- operare verifiche sulle entrate e sui costi dei servizi pubblici;

⁵¹ In particolare, oltre il 60%, facendo media tra Province e Comuni, non ha prodotto documentazione.

- convocare apposita conferenza di servizio con i responsabili delle aree per definire le priorità e le linee di indirizzo da seguire;
- accantonare una quota di avanzo di amministrazione per eventuali esigenze di riequilibrio.

Altre notazioni più specifiche sono rivolte a suggerire interventi tempestivi, finalizzati al rispetto del Patto, tra le quali alcune risultano di particolare interesse per la particolarità delle azioni suggerite. Nella nota del Responsabile del servizio finanziario nel comune di Erba (CO) si suggerisce, in sede di assestamento, il rinvio dei pagamenti – ove possibile – a gennaio 2003 (si noti che tale Ente ha effettivamente raggiunto gli obiettivi); per gli impegni, si consiglia ai vari uffici di far rientrare eventuali variazioni al Bilancio di previsione nelle spese con carattere di eccezionalità o negli investimenti. La Giunta del comune di Filottrano (AN) ha deliberato di proporre a tutto il personale dipendente l'autorizzazione a differire il pagamento della tredicesima mensilità del 2002 al 10 gennaio 2003. Addirittura viene contestualmente autorizzato il Segretario comunale alla stipula di contratti individuali in forma di scrittura privata per autorizzare l'amministrazione al differimento. Il Responsabile del servizio finanziario della provincia di Vercelli suggerisce (nella fattispecie) di massimizzare l'utilizzo di entrate correnti per spese di investimento. In questo modo, le risorse aggiuntive ottenute potranno essere opportunamente finalizzate al finanziamento delle opere pubbliche, all'acquisizione di partecipazioni azionarie, all'acquisto di beni strumentali.

Appare, poi, di particolare interesse confrontare le diverse linee di politica di bilancio dei responsabili finanziari dei Comuni di Sona (VR) e di Trezzo sull'Adda (MI). Il primo ha asserito che: "Le ragioni del mancato conseguimento di tale obiettivo (pagamenti) sono da ricondursi principalmente all'avvenuto pagamento nell'esercizio 2002 di spese afferenti l'acquisto di beni e servizi relativi ad alcune rilevanti attività (farmacie comunali e distribuzione e vendita di gas metano) il rinvio del pagamento delle quali all'esercizio successivo, se è vero che avrebbe consentito il raggiungimento dell'obiettivo 2002, è anche vero che avrebbe artificiosamente spostato il problema all'esercizio successivo, potendo inoltre comportare l'insorgenza di eventuali costi aggiuntivi correlati all'entrata in vigore del D.Lgs. 231/2002, che ha recepito la direttiva europea contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali". Il responsabile del servizio finanziario del comune di Trezzo sull'Adda (MI) ha fornito indicazioni di segno opposto, suggerendo il posticipo a gennaio 2003 del pagamento delle fatture del gas metano di novembre-dicembre.

Da quanto riportato si intravede la difficoltà dei due responsabili a valutare l'eventuale maggiore convenienza tra benefici ottenuti dal raggiungimento dell'obiettivo afferente al vincolo sui pagamenti rispetto ai costi aggiuntivi dovuti al ritardato pagamento di bollette.

Non si può non sottolineare come alcuni dei suggerimenti elencati costituiscano una operazione contabile, finalizzata al conseguimento aritmetico dell'obiettivo senza preoccuparsi del profilo sostanziale, proponendo semplici manovre di cassa piuttosto che indicare interventi strutturali.

Dallo studio comparato della documentazione pervenuta è stato anche possibile desumere le operazioni intraprese in corso d'esercizio con più ricorrenza, per correggere e mirare le manovre di bilancio al raggiungimento dei tre obiettivi. Di nuovo la fonte privilegiata da cui si possono desumere le linee di politica di bilancio in argomento si sono dimostrate le note dei Responsabili finanziari.⁵²

Le indicazioni maggiormente presenti nei detti documenti si possono sintetizzare come segue:

- verifiche e controlli su dichiarazioni e pagamenti di entrate tributarie relative ad esercizi precedenti;

⁵² Talvolta sono state inviate anche le delibere di giunta o di consiglio che palesemente recepiscono e anzi mettevano in opera gli evidentemente stringenti e tempestivi consigli dell'organo tecnico.

- aumento dell'aliquota dell'imposta comunale sugli immobili e incremento delle tariffe di alcuni servizi a domanda individuale;
- riorganizzazione della struttura amministrativa dell'Ente, anche attraverso l'esternalizzazione di servizi e attività tradizionalmente gestite in economia;
- istituzione dell'addizionale IRPEF.

Vanno inoltre segnalati alcuni casi singolari di Enti che hanno optato per iniziative particolari che si discostano da quelli rientranti nelle casistiche più diffuse.

La giunta del comune di Squinzano (LE) ha approvato una modifica agli schemi di convenzione con il concessionario per la riscossione dei tributi TARSU e ICI finalizzata alla riscossione degli stessi in tempi più ristretti.

Il Consiglio comunale di Rubano (PD), oltre ad aver adottato varie misure riportabili alla casistica generale di cui sopra, ha intrapreso anche le seguenti peculiari iniziative finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo:

- riduzione di una serie di interventi e iniziative sul piano culturale;
- definanziamento di alcuni progetti che si era impegnato ad attuare, confidando in un quadro finanziario migliore, quali per esempio l'"Informagiovani" ed il "Convegno sull'Europa".

Tali operazioni non hanno prodotto l'effetto sperato ed il limite del 6% non è stato comunque rispettato. L'organo suddetto ha ritenuto infatti che tagli ulteriori avrebbero inciso fortemente sui servizi e quindi sulla qualità della vita dei cittadini ed ha considerato che l'assenza di trasferimenti erariali non avrebbe comportato l'applicazione delle sanzioni (peraltro cancellate dalla finanziaria per il 2003). Al riguardo va notato che la maggior parte dei Comuni del Veneto e di altre zone che rappresentano realtà economiche forti ricevono scarsi trasferimenti in quanto godono di elevate basi imponibili.

Il comune di Spresiano (TV) ha considerato di natura eccezionale, atteggiamento che potrebbe essere ritenuto quanto meno discutibile, le entrate per il servizio TARSU relative all'anno 2000, servizio gestito ancora direttamente dall'Ente stesso per quell'anno, in considerazione del fatto che a partire dall'anno 2001 il medesimo è stato poi affidato ad un consorzio.

La provincia di Milano ha fatto presente che fra le spese con carattere di eccezionalità sono inserite parte delle somme che dovranno essere restituite allo Stato (maggiori riscossioni di addizionale sui consumi di energia elettrica e costo del personale scolastico) che, dalle spese correnti, sono state trasferite nei 'Servizi per conto di terzi'.

Ritornando ai prospetti e alla relativa documentazione, a suo tempo richiesti, inerenti l'attività finalizzata al conseguimento degli obiettivi del Patto, si rileva una diffusa critica circa i limiti imposti dalla legge, ritenuti poco elastici dalla quasi totalità degli Enti. Le difficoltà lamentate possono essere genericamente raggruppate come di seguito:

- l'impossibilità di aumentare o introdurre nuovi e necessari servizi al cittadino;
- l'incremento dei residui passivi e la formazione di maggiori oneri causati dai ritardati pagamenti;
- l'evidente impossibilità del rispetto dei limiti del Patto per la contestuale approvazione del Contratto Nazionale dei Dipendenti degli Enti locali, che ha fatto lievitare la spesa per il personale presumibilmente oltre il limite consentito dal Patto.

Va inoltre segnalato che una parte degli Enti ha lamentato la mancata possibilità di riconoscere i debiti fuori bilancio, con conseguente aggravio di oneri sulla gestione corrente.

Scendendo nel particolare, il comune di Varese fa presente che sono aumentate oltre il 6% le spese del servizio di Nettezza Urbana gestito da terzi e del servizio di Depurazione, gestito da consorzi. Tali incrementi sono contenibili solo con modifiche strutturali, difficilmente realizzabili nel ristretto periodo di tempo che intercorre tra la pubblicazione della Legge finanziaria e l'approvazione del Bilancio 2002.

Il comune di Porto Tolle (RO) auspica iniziative statali, contributi e interventi legislativi che facciano definitiva chiarezza sui presupposti oggettivi della normativa ICI. Infatti, il

Comune si è visto per via giudiziaria (con sentenza di secondo grado, e tuttavia non definitiva) ridurre in modo significativo la rendita catastale del fabbricato sede della locale centrale ENEL. Chiede, perciò, anche attraverso le associazioni rappresentative, un intervento normativo che non faccia rientrare gli Enti che si trovano in queste difficili situazioni nelle rigidità del Patto, in quanto la mancanza di liquidità che si è venuta a creare è frutto di una situazione obiettivamente non voluta e certamente non desiderata.

Altro caso da evidenziare per la sua singolarità è quello del comune di Bagheria (PA), che si è trovato a confrontarsi con un aggravio di spese di parte corrente precipuamente imputabile al lungo periodo di commissariamento, prolungatosi per l'esattezza fino al dicembre 2001. Al ritorno degli organi elettivi, secondo quanto affermato dall'Ente, una serie di spese deliberate durante il periodo di commissariamento (per esempio l'affidamento all'esterno del servizio Rifiuti Solidi Urbani) si sono dimostrate di maggiore onerosità e non hanno consentito, per lo meno per il 2002, il raggiungimento dei due obiettivi del saldo finanziario e degli impegni.

Una difficoltà particolare è stata avvertita dalle Province (toccate sostanzialmente nella loro generalità dalla problematica in argomento) riguardante il sistema di calcolo del saldo finanziario. Il problema è evidenziato nell'esposizione che ne fa il Responsabile del servizio finanziario della provincia di Biella, che afferma: "mentre la nostra provincia ha rispettato il secondo parametro (impegni) non ha però rispettato il primo (saldo finanziario). Va detto che pressoché tutte le Province italiane dovrebbero trovarsi in analoga situazione, poiché il sistema di calcolo di tale saldo finanziario non permette di detrarre dalle spese i costi correlati alle nuove deleghe loro attribuite a partite dagli ultimi due anni, impedendo così un reale confronto con il 2000 dato che, invece, le relative entrate statali o regionali vengono fatte portare in detrazione.

La contraddittorietà di tale sistema di calcolo, che si dimostra penalizzante per tutte le Province che hanno appunto ricevuto negli ultimi esercizi il conferimento di nuove funzioni, è stata fatta rilevare dall'UPI, che ha promosso, una modifica legislativa che sanasse tale paradossale situazione senza però ottenere il risultato sperato⁵³. La stessa UPI aveva 'suggerito' di portare in detrazione tali spese considerandole come spese aventi carattere di eccezionalità, tuttavia in assenza di apposite indicazioni normative tale comportamento avrebbe comportato una violazione delle norme che nel 2002 avevano ben circoscritto i casi delle spese eccezionali. Peraltro, considerato il tenore dell'articolo 24 della legge finanziaria per il 2002, per quanto penalizzante per le Province, non dovrebbero sussistere dubbi sul fatto che tali spese siano indetraibili. L'Ente auspica che l'associazione rappresentativa possa ottenere la modifica normativa sinora non attuata, in modo da superare tale blocco, derivante più che da 'cattivi' comportamenti delle Province da una previsione normativa, come detto, penalizzante per le Province stesse".

Va evidenziato che ad esempio le province di Forlì e di Brindisi si sono autonomamente adeguate - indipendentemente e pur in assenza di un indirizzo espresso al riguardo nella sede normativa - a quanto auspicato in termini di depurazione dalla spesa corrente, raggiungendo solo così l'obiettivo del saldo.

Da ultimo, va notato che un auspicio molto generalizzato tra gli Enti riguarda la possibilità che il mancato raggiungimento dell'obiettivo impegni possa essere superato grazie al riaccertamento dei residui passivi in sede di chiusura d'esercizio.

In conclusione, va anche ben sottolineato che un numero non irrilevante di Enti ha raggiunto gli obiettivi grazie all'impiego di sistemi di calcolo non conformi alle regole poste. Si ritiene al riguardo che i principi generali di veridicità e trasparenza ai quali devono ispirarsi le registrazioni di bilancio dovrebbero caratterizzare anche la redazione di altri modelli contabili, per cui è da ritenere di principio censurabile ogni comportamento in evidente violazione delle regole nella compilazione dei prospetti del patto di stabilità. Tuttavia non si può sottacere che

⁵³ Quanto auspicato dal Responsabile finanziario della provincia di Biella è stato recepito nella finanziaria per il 2003.

dette regole si rilevano di notevole complessità e a volte anche contraddittorie per cui le iscrizioni che possono apparire irregolari devono essere vagliate con attenzione caso per caso.

2.3.5 Conclusioni.

La normativa per il 2002 del patto di stabilità è stata congegnata all'insegna di un maggiore controllo sulla formazione di disavanzi da parte degli Enti locali ed ha previsto una proliferazione dei vincoli ed anche un sistema sanzionatorio atto a costituire un serio deterrente. Tuttavia a seguito di un ripensamento del legislatore ingenerato dai dubbi di costituzionalità in ordine alle sanzioni che comprimono la capacità di spesa degli Enti, queste si sono sostanzialmente ridotte alla sola limitazione alle assunzioni di personale in pianta stabile.

Un inconveniente che è stato rilevato in ordine a tale disciplina consiste nella contraddittorietà del sistema di calcolo del saldo, che prevede l'esclusione dalle entrate dei trasferimenti per il conferimento delle funzioni, ma non consente analoga esclusione sul fronte delle spese. Tale sistema si dimostra penalizzante per le Province che hanno appunto ricevuto negli ultimi esercizi il conferimento di nuove funzioni. Nonostante le pressioni esercitate al riguardo dalle associazioni rappresentative non è stata introdotta una modifica legislativa che sanasse tale situazione e neppure la disciplina applicativa è stata adattata per riportare ad una situazione corrispondente entrate e spese della stessa natura. Tuttavia va rilevato al riguardo che nonostante quanto sopra le Province sono state in grado nel complesso di raggiungere agevolmente l'obiettivo del saldo che era interessato da questi problemi di esposizione contabile.

Sul piano finanziario si rileva infatti che le Province sono state in grado nel complesso di raggiungere l'obiettivo del saldo anche con uno scarto positivo considerevole; anche i Comuni raggiungono l'obiettivo, ma con minore scarto.

La situazione delle entrate delle Province appare di maggiore dinamicità, mentre per i Comuni si notano un ristagno dell'ICI e un forte recupero della TARSU dovuto probabilmente alla ripresa del flusso di incassi interrotti nei primi anni di applicazione della riforma della riscossione.

I Comuni si avvantaggiano, poi, della mancata esclusione tra le entrate rilevanti della quota di compartecipazione all'IRPEF dovuta ad innovazione normativa che non richiede ai contribuenti uno sforzo fiscale aggiuntivo.

Se fosse stata effettuata la necessaria correzione della disciplina applicativa probabilmente i dati del patto di stabilità per i Comuni avrebbero condotto a risultati ben diversi.

In questa situazione in sostanza pare che l'attenzione si sposti decisamente dal saldo alle limitazioni alla spesa essendo tale obiettivo evidentemente ritenuto di maggiore pregnanza.

Nel 2002 comunque i tre obiettivi interagivano e per potersi certificare il rispetto del patto era necessario rispettare sia i limiti del saldo che degli impegni e dei pagamenti. La presenza di più limiti da rispettare ha fatto indubbiamente decrescere il numero degli Enti che possono essere ritenuti adempienti a pieno titolo.

Per le Province risulta, infatti, maggiormente rispettato il vincolo del 6% sugli impegni (94,3%) e meno gli altri due adempimenti (90,9% l'obiettivo sui pagamenti e 87,5% quello sul saldo finanziario).

Per l'insieme delle Province gli obiettivi di contenimento della spesa in termini di impegni e di pagamenti risultano nel complesso rispettati; in entrambe i casi il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo ragguardevole. Tuttavia analizzando la situazione nell'andamento regionale si nota che quanto al limite dei pagamenti Lombardia, Abruzzo e Calabria non raggiungono l'obiettivo di contenimento. Per quanto concerne gli impegni, invece, non rispettano il limite solo due Regioni e cioè la Calabria e le Marche.

Per i Comuni complessivamente considerati si nota che il raggiungimento dell'obiettivo del saldo è avvenuto con uno scostamento positivo molto rilevante. Nell'aggregato regionale si rileva parimenti il completo rispetto di questo obiettivo in tutte le Regioni.

Anche i vincoli del 6% sui pagamenti e sugli impegni sono stati nell'insieme rispettati sia nell'intero comparto che nell'aggregato regionale.

Esaminando la situazione dei singoli Enti per il rispetto di ciascuno dei tre obiettivi si nota che quello maggiormente rispettato è il livello del saldo finanziario, minore adempienza si nota per il vincolo del 6% sui pagamenti e per l'obiettivo sugli impegni.

Nel complesso può ritenersi che sia per le Province e ancor più per i Comuni l'obiettivo del saldo non presentasse enormi difficoltà, dato il *trend* in aumento delle entrate proprie dovuto in entrambe i casi a eventi che non rientrano nella disponibilità degli Enti, quali lo sviluppo automatico delle entrate devolute alle Province e l'assegnazione di una quota dell'IRPEF ai Comuni.

È apparso di maggiore impegno il raggiungimento dei limiti agli impegni e ai pagamenti che in effetti si sono dimostrati gli obiettivi su cui si è maggiormente incentrata la disciplina del patto per il 2002.

2.4 Il debito pubblico degli Enti locali nel 2001 e 2002.

2.4.1 Quadro normativo e indirizzi ordinamentali

Il rilancio degli investimenti pubblici, soprattutto a livello locale, costituisce uno degli impegni prioritari assunti dal Governo negli atti di programmazione economica. Anche al fine di garantire condizioni di competitività per lo sviluppo del sistema produttivo, si è imposta infatti nel Paese, particolarmente negli ultimi anni, l'esigenza di ammodernare e potenziare le dotazioni di infrastrutture e di recuperare i ritardi accumulatisi nelle politiche di pianificazione del territorio e di adeguamento delle strutture già esistenti agli standards europei.

Già a partire dalla seconda metà degli anni '90, come è stato più volte evidenziato nei referti di questa Sezione, gli investimenti degli Enti locali hanno avuto un ruolo predominante tra quelli pubblici in generale⁵⁴, e soprattutto una dinamica di crescita molto più veloce.

Il fenomeno è da ricollegarsi in parte al trasferimento di competenze dalle amministrazioni centrali dello Stato ai livelli di governo locale, in attuazione del federalismo amministrativo, in parte ad un maggiore contenimento delle spese in conto capitale gestite direttamente dallo Stato, rispetto a quelle del settore pubblico locale, nel quadro delle politiche finanziarie generali di restrizione della spesa pubblica.

Tra le fonti di finanziamento degli investimenti, un ruolo decisivo riveste per gli Enti locali il ricorso all'indebitamento, nelle forme consentite e tipizzate dalla legge, in particolare l'assunzione di prestiti.

Il ricorso all'indebitamento.

La spinta al rilancio degli investimenti, che trovano appunto la maggior parte delle risorse finanziarie nella contrazione di mutui passivi⁵⁵, incontra comunque un limite nella concorrente esigenza di contenere l'esposizione debitoria degli Enti entro margini tali da garantire la stabilità degli equilibri di bilancio.

Le possibilità per gli Enti locali di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti, soggiacciono pertanto a peculiari vincoli e condizioni, dettati dalla disciplina di cui agli articoli da 199 a 207 del d.lgs. n.267 del 2000, contenente il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL) e da altre disposizioni legislative. I mutui contratti in particolare con la Cassa depositi e prestiti trovano poi ulteriore fonte di normazione nel Decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 7 gennaio 1998 e successive modificazioni. Occorre poi ricordare che dall'anno 1990 è stato completamente liberalizzato il ricorso al mercato del credito gestito dagli istituti del sistema bancario, potendosi prescindere dalla sussistenza della condizione del previo diniego del mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti.

Costituiscono prescrizioni di carattere generale, operative per tutte le operazioni di indebitamento, e quindi per tutti i mutui, sia quelli contratti con la Cassa depositi e prestiti e gli altri istituti finanziatori del canale pubblico (INPDAP, Istituto per il credito sportivo), sia quelli instaurati con gli istituti di credito ordinario:

⁵⁴ Secondo i dati delle relazioni annuali sulla situazione economica del Paese nel 1998 e negli anni successivi, gli investimenti nel comparto delle Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, strutture sanitarie) costituiscono più del 70% della spesa pubblica complessiva in conto capitale, di cui una quota superiore al 50% è coperta da Province e Comuni da soli. Nel 2001, in particolare, la spesa per investimenti effettuata da Province e Comuni è il 56,6% di quella complessiva di tutte le Amministrazioni pubbliche.

⁵⁵ Un ruolo decisivo nel sostegno finanziario delle politiche territoriali di potenziamento delle infrastrutture rivestono anche i contributi dei Fondi strutturali comunitari, che a loro volta trainano la quota di cofinanziamento nazionale, dello Stato, delle Regioni, degli stessi Enti finanziati, necessaria in base al principio dell'addizionalità dei contributi medesimi. Altre fonti di finanziamento a disposizione degli Enti per attivare gli investimenti, ai sensi dell'art.199 del T.U.E.L., sono: tra le fonti interne, le entrate correnti destinate per legge agli investimenti, gli avanzi di bilancio, le entrate provenienti dall'alienazione di beni, riscossioni di crediti e concessioni edilizie, l'avanzo di amministrazione; tra quelle esterne, i trasferimenti in conto capitale dallo Stato, dalle Regioni e altri interventi pubblici e privati, nonché, oltre ai mutui, le altre forme di ricorso al mercato finanziario consentite dalla legge.

- la necessità che sia stato approvato il rendiconto del penultimo anno precedente a quello nel quale si intende assumere il prestito e che sia stato deliberato il bilancio annuale, in cui vanno inserite le previsioni del prestito stesso;
- ove nuovi investimenti vengano decisi nel corso dell'esercizio, occorre ristabilire il necessario collegamento con gli atti di programmazione dell'Ente, apportando le relative variazioni al bilancio annuale e modificando conseguentemente il bilancio pluriennale e la relazione previsionale e programmatica (art. 203 TUEL);
- l'obbligo della redazione del piano economico-finanziario, diretto ad accertare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, nei casi di mutui per opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici, il cui progetto comporti una spesa superiore al miliardo di lire (art. 201);
- il rispetto del limite di indebitamento, nel senso che l'importo annuale degli interessi del mutuo nuovo, sommato a quello dei mutui già contratti e a quello derivante dalle eventuali fidejussioni prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non può essere superiore al 25% delle entrate correnti, quelle relative ai primi tre titoli (art. 204, comma 1);
- l'utilizzazione del ricavato del mutuo sulla base dei documenti giustificativi della spesa o degli stati di avanzamento dei lavori (art. 204, comma 3);
- l'obbligo di far decorrere l'ammortamento dal primo o al massimo, su richiesta dell'Ente mutuatario, dal secondo anno successivo alla stipula o concessione, con rate necessariamente comprensive sin dal primo anno sia della quota capitale che di quella in conto interessi.

Per quanto riguarda in particolare i mutui contratti con Enti diversi dalla Cassa depositi e prestiti e dall'INPDAP e dal Credito sportivo, con gli istituti di credito cioè del sistema bancario, è prescritto che vengano stipulati in forma scritta, a pena di nullità; che la durata dell'ammortamento non sia inferiore a dieci anni, mentre per la Cassa depositi e prestiti è fissato il limite temporale massimo, che può essere di venti o quindici o dieci anni a seconda della tipologia del mutuo; che nel contratto di mutuo sia indicata la natura della spesa da finanziare e dato atto dell'intervenuta approvazione del progetto definitivo ed esecutivo; che infine sia rispettato il limite massimo del tasso d'interesse, stabilito con decreto del Ministro dell'economia appunto nella misura massima (art. 204, comma 2). Per i mutui contratti con la Cassa, che possono essere a tasso fisso o variabile, il saggio d'interesse viene invece individuato in misura puntuale, senza possibilità di negoziazione, sulla base dei criteri indicati nel recente decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28.2.2003.

La partecipazione finanziaria dello Stato agli oneri per l'ammortamento dei mutui si realizza attraverso la erogazione di contributi a valere sul "Fondo per lo sviluppo degli investimenti e per il risanamento degli Enti dissestati", previsto e disciplinato dagli artt. 28, lettera c e 32 del d.lgs. n. 504 del 1992 e successive modificazioni, istituito in una apposita unità previsionale del bilancio del Ministero dell'Interno. Trattasi comunque di un intervento dell'erario destinato ad esaurirsi, sia pure nel lungo periodo, in quanto continuerà ad erogare contributi per i mutui contratti dagli Enti entro l'anno 1992, ovvero assunti dopo, ma entro il limite dei contributi assegnati e non utilizzati per gli anni 1992 e precedenti.

Tutto ciò è in linea con l'indirizzo programmatico del progressivo disimpegno dello Stato dal sostenere le spese degli Enti decentrati, anche quelle in conto capitale, nel segno del conseguimento di spazi sempre maggiori di autonomia finanziaria da parte degli Enti; indirizzo che ha poi trovato una affermazione a livello costituzionale nel testo novellato dell'art. 119 della Costituzione, ultimo comma, che esclude qualsiasi garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli Enti stessi.

Oltre alla forma di contribuzione ordinaria, per favorire la realizzazione di investimenti in ambiti d'intervento considerati di particolare rilevanza economico-sociale ed ambientale (impianti sportivi, parcheggi, edilizia scolastica), con leggi speciali di settore è stata prevista la possibilità per gli Enti di contrarre mutui, i cui oneri di ammortamento vengono sostenuti integralmente o parzialmente dallo Stato.

Tra le fonti di finanziamento degli investimenti sono ammesse, oltre ai mutui, altre forme di ricorso al mercato finanziario, che devono essere espressamente consentite da disposizioni di legge. In questo quadro si inserisce la possibilità riconosciuta agli Enti locali di emettere titoli obbligazionari, che, già prevista dalla legge n. 142 del 1990, ha trovato una puntuale disciplina negli art. 35 e 37 della legge n.724 del 1994 e nel decreto del Ministro del Tesoro n. 420 del 5 luglio 1996. Come l'assunzione di mutui passivi, anche l'emissione di prestiti obbligazionari, costituendo una forma di indebitamento, è subordinata al rispetto di stringenti vincoli e condizioni, quali ad esempio, per citarne i più importanti, l'impossibilità di farvi ricorso quando gli Enti versino in situazioni di dissesto o strutturalmente deficitarie, ovvero sussistano disavanzi di amministrazione nel conto consuntivo del penultimo esercizio; l'obbligo della esatta corrispondenza dell'importo del prestito al valore del progetto cui si riferisce, la necessità che gli investimenti abbiano un valore di mercato, attuale o prospettico, almeno pari all'ammontare del prestito; la durata minima di cinque anni, le modalità particolari prescritte per il collocamento ed il rimborso dei titoli.

Destinazione esclusiva dei debiti agli investimenti.

Uno dei principi cardine cui è stata da sempre improntata la disciplina dell'indebitamento degli Enti locali è che il ricorso a detto strumento di finanziamento è ammesso solo ed esclusivamente per la realizzazione di investimenti. Le disposizioni contenute nell'art. 202 del TUEL, che recependo senza modifiche sostanziali l'art. 44 del d.lgs n. 77 del 1995 sancisce ancora una volta che i debiti sono finalizzati alle spese per investimenti, salvo altre destinazioni di legge, non sono dunque una novità per l'ordinamento finanziario-contabile di Province e Comuni. Corollario del collegamento teleologico dei prestiti con le spese d'investimento è che le relative entrate hanno destinazione vincolata.

Espressione dello stesso principio, ma sotto altro profilo, è la prescrizione dell'equilibrio economico-finanziario, di cui all'art.162, comma 6, del TUEL, per il quale le spese di parte corrente, sommate alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui, devono trovare copertura finanziaria nelle entrate correnti e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge.

Se questa era la regola generale, essa ha subito nel corso degli anni diverse deroghe, quali la possibilità per gli Enti in stato di dissesto di contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti per ripianare i debiti pregressi, con la contribuzione statale sul relativo onere (d.l.n.66/89, convertito nella legge n. 144/89, e poi art.255 TUEL⁵⁶), o la possibilità di assumere mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti per la copertura dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto o per la ricapitalizzazione delle aziende stesse costituite in forma di società (d.l.n.310/90, convertito nella l.n.403/90, e poi art.1, co.163 della l. n. 662/96), per arrivare infine alla statuizione generalizzata, contenuta nel citato art. 202 TUEL, della facoltà di contrarre mutui, ove sia impossibile utilizzare altre risorse, per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, riconosciuti a norma dell'art.194 dello stesso decreto, e per le altre destinazioni a spese correnti previste in via di eccezione dalla legge.

Con l'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, il principio della destinazione esclusiva dei prestiti agli investimenti, cui è speculare il divieto di finanziare con gli stessi mezzi spese di parte corrente, è assunto al rango di precetto costituzionale. Nella nuova formulazione dell'art.119 della Costituzione, recata dalla legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001, viene infatti espressamente statuito che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e che inoltre è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

⁵⁶ Le disposizioni del TUEL che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento degli Enti dissestati e la relativa contribuzione statale sono state abrogate con l'art.31, comma 15, della legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003), in attesa che venga data attuazione alla riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione.

Il cambiamento è di grande rilievo, in quanto implica che con disposizioni di legge ordinaria non sarà più possibile prevedere o confermare ipotesi di deroga alla naturale finalizzazione dell'indebitamento alle spese di investimento.

Quanto alle situazioni pregresse, il legislatore ordinario si è dato carico di disciplinare la transizione dal precedente al nuovo sistema, facendo salve le posizioni ed i rapporti insorti nella vigenza della preesistente normativa.

Con l'art.27, comma 14, della legge n. 448 del 2001 (finanziaria per il 2002) si è confermata la facoltà per gli Enti locali di ricorrere alla contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, limitatamente ai disavanzi risultanti dai bilanci delle predette aziende relativi agli esercizi 2000 e precedenti. È confermata inoltre la facoltà di contrarre mutui per sostenere gli oneri dei contratti di servizio stipulati entro il 31.10.2001, per tutta quindi la loro durata.

Nella stessa linea, con il successivo art. 41, comma 4, la facoltà di ricorrere a mutui per finanziare debiti fuori bilancio è limitata alla copertura dei debiti maturati prima dell'entrata in vigore della citata legge costituzionale n. 3 del 2001 (8 novembre 2001).

Quanto infine alla possibilità di contrarre mutui per il risanamento degli Enti dissestati, l'art. 31, comma 15, della legge n. 289 del 2002 (finanziaria per il 2003), nel disporre l'abrogazione delle disposizioni del TUEL che prevedono detta possibilità e la relativa contribuzione statale, ne fa salva l'applicazione in riferimento agli Enti, la cui deliberazione di dissesto è stata adottata prima della entrata in vigore della riforma costituzionale.

Il divieto sancito per tutti gli Enti di autonomia territoriale, comprese le Regioni, di indebitarsi per spese che non siano quelle di investimento comporterà delicate questioni di interpretazione, in mancanza di puntuali riferimenti legislativi che consentano una univoca definizione dei concetti di indebitamento e di spesa di investimento⁵⁷, ai fini che rilevano. Sarebbe quindi quanto mai auspicabile un intervento normativo di chiarificazione, soprattutto in considerazione delle conseguenze sanzionatorie che sono state previste dall'art. 30, comma 15, della sopradetta legge n. 289/2002 per le ipotesi di violazione del precetto costituzionale e che consistono nella nullità dei relativi atti e contratti e nella condanna ad una sanzione pecuniaria per gli amministratori che se ne sono resi responsabili.

Coordinamento e monitoraggio del debito locale.

Con l'art. 28, 1° e 3° comma, della legge n. 448 del 1998 (finanziaria per il 1999), istitutivo del patto di stabilità interno, nel quadro di un generale coinvolgimento nella politica del risanamento dei conti pubblici, imposta dall'adesione dell'Italia al patto di stabilità e crescita sottoscritto con gli altri Paesi europei, gli Enti di autonomia territoriale sono stati impegnati, oltre che alla progressiva diminuzione del finanziamento in disavanzo delle spese correnti, al perseguimento di un secondo obiettivo di risparmio: quello della riduzione del rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il Prodotto interno lordo, a partire dal 1999 e per gli anni successivi coperti dalla programmazione triennale (2000 e 2001).

I risultati raggiunti da Province e Comuni nella realizzazione del predetto obiettivo di riduzione sono stati oggetto di indagine da parte della Sezione autonomie per i tre anni di operatività dell'impegno. Gli esiti dell'indagine per l'esercizio 2001 vengono riportati nel successivo paragrafo. Come si vedrà, il disposto legislativo ha ottenuto uno scarso livello di adesione da parte degli Enti, per vari ordini di motivi.

⁵⁷ Un primo criterio di individuazione della finalità di investimento della spesa può rinvenirsi nell'oggetto dei mutui che possono essere concessi dalla Cassa depositi e prestiti, a norma dell'art.1 del D.M 7.1.1998 e successive modificazioni: a) costruzione, ristrutturazione e manutenzione straordinaria di beni immobili; b) acquisizione di aree e di altri beni immobili; c) acquisto e realizzazione di attrezzature, mezzi di trasporto e di altri beni mobili; d) altri *investimenti* di interesse pubblico ed interventi consentiti da norme comunitarie, statali e regionali, ivi compresi i conferimenti o le partecipazioni al capitale di società per azioni o a responsabilità limitata, costituite in base alle facoltà concesse ai medesimi Enti mutuatari dalla legislazione vigente. Altro criterio di definizione degli investimenti può essere desunto dalla classificazione economica delle spese in conto capitale, contenuta nel conto del bilancio di Province e Comuni, i cui modelli sono stati approvati con il DPR n. 194 del 1996.

Per l'anno 2002 l'obbligo del contenimento del debito locale, sia pure sotto il profilo della riduzione non oggettiva ma relativa al PIL, non è stato rinnovato; ciò, contrariamente a quanto è avvenuto per il miglioramento del disavanzo finanziario, che secondo gli orientamenti governativi costituisce il contenuto primario ed essenziale dell'istituto del patto di stabilità interno.

Con l'art. 41 della citata legge n. 448/2001 (finanziaria per il 2002), attualmente sottoposto al giudizio di legittimità costituzionale, al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica, è stata attribuita al Ministero dell'economia e delle finanze una funzione di coordinamento dell'accesso al mercato dei capitali da parte di tutti gli Enti di autonomia territoriale, i quali hanno dunque l'obbligo di comunicare periodicamente i dati relativi alla propria situazione finanziaria. Il contenuto e le modalità del coordinamento avrebbero dovuto essere definiti con decreto dello stesso Ministero, di concerto con il Ministro dell'Interno, da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge, sulla base di una concertazione preventiva in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281/1997.

Nello stesso provvedimento normativo avrebbe dovuto trovare regolamentazione l'utilizzo degli strumenti derivati di gestione del debito, quali ad esempio il contratto di *swap*, la cui utilizzazione, largamente diffusa nella finanza privata, ha da tempo preso piede anche presso le amministrazioni pubbliche. Con detta previsione è stata dunque riconosciuta a livello legislativo la possibilità per gli Enti territoriali di concludere con gli strumenti derivati operazioni di ristrutturazione del debito pregresso, per compensare gli elevati costi di mutui assunti con saggi di interesse non più in linea con gli andamenti del mercato dei tassi.

A tutt'oggi non risulta che detto decreto sia stato emanato. Nel vuoto normativo, che si protrae da oltre un anno e mezzo dal termine previsto, la stipulazione di contratti di *swap*, o di altre operazioni derivate, resta ancora rimessa alla libera determinazione degli Enti, nell'esercizio dell'autonomia negoziale rivendicato dagli Enti stessi.

Se gli strumenti derivati non sono di per sé una pratica negativa, costituendo anzi, se correttamente utilizzati, un utile dispositivo per tutelarsi dall'alea dell'andamento sfavorevole dei tassi d'interesse, la mancanza di qualsiasi regolamentazione può comunque ingenerare situazioni di scarsa trasparenza, in quanto non è chiara la collocazione in bilancio dei loro eventuali proventi, o determinare situazioni di rischio per l'ente pubblico, perché non sono stabiliti i requisiti di affidabilità degli intermediari finanziari, o infine favorire un uso spregiudicato degli strumenti stessi, che sono pur sempre dei contratti aleatori, reso possibile dalla mancanza di qualsiasi informazione o forma di pubblicità sulla conclusione dei contratti stessi.

2.4.2 Riduzione del rapporto debito - PIL ed estinzione anticipata dei mutui

Profili normativi.

Come sopra accennato, nella originaria formulazione del patto di stabilità interno, introdotto dall'art. 28 della citata legge n. 448/1998, oltre che al contenimento dei disavanzi finanziari gli Enti territoriali sono stati impegnati, per il periodo di programmazione 1999/2001, al conseguimento di un secondo obiettivo di risparmio, la riduzione del rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il PIL. Per gli anni successivi a quello della prima applicazione del patto, l'art. 30 della legge 23.12.1999 (finanziaria 2000) e l'art. 53 della legge 23.12.2000 (finanziaria 2001), che hanno introdotto rilevanti novità per quanto riguarda la riduzione del saldo finanziario, nulla hanno invece modificato della disciplina di cui al citato art. 28 concernente il contenimento del debito locale consolidato; essa rimane dunque operativa per tutto il triennio 1999-2001, e ciò anche per gli Enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, i quali non sono invece più soggetti dall'anno 2001 alle disposizioni riguardanti l'obiettivo della riduzione del disavanzo.

La disciplina dell'istituto, contenuta nella legge istitutiva e nelle numerose circolari ministeriali diramate sulla materia, è stata ampiamente illustrata nei precedenti referti della Sezione, cui si rinvia.

Basterà in questa sede ricordare, che secondo il disposto di legge, e le istruzioni ministeriali lo hanno ampiamente chiarito, la riduzione del rapporto debito/PIL deve essere realizzata indirettamente con la stessa progressiva contrazione del disavanzo finanziario, in cui si sostanzia il primo ed essenziale obiettivo, nonché con l'utilizzazione dei proventi derivanti dalle dismissioni delle partecipazioni mobiliari ed a maggior ragione da quelle dei beni immobili non funzionali allo svolgimento delle attività istituzionali.

L'obiettivo non costituisce dunque un limite alla accensione di nuovi prestiti, oltre a quelli già previsti dalla normativa vigente, né tantomeno un obbligo di estinzione anticipata dei mutui già posti in essere. Esso dovrebbe invece fisiologicamente ed in via derivata conseguire dallo stesso contenimento del disavanzo finanziario e dalle operazioni di vendita dei beni patrimoniali, attraverso la "liberazione" cioè di risorse proprie del bilancio degli Enti, della parte corrente e in conto capitale, da destinare per il futuro alle spese per investimenti in luogo del ricorso all'indebitamento. Tutto ciò in coerenza con l'obiettivo del rilancio degli investimenti pubblici, fortemente perseguito dal Governo, per non imporre cioè agli Enti un restringimento delle possibilità di contrarre mutui, che in assenza di margini positivi di parte corrente avrebbe finito per penalizzare le spese locali più qualificanti, quelle cioè per le infrastrutture.

In definitiva, dal combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 28 non discende per le amministrazioni locali un obbligo diretto di riduzione della propria esposizione debitoria, ma detto risultato dovrebbe porsi come risultato *indiretto* delle loro politiche di risanamento finanziario e di dismissioni patrimoniali e dovrebbe esso stesso essere a sua volta causativo, in una spirale virtuosa, di miglioramento finanziario, per il risparmio prodotto sui minori interessi da pagare.

A differenza poi che per il contenimento del saldo finanziario, per la riduzione del rapporto debito/PIL la normativa di cui all'art. 28 citato non ha previsto specifici strumenti o misure da adottare, né ha stabilito alcun importo percentuale della riduzione stessa, lasciando dunque alla libera scelta degli Enti l'individuazione sia delle azioni da intraprendere per il conseguimento dell'obiettivo, sia dell'entità della contrazione da realizzare nel triennio di programmazione 1999-2001.

Se queste sono le disposizioni legislative, con le circolari ministeriali di attuazione il loro valore cogente è stato alquanto attenuato nella successiva sede applicativa.

Infatti, secondo le direttive ministeriali, l'impegno richiesto a Comuni e Province⁵⁸ per la realizzazione dei due obiettivi del patto di stabilità "si caratterizzerebbe per un diverso grado di coerenza", nel senso che "solo il miglioramento del saldo finanziario deve essere considerato come una componente essenziale dell'insieme di interventi correttivi attuati con la legge n. 448/1998" e costituisce, dunque, un obiettivo primario fatto proprio dal sistema delle autonomie. Laddove invece le previsioni relative alla riduzione dell'indebitamento pregresso "non costituiscono neanche un autonomo onere", ma pongono un obiettivo "di natura non diretta, ma derivata, nel senso che dipende da due operazioni: la riduzione del disavanzo finanziario e le politiche di dismissioni immobiliari".

Inoltre, il rispetto dell'impegno di ridurre il rapporto debito/PIL, sempre secondo l'impostazione ministeriale, non sarebbe corredato da un sistema di sanzioni. Coerentemente con detta impostazione fortemente attenuativa della imperatività dell'obiettivo, il Ministero del Tesoro ha disposto che venisse sottoposto a monitoraggio, mensile, semestrale o annuale a seconda delle dimensioni demografiche degli Enti, soltanto il miglioramento del disavanzo finanziario e non anche la riduzione del rapporto debito/PIL.

In definitiva, l'interpretazione governativa ha ridotto l'impegno alla riduzione del debito al valore di norma meramente programmatica, sicuramente anche con l'intento di non comprimere le spese di sviluppo degli Enti decentrati, quelle destinate cioè agli investimenti, che trovano la loro fonte principale di alimentazione finanziaria nel ricorso all'indebitamento.

⁵⁸ Con la Circolare del Ministero del Tesoro n. 11 del 12.3.1999 le Comunità montane sono state di fatto escluse dall'applicazione del Patto di stabilità interno.

Il ripetuto art. 28 della legge n. 448 ha poi previsto anche un metodo *diretto* per il graduale rientro degli Enti dalla propria esposizione debitoria. Volendosi incentivare la realizzazione spontanea dell'obiettivo, è stata concessa infatti agli Enti interessati la possibilità di estinguere anticipatamente i mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti a condizioni agevolate, senza cioè dover versare, in aggiunta alla restituzione del debito residuo, l'oneroso indennizzo previsto dall'art. 11 del decreto del Ministro del Tesoro del 7.1.1998, concernente norme sulla concessione dei mutui.

Riduzione del rapporto debito - PIL in via indiretta. Conseguimento dell'obiettivo

Come per il precedente esercizio, per accertare il grado di adempienza alle surriferite norme, unitamente alla tradizionale richiesta del rendiconto annuale per il 2001, rivolta alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, la Sezione ha altresì richiesto la trasmissione dei modelli concernenti il rapporto debito/PIL in riferimento al 2001, la cui compilazione era stata richiesta agli Enti con le circolari ministeriali applicative. Trattasi, in particolare, di un prospetto preventivo, da allegare al bilancio di previsione, dimostrativo del programma che gli Enti devono tracciare di riduzione tendenziale del rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il PIL per il 1999 e per i due anni successivi, e di un prospetto consuntivo, in cui in sede di rendicontazione, gli Enti devono dare dimostrazione anno per anno del raggiungimento dell'obiettivo programmato.

Gli Enti che hanno adempiuto alla richiesta di trasmissione sono stati 801, il 56,05% del totale, di cui 71 Province e 730 Comuni. Tra le Province, 8 hanno inviato solo il piano di riduzione preventivo, 29 solo il prospetto a consuntivo e 34 entrambi. Per i Comuni i programmi preventivi sono stati 103, i prospetti consuntivi 250 e i documenti completi 377.

La percentuale delle amministrazioni che hanno adempiuto alla richiesta di invio, come verificatosi anche negli anni precedenti, è piuttosto bassa. Non si può comunque escludere, indipendentemente dalla trasmissione dei documenti dimostrativi, che ben più alto sia il numero degli Enti che hanno adempiuto all'onere di programmare e poi di realizzare la contrazione del rapporto debito/PIL.

Per quanto riguarda il momento della programmazione, come si evince dal seguente prospetto, dei 522 Enti (42 Province e 480 Comuni) che hanno fatto pervenire i documenti preventivi relativamente al 2001, quelli che lo hanno inviato per tutto il triennio 1999-2001 e per i quali si può quindi esaminare l'andamento della pianificazione, sono soltanto 247 (18 Province e 229 Comuni). Di questi, soltanto 110, e cioè il 44,53%, hanno programmato un'effettiva riduzione del rapporto debito/PIL nel triennio 1999-2001, con punte che vanno da un massimo del -82,16% (Mediglia) e del -72,58% (Vimodrone) ad un minimo del -0,10% (Camaione) e del -0,15% (Albano Laziale). Tutti gli altri hanno invece previsto una situazione della propria esposizione debitoria in andamento crescente in rapporto al PIL.

Rapporto DEBITO/PIL 2001

Programmazione triennale 1999/2001

	Variazione in aumento	Variazione in diminuzione	TOTALE
PROVINCE	11	7	18
COMUNI	126	103	229
TOTALE	137	110	247

Prendendo invece in esame i risultati effettivamente realizzati nel 2001, si può osservare che dei 690 Enti che hanno inviato la documentazione a consuntivo (63 Province e 627 Comuni), solo 360 (27 Province e 333 Comuni), equivalenti al 52,17%, hanno effettivamente conseguito una riduzione del rapporto debito/PIL; le variazioni spaziano in termini percentuali dalle punte massime del -57,41% (Spoleto) e del -41,02% (Trieste) alle minime del -0,02% (San Martino di Lupari) e del -0,03% (Altopascio).

Consuntivo 2001

	Variazione in aumento	Variazione in diminuzione	TOTALE
PROVINCE	36	27	63
COMUNI	294	333	627
TOTALE	330	360	690

La maggior parte dei Comuni che hanno realizzato una diminuzione del rapporto debito/PIL appartengono alla 6^a (143) e 7^a classe (86); quanto alla distribuzione geografica, l'incidenza maggiore si verifica nei Comuni appartenenti alle regioni Lombardia (59), Veneto (44), Toscana (41) e Puglia (36). Occorre comunque nuovamente sottolineare che dette risultanze riguardano le amministrazioni che hanno adempiuto all'onere di rappresentare gli aspetti della gestione del proprio rapporto debito/PIL, che sono solo il 48,29% di quelle di competenza.

Per quanto riguarda i Comuni di maggiori dimensioni, quelli appartenenti alla 10^a ed 11^a classe hanno conseguito nel 2001 una riduzione del rapporto debito/PIL: Palermo (-7,02%), Napoli (-6,83%), Genova (-5,1%), Milano (-4,13%), Venezia (-2,53%), Roma (-2,33%) e Bologna (-1,64%).

Hanno invece aumentato il rapporto debito/PIL: Catania (36,66%), Torino (7,11%), Bari (3,87%) e Verona (3%). Il comune di Firenze ha invece inviato solo il documento di programmazione triennale.

Per quanto attiene alle amministrazioni provinciali, è quella di Napoli (-14,72%) ad aver conseguito il miglior tasso di riduzione del rapporto debito/PIL nel 2001, seguita dalla provincia di Piacenza (-11,55%) e da quella di Prato (-10,71%).

Tra quelle che hanno invece aumentato il rapporto debito/PIL possiamo annoverare la provincia di Ragusa (74,92%), la provincia di Trieste (55,78%) e la provincia di Alessandria (25,42%).

Prendendo ora in considerazione i 411 Enti che hanno presentato entrambi i prospetti, preventivo e consuntivo, e per i quali è possibile dunque operare un'analisi sul rispetto degli obiettivi programmati, solo 286 (26 Province e 260 Comuni) hanno rispettato gli impegni di riduzione assunti per l'anno 2001, con punte che vanno da un massimo del -86,81% (provincia di Enna) e del -86,07% (Salemi) ad un minimo di -0,03% (Ittiri) e -0,09% (Ceprano).

Concludendo, l'analisi dei dati a disposizione consente di rilevare anche per il 2001, come per i precedenti due anni in cui l'impegno alla riduzione del rapporto debito/PIL è stato operativo, una scarsa partecipazione degli Enti all'obiettivo posto dal patto di stabilità.

Ciò può essere dipeso da vari fattori: l'interpretazione, diffusa da parte delle autorità governative, delle norme di legge concernenti il rapporto debito/PIL come aventi natura meramente programmatica; l'assenza di disposizioni ministeriali di attuazione di carattere chiaramente precettivo; la mancata previsione di procedure di verifica e di monitoraggio da parte del Ministero del Tesoro, che la normativa di legge avrebbe anche consentito, al fine di adottare interventi correttivi nelle eventuali ipotesi di scostamento dagli obiettivi; il mancato assoggettamento ai poteri di indirizzo ed orientamento che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali può esercitare nei confronti degli Enti che presentino scostamenti dagli obiettivi del patto.

Da quanto sinora esposto, tenuto sempre conto che le rilevazioni effettuate riguardano la limitata percentuale del 56,05% degli Enti di competenza (1.429), può trarsi dunque la considerazione che buona parte degli Enti stessi non hanno adempiuto all'onere della riduzione del rapporto debito/PIL, avendolo probabilmente percepito come facoltativo. A ciò sono stati sicuramente indotti, come si è tentato di spiegare nelle considerazioni che precedono, dalle indicazioni fornite dalle autorità centrali in sede di attuazione delle disposizioni di legge e tendenti ad attenuarne il valore cogente.

Devesi comunque considerare che non tutti gli Enti avrebbero avuto l'opportunità di finanziare gli investimenti con risorse proprie di bilancio, rinvenute attraverso il risparmio della

parte corrente e le dismissioni patrimoniali, e che per questi ultimi, dunque, una rigorosa applicazione dell'impegno alla riduzione dell'indebitamento si sarebbe sostanzialmente tradotta in un limite allo sviluppo delle spese per le infrastrutture.

L'impegno al contenimento dello stock del debito pubblico locale, sia pure nelle forme blande previste dall'art. 28 e dalle disposizioni per la sua attuazione, non è stato confermato per gli anni successivi al 2001.

Rientro diretto dal debito: estinzione anticipata dei mutui

Come già indicato, con il più volte citato art. 28, comma 3, della l. n. 448/1998, è stata altresì concessa agli Enti interessati la facoltà di estinguere anticipatamente i mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti, con esonero dal pagamento della onerosa penale prevista dalle norme vigenti (art. 11 D.M. Tesoro 7.1.1998), pari alla differenza tra il valore delle rate di ammortamento residue, calcolate al tasso nominale vigente per i mutui ordinari dell'Istituto, ed il residuo del debito stesso.

Nelle precedenti relazioni sono stati diffusamente illustrati gli aspetti essenziali della disciplina dell'istituto, che sono in sintesi: la presentazione, come condizione per l'ammissione al beneficio, di un piano finanziario di progressiva e continuativa riduzione del rapporto debito/PIL⁵⁹, proiettato su un arco temporale di almeno cinque anni; la misura della riduzione alla fine del quinquennio almeno del 10% rispetto al valore iniziale; la conservazione dei contributi statali in atto erogati dal Ministero dell'Interno (Fondo per lo sviluppo degli investimenti), sia per quanto riguarda l'aspetto quantitativo che per la durata⁶⁰; il pagamento di una penale, in caso di mancato rispetto del programma, che corrisponde sostanzialmente all'indennizzo non pagato inizialmente, con possibilità di recupero coattivo delle somme dovute mediante trattenuta sui crediti a qualunque titolo vantati dagli Enti mutuatari; la presentazione delle domande di estinzione, per la relativa approvazione, al Ministero del Tesoro, attualmente Ministero dell'economia, nonché alla Cassa Depositi e Prestiti, cui competono le attività istruttorie, di verifica della sussistenza dei requisiti richiesti, di determinazione degli importi da rimborsare e delle modalità di pagamento nei termini prescritti, nonché di monitoraggio annuale ed accertamento dell'effettivo perseguimento degli obiettivi.

L'istituto del rimborso anticipato senza penale consiste essenzialmente in un'opzione concessa agli Enti interessati a ridurre la propria esposizione debitoria, utilizzando le disponibilità finanziarie eventualmente createsi, attraverso il risparmio della parte corrente (avanzo di bilancio), le vendite immobiliari, le dismissioni di partecipazioni azionarie e quant'altro utile a recuperare margini di bilancio.

Sulla base dei dati forniti anche per l'anno in corso dalla Cassa Depositi e Prestiti, su richiesta di questa Sezione, viene aggiornato lo stato di attuazione dell'istituto in argomento, attraverso le domande di estinzione anticipata presentate per i quinquenni 1998-2003, 1999-2004, 2000-2005, 2001-2006 e 2002-2007.

In aggiunta ai dati forniti negli anni precedenti, comunque rappresentati nei seguenti prospetti, risulta che nel 2003, sulla base del piano quinquennale di estinzione 2002-2007, sono state accolte le domande di estinzione anticipata di 16 Enti rispetto ai 20 che ne avevano fatto richiesta

⁵⁹ I valori del PIL nazionale da utilizzare nel calcolo del rapporto, tratti dai documenti annuali di programmazione economica, sono stati inizialmente comunicati e poi aggiornati con informative del Ministero dell'economia e delle finanze, da ultimo con la circolare n.6 del 24.10.2002.

⁶⁰ Circolare del Ministero dell'Interno del 27.4.1999.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Estinzione anticipata per Regione degli Enti ammessi all'estinzione

REGIONE	P.F.Q.1998-2003 Numero Enti (estinzioni 1999)	P.F.Q.1999-2004 Numero Enti (estinzioni 2000)	P.F.Q.2000-2005 Numero Enti (estinzioni 2001)	P.F.Q.2001-2006 Numero Enti (estinzioni 2002)	P.F.Q.2002-2007 Numero Enti (estinzioni 2003)
Puglia	1	-	-	-	-
Campania	1	-	-	-	-
Emilia-Romagna	14	14	2	3	5
Lazio	2	-	-	-	-
Lombardia	7	13	4	6	4
Marche	1	1	-	-	-
Piemonte	7	5	1	1	2
Toscana	3	6	-	3	4
Trentino	1	3	-	-	-
Veneto	2	1	1	-	-
Abruzzo	-	2	-	-	-
Liguria	-	1	1	2	1
Sicilia	-	2	-	-	-
Fr. Venezia Giulia	-	-	1	-	-
Totale	39	48	10	15	16

(Fonte: Cassa Depositi e Prestiti)

Estinzione anticipata dei mutui: Ripartizione per importo richiesto

REGIONE	(importi in lire)				(importi in euro)
	P.F.Q.1998-2003 Importo complessivo richiesto	P.F.Q.1999-2004 Importo complessivo richiesto	P.F.Q.2000-2005 Importo complessivo richiesto	P.F.Q.2001-2006 Importo complessivo richiesto	P.F.Q.2002-2007 Importo complessivo richiesto
Puglia	252.000.000.000	0	0	0	0
Campania	144.000.000.000	0	0	0	0
Emilia-Romagna	173.966.198.000	346.219.425.954	15.309.000.000	133.371.167.394	137.600.000,00
Lazio	1.101.780.000.000	0	0	0	0
Lombardia	1.217.289.569.508	66.879.655.305	21.315.374.776	19.274.190.504	21.195.329,00
Marche	3.050.000.000	50.000.000.000	0	0	0
Piemonte	8.068.363.424	810.893.379.236	489.312.264	351.913.200	22.747.079,39
Toscana	4.036.932.463	137.429.000.000	0	94.200.033.121	112.594.420,00
Trentino	2.826.684.461	26.619.726.000	0	0	0
Veneto	8.954.322.367	4.000.000.000	200.000.000.000	0	0
Abruzzo	0	5.991.887.590	0	0	0
Liguria	0	40.000.000.000	189.000.000.000	39.014.314.797	102.230.000,00
Sicilia	0	6.092.607.804	0	0	0
Fr. Venezia Giulia	0	0	274.147.330.786	0	0
Totale	2.915.972.070.223	1.494.125.681.889	700.261.017.826	286.211.619.016	396.366.828,39

(Fonte: Cassa Depositi e Prestiti)

La massima parte degli Enti che hanno aderito alla proposta di estinzione anticipata, nei cinque anni in considerazione, si trova nelle Regioni del Centro-Nord; in particolare in Emilia-Romagna (38), in Lombardia (34), in Piemonte (16), in Toscana (16). Delle città del Sud soltanto Bari e Napoli hanno colto l'opportunità offerta dal legislatore.

Nell'ultimo piano finanziario quinquennale (2002-2007), come nei precedenti, hanno presentato domanda di estinzione soltanto Comuni del Nord e del Centro d'Italia. Anche sotto il

profilo dell'importo dei mutui estinti, sempre in riferimento all'ultimo piano finanziario, l'incidenza maggiore si riscontra negli Enti appartenenti all'Emilia Romagna (35%), alla Toscana (28%), alla Liguria (26%).

La sperequata distribuzione territoriale delle domande di estinzione dimostra la difficoltà che gli Enti che si trovano nelle aree meno forti del Paese incontrano nel reperire le risorse da destinare alla riduzione diretta del proprio stock di debito; ciò, nonostante la garanzia fornita di conservare fino ad esaurimento i contributi statali concessi sui mutui. Le fonti di finanziamento dell'operazione consistono infatti principalmente nelle dismissioni, finanziaria e patrimoniale, degli Enti, tale da consentire discreti margini di manovrabilità dei bilanci.

Si rileva inoltre dai dati acquisiti che il numero delle domande, già originariamente esiguo, è diminuito nel corso del tempo. Nell'ultimo anno queste sono state soltanto 16. La scarsa partecipazione degli Enti alle politiche di promozione dell'estinzione anticipata dei mutui si può spiegare, in parte, con le difficoltà di reperire all'interno delle disponibilità di bilancio le ingenti somme da immobilizzare per questo scopo, in parte, nella portata scarsamente incentivante delle misure disposte.

2.4.3 Consistenza del debito locale negli anni 2001 e 2002

Per gli esercizi finanziari 2001 e 2002 è stata compiuta dalla Sezione una indagine tesa ad accertare la consistenza dei debiti di finanziamento di Province e Comuni, attraverso la rilevazione dei dati contenuti nel conto del patrimonio.

In particolare, è stata richiesta a tutte le Province ed ai Comuni di competenza della Sezione stessa, quelli con popolazione fino ad 8.000 abitanti, secondo i dati del censimento 1991, la compilazione, con l'indicazione degli importi, di apposite schede che contengono le voci contabili riferite ai debiti di finanziamento, così come riportate nel modello del conto del patrimonio approvato con il DPR n. 194 del 1996, nonché altre informazioni relative alla provenienza dei mutui e prestiti dai vari istituti finanziatori ed alla finalità degli stessi.

Nella parte passiva del conto del patrimonio e nella categoria generale dei debiti sono classificati come debiti di finanziamento quelli: per finanziamenti a breve termine, per mutui e prestiti, per prestiti obbligazionari, per debiti pluriennali. Non vi sono ricomprese le anticipazioni di tesoreria.

Trattasi, in altri termini, delle operazioni di indebitamento che costituiscono la fonte di copertura di determinate spese, normalmente quelle per investimenti, e attraverso le quali gli Enti reperiscono le risorse aggiuntive necessarie a sostenerle. In questo senso esse dunque aumentano nell'immediato le disponibilità finanziarie degli Enti e la loro capacità di spesa, anche se implicano poi un appesantimento ed una maggiore rigidità del bilancio a causa dei costi del servizio del debito.

Hanno aderito in maniera puntuale alle richieste della Sezione, fornendo dati corretti, e sono stati pertanto considerati nella rilevazione 941 Enti, di cui 79 Province sulle cento esistenti, e 862 Comuni sui 1329 di competenza. Anche se non si estende a tutti gli Enti passibili di esame, l'indagine non perde comunque di significatività, essendovi ricompresi gli Enti di maggiori dimensioni, che rappresentano sia in termini di popolazione che di volume dei movimenti finanziari una grande parte della finanza territoriale.

I dati concernenti l'esercizio 2002, non essendo ancora scaduti i termini per l'approvazione del rendiconto, sono stati forniti dagli Enti sulla base di stime.

Consistenza del debito

Nelle tabelle che seguono vengono riportati, distintamente per le Province e per i Comuni, i valori della consistenza iniziale (al 1° gennaio) e finale (al 31 dicembre) dei debiti di finanziamento in ciascuno degli esercizi 2001 e 2002. Trattasi della somma delle passività accumulate negli anni, decurtate di tutte le somme che sono state rimborsate in conto capitale per effetto dell'ammortamento dei debiti stessi, in altri termini dello stock del debito.

Consistenza debiti di finanziamento. Province

(dati in migliaia di euro)

REGIONI	2001		2001/2002		2002 (*)	2001/2002
	a	b	c	d	e	
	Enti esaminati	consistenza iniziale	consistenza finale/iniziale	consistenza finale	Variazione % c/d	
PIEMONTE	8	551.174	601.098	660.037	9,81	
LIGURIA	4	177.772	180.145	165.018	-8,40	
LOMBARDIA	9	955.970	1.013.465	1.086.216	7,18	
NORD OVEST	21	1.684.916	1.794.708	1.911.271	6,49	
VENETO	7	452.909	481.668	554.223	15,06	
E. ROMAGNA	8	504.177	523.079	565.873	8,18	
FRIULI V.G.	4	107.210	109.148	128.592	17,81	
NORD EST	19	1.064.296	1.113.895	1.248.688	12,10	
MARCHE	3	155.330	164.774	179.158	8,73	
TOSCANA	7	300.666	314.330	315.861	0,49	
UMBRIA	2	129.745	130.461	156.391	19,88	
LAZIO	3	441.968	542.249	659.732	21,67	
CENTRO	15	1.027.709	1.151.814	1.311.142	13,83	
ABRUZZO	1	31.309	34.164	32.504	-4,86	
MOLISE	1	18.465	17.456	16.765	-3,96	
BASILICATA	1	31.644	36.263	39.586	9,16	
CAMPANIA	2	252.881	220.059	206.895	-5,98	
PUGLIA	3	109.998	125.919	153.194	21,66	
CALABRIA	4	203.207	466.032	465.221	-0,17	
SUD	12	647.504	899.894	914.165	1,59	
SICILIA	9	380.079	422.155	426.714	1,08	
SARDEGNA	3	103.187	96.912	91.922	-5,15	
ISOLE	12	483.266	519.067	518.636	-0,08	
TOTALE	79	4.907.691	5.479.378	5.903.902	7,75	

(*) : dati stimati forniti dagli Enti locali.

Come può rilevarsi dalla lettura dei dati, l'ammontare dei debiti delle Province nell'intero territorio nazionale è aumentato nel biennio 2001-2002 del 7,75%, portandosi dall'importo complessivo di 5.479, a quello di 5.904 meuro, pari a 11.431 miliardi di lire.

Considerato che i dati relativi alla consistenza iniziale 2001 corrispondono a quella finale dell'esercizio precedente, anche nel biennio 2000 - 2001 si registra un sensibile incremento della esposizione debitoria degli Enti (11,63%), che trova conferma nell'aumento, seppure in misura più contenuta, del biennio successivo 2001 - 2002.

Si può quindi ragionevolmente affermare che il triennio esaminato mostra una tendenza alla crescita dello stock complessivo del debito.

Nel dettaglio, l'aumento stimato nell'esercizio 2002 non è comune a tutte le Province; in alcune Regioni, in particolare in Liguria, in Abruzzo, in Molise, in Campania, in Sardegna, si riscontra infatti un certo decremento. La percentuale maggiore di crescita si verifica per le Province del Lazio (21,67%) e della Puglia (21,66%), quella minore nelle Province della Sicilia (1,08%).

Consistenza debiti di finanziamento. Comuni

(dati in migliaia di euro)

REGIONI		2001	2001/2002	2002 (*)	2001/2002
	a	b	c	d	e
	Enti esaminati	consistenza iniziale	consistenza finale/iniziale	consistenza finale	Variazione % c/d
PIEMONTE	60	2.509.337	2.750.750	2.813.388	2,28
LIGURIA	22	1.789.025	1.804.111	1.924.876	6,69
LOMBARDIA	154	4.864.642	4.822.427	4.924.533	2,12
NORD OVEST	236	9.163.004	9.377.288	9.662.797	3,04
VENETO	96	1.742.568	1.859.010	2.015.598	8,42
E. ROMAGNA	78	2.297.288	2.362.382	2.483.373	5,12
FRIULI V.G.	18	573.043	512.718	542.794	5,87
NORD EST	192	4.612.899	4.734.110	5.041.765	6,50
MARCHE	29	631.570	661.493	698.168	5,54
TOSCANA	72	1.497.922	1.588.546	1.707.585	7,49
UMBRIA	10	266.972	303.619	323.019	6,39
LAZIO	32	6.450.488	6.592.173	6.663.576	1,08
CENTRO	143	8.846.952	9.145.831	9.392.348	2,70
ABRUZZO	16	242.179	271.182	305.914	12,81
MOLISE	2	9.879	10.244	10.424	1,76
BASILICATA	8	86.102	97.284	98.937	1,70
CAMPANIA	74	1.714.565	1.711.704	1.714.409	0,16
PUGLIA	84	995.096	1.102.326	1.181.483	7,18
CALABRIA	24	298.573	310.405	315.299	1,58
SUD	208	3.346.394	3.503.145	3.626.466	3,52
SICILIA	68	890.888	1.156.053	1.200.271	3,82
SARDEGNA	15	153.256	165.042	169.604	2,76
ISOLE	83	1.044.144	1.321.095	1.369.875	3,69
TOTALE	862	27.013.393	28.081.469	29.093.251	3,60

(*) : dati stimati forniti dagli Enti locali.

Anche per i Comuni si registra una tendenza alla crescita della consistenza dei debiti di finanziamento, pur se in misura più contenuta che nelle Province. L'importo dello stock del debito cresce infatti a livello nazionale del 3,95% nel 2001 e del 3,60% nel 2002. In valori assoluti gli importi del debito complessivo ammontano a 28.081 milioni di euro nel 2001 e a 29.093 milioni di euro nel 2002, pari questi ultimi a 56.332 miliardi di lire.

Quanto alla distribuzione territoriale delle suindicate variazioni, i Comuni che manifestano l'aumento più sensibile nel 2002 sono quelli dell'Abruzzo (12,81%), del Veneto (8,42%) e della Toscana (7,49%). La crescita interessa comunque gli Enti di tutte le Regioni.

Nel complesso degli Enti esaminati, amministrazioni comunali e provinciali, lo stock del debito è pari a 31.921 meuro nel 2000, a 33.561 nel 2001 ed a 34.997 meuro nel 2002. L'aumento verificatosi nell'ultimo biennio è dunque pari a 1.436 meuro, che corrispondono ad una percentuale del 4,35%.

Il rapporto debito /PIL, nel campione di Enti osservati, mostra un lieve incremento in quanto è del 2,73% nel 2000, del 2,75% nel 2001 e del 2,78% nel 2002.⁶¹

L'esame svolto sugli ultimi esercizi mostra dunque che se il patto di stabilità interno e comunque le misure restrittive di finanza pubblica chiedono agli Enti locali di partecipare al

⁶¹ Il rapporto è calcolato sui dati del PIL di fonte ISTAT.

risanamento del debito pubblico nazionale, l'entità del debito degli Enti stessi tende comunque a crescere. Ciò dimostra che nonostante gli sviluppi dell'autonomia impositiva, e nella progressiva contrazione dei trasferimenti statali in conto capitale, il ricorso a detta forma di finanziamento per sostenere le spese di investimento resta pur sempre un percorso obbligato per gli Enti locali, soprattutto per quelli sottodotati di risorse proprie.

Tipologia dei debiti

Passando ad esaminare la tipologia dei debiti che gravano sui bilanci nel medesimo biennio 2001-2002, nelle seguenti tabelle vengono rappresentati gli importi delle varie categorie, distintamente per le Province ed i Comuni.

I mutui e prestiti contratti dalle Province si portano dall'ammontare di 4.902 nel 2001 a quello di 5.057 meuro nel 2002, con un aumento a livello nazionale del 3,16%. Le punte più alte di incremento si realizzano nelle Province del Lazio (21,67%) e dell'Umbria (19,88%). In valori assoluti gli importi più alti di debito si verificano in Lombardia (757 meuro) e nel Lazio (660 meuro).

Essi sono la forma prevalente di ricorso al mercato del credito, in quanto coprono l'89,46% dell'intero stock del debito nel 2001 e l'85,65% nel 2002.

Seguono in ordine di grandezza i finanziamenti derivanti dall'emissione di titoli obbligazionari, che portandosi dal valore di 362 nel 2001 a 628 milioni di euro nel 2002 manifestano un incremento nazionale del 73,57%, con le punte più alte in Lombardia (151,05%) e Veneto (95,95%). I Buoni Ordinari Provinciali (BOP) assorbono, in questo stesso anno, il 10,63% dei finanziamenti da indebitamento.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Debiti di finanziamento per tipologia - Province

REGIONI	(dati in migliaia di euro)																				
	FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE					MUTUI E PRESTITI					B.O.P.					DEBITI PLURIENNALI					
	2001 a	2002 (*) b	2001/2002 c	2001 d	2002 (*) e	2001/2002 f	2001 g	2002 (*) h	2001/2002 i	2001 l	2002 (*) m	2001/2002 n	2001 o	2002 (*) p	2001/2002 q	2001 r	2002 (*) s	2001/2002 t			
PIEMONTE	0	0	-	568.894	613.498	7,84	31.564	45.978	45,67	640	560	-12,50	1.182	1.117	-5,50	34.778	34.728	-0,14	36.600	36.405	-0,53
LIGURIA	0	0	-	178.963	163.901	-8,42	0	0	-	0	0	-	1.182	1.117	-5,50	34.778	34.728	-0,14	36.600	36.405	-0,53
LOMBARDIA	0	0	-	861.306	756.804	-12,13	117.381	294.684	151,05	40.899	61.262	49,79	117.381	294.684	151,05	40.899	61.262	49,79	117.381	294.684	151,05
NORD OVEST	0	0	-	1.609.163	1.534.203	-4,66	148.945	340.662	128,72	128.72	36.600	-0,53	148.945	340.662	128,72	128.72	36.600	-0,53	148.945	340.662	128,72
VENETO	749	749	0,00	399.793	395.034	-1,19	80.391	157.523	95,95	734	916	24,80	80.391	157.523	95,95	734	916	24,80	80.391	157.523	95,95
E. ROMAGNA	0	0	-	435.016	484.106	6,69	47.164	40.505	-14,12	40.899	61.262	49,79	47.164	40.505	-14,12	40.899	61.262	49,79	47.164	40.505	-14,12
FRIULI V.G.	0	0	-	109.148	128.592	17,81	0	0	-	0	0	-	109.148	128.592	17,81	0	0	-	109.148	128.592	17,81
NORD EST	749	749	0,00	943.957	987.732	4,64	127.555	198.028	55,25	41.633	62.178	49,35	127.555	198.028	55,25	41.633	62.178	49,35	127.555	198.028	55,25
MARCHE	0	0	-	136.531	143.176	4,87	28.243	35.983	27,41	0	0	-	28.243	35.983	27,41	0	0	-	28.243	35.983	27,41
TOSCANA	0	0	-	314.330	315.861	0,49	0	0	-	0	0	-	314.330	315.861	0,49	0	0	-	314.330	315.861	0,49
UMBRIA	0	0	-	130.461	156.391	19,88	0	0	-	0	0	-	130.461	156.391	19,88	0	0	-	130.461	156.391	19,88
LAZIO	0	0	-	542.249	659.732	21,67	0	0	-	0	0	-	542.249	659.732	21,67	0	0	-	542.249	659.732	21,67
CENTRO	0	0	-	1.123.571	1.275.160	13,49	28.243	35.983	27,41	0	0	-	28.243	35.983	27,41	0	0	-	28.243	35.983	27,41
ABRUZZO	0	0	-	34.164	32.504	-4,86	0	0	-	0	0	-	34.164	32.504	-4,86	0	0	-	34.164	32.504	-4,86
MOLISE	0	0	-	17.456	16.765	-3,96	0	0	-	0	0	-	17.456	16.765	-3,96	0	0	-	17.456	16.765	-3,96
BASILICATA	0	0	-	36.263	39.586	9,16	0	0	-	0	0	-	36.263	39.586	9,16	0	0	-	36.263	39.586	9,16
CAMPANIA	0	0	-	172.989	163.208	-5,65	47.071	43.687	-7,19	43.687	0	-	47.071	43.687	-7,19	43.687	0	-	47.071	43.687	-7,19
PUGLIA	910	910	0,00	125.009	144.878	15,89	0	0	-	0	0	-	125.009	144.878	15,89	0	0	-	125.009	144.878	15,89
CALABRIA	0	0	-	466.032	465.221	-0,17	0	0	-	0	0	-	466.032	465.221	-0,17	0	0	-	466.032	465.221	-0,17
SUD	910	910	0,00	851.913	862.162	1,20	47.071	43.687	-7,19	43.687	0	-	47.071	43.687	-7,19	43.687	0	-	47.071	43.687	-7,19
SICILIA	7.649	6.550	-14,37	282.153	311.309	10,33	4.303	4.161	-3,30	128.050	104.694	-18,24	4.303	4.161	-3,30	128.050	104.694	-18,24	4.303	4.161	-3,30
SARDEGNA	0	0	-	91.285	86.563	-5,17	5.627	5.359	-4,76	0	0	-	5.627	5.359	-4,76	0	0	-	5.627	5.359	-4,76
ISOLE	7.649	6.550	-14,37	373.438	397.872	6,54	9.930	9.520	-4,13	128.050	104.694	-18,24	9.930	9.520	-4,13	128.050	104.694	-18,24	9.930	9.520	-4,13
TOTALE	9.308	8.209	-11,81	4.902.042	5.057.129	3,16	361.744	627.880	73,57	206.283	210.683	2,13	361.744	627.880	73,57	206.283	210.683	2,13	361.744	627.880	73,57

(*) dati stimati forniti dagli Enti locali.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Debiti di finanziamento per tipologia - Comuni

(dati in migliaia di euro)

REGIONI	FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE						MUTUI E PRESTITI						B.O.C.						DEBITI PLURIENNALI							
	2002 (*)		2001/2002		2001		2002 (*)		2001/2002		2001		2002 (*)		2001/2002		2001		2002 (*)		2001/2002					
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p	q	r	s	t	u	v	w			
	consistenza finale	consistenza finale	Variazione % consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale	Variazione % consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale	Variazione % consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale	Variazione % consistenza finale	consistenza finale	consistenza finale		
PIEMONTE	50.832	71.431	40,52	1.778.386	1.803.595	1,42	913.660	931.989	2,01	7.872	6.374	-19,03														
LIGURIA	454	454	0,00	1.535.067	1.589.228	3,53	247.713	292.792	18,20	20.878	42.402	103,09														
LOMBARDIA	1.485	1.779	19,80	4.653.349	4.739.045	1,84	138.202	158.730	14,85	29.391	24.978	-15,01														
NORD OVEST	52.771	73.664	39,59	7.966.802	8.131.868	2,07	1.299.575	1.383.511	6,46	58.141	73.754	26,85														
VENETO	3.831	14.313	273,61	1.766.073	1.612.044	-8,72	84.240	385.594	357,73	4.866	3.646	-25,07														
E. ROMAGNA	5.327	9.988	87,50	2.026.712	2.081.951	2,73	328.737	390.266	18,72	1.607	1.168	-27,32														
FRIULI V.G.	0	0	-	512.432	537.838	4,96	0	4.698	-	287	258	-10,10														
NORD EST	9.158	24.301	165,35	4.305.217	4.231.833	-1,70	412.977	780.558	89,01	6.760	5.072	-24,97														
MARCHE	8.264	7.043	-14,77	628.744	661.988	5,29	22.663	28.443	25,50	1.822	694	-61,91														
TOSCANA	7.442	6.624	-10,99	1.512.566	1.610.279	6,46	29.380	36.210	23,25	39.158	54.472	39,11														
UMBRIA	913	0	-100,00	293.201	311.288	6,16	9.504	11.751	23,64	0	0	-														
LAZIO	432	1.398	223,61	6.436.377	6.516.073	1,24	155.109	145.935	-5,91	255	170	-33,33														
CENTRO	17.051	15.065	-11,65	8.870.888	9.099.608	2,58	216.656	222.339	2,62	41.235	55.336	34,20														
ABRUZZO	0	0	-	265.754	300.758	13,17	5.428	5.157	-4,99	0	0	-														
MOLISE	0	0	-	9.965	10.194	2,30	0	0	-	279	230	-17,56														
BASILICATA	816	310	-62,01	96.468	98.627	2,24	0	0	-	0	0	-														
CAMPANIA	2.729	2.361	-13,48	1.604.621	1.624.262	1,22	86.663	70.426	-18,74	17.691	17.360	-1,87														
PUGLIA	548	1.339	144,34	1.063.395	1.145.835	7,75	14.552	12.782	-12,16	23.832	21.526	-9,68														
CALABRIA	5	5	0,00	307.806	289.683	-5,89	2.582	25.602	891,56	12	9	-25,00														
SUD	4.098	4.015	-2,03	3.348.009	3.469.359	3,62	109.225	113.967	4,34	41.814	39.125	-6,43														
SICILIA	10.664	9.146	-14,23	1.143.494	1.165.176	1,90	1.859	25.911	1.293,81	37	38	2,70														
SARDEGNA	471	2.470	424,42	162.830	165.393	1,57	0	1.741	-	1.741	0	-100,00														
ISOLE	11.135	11.616	4,32	1.306.324	1.330.569	1,86	1.859	27.652	1.387,47	1.778	38	-97,86														
TOTALE	94.213	128.661	36,56	25.797.240	26.263.237	1,81	2.040.292	2.528.027	23,91	149.728	173.325	15,76														

(*) dati stimati forniti dagli Enti locali.

Anche per i Comuni la componente fondamentale dei debiti è costituita dai mutui e prestiti. Detta categoria di finanziamenti si è portata nel valore nazionale dall'importo di 25.797 meuro nel 2001 a 26.263 nel 2002, con un aumento quindi di 466 meuro, pari all'1,80%. Le percentuali maggiori di incremento nell'ultimo anno si registrano nei Comuni dell'Abruzzo (13,17%) e della Puglia (7,75%).

In valori assoluti l'esposizione debitoria più consistente appartiene agli Enti del Lazio (6.516 meuro) e della Lombardia (4.739 meuro).

L'emissione di prestiti obbligazionari ha registrato nel biennio un incremento a livello nazionale del 23,91 %, raggiungendo l'ammontare di 2.528 meuro, ma in modo particolare lo sviluppo di questa forma di ricorso al mercato del credito ha interessato i Comuni della Calabria e del Veneto.

Nel 2002 i mutui e prestiti coprono il 90,27% del complesso dei debiti di finanziamento dei Comuni ed i Buoni Ordinari Comunali (BOC) l'8,68%.

Dalle rilevazioni effettuate emerge che i contratti di mutuo continuano ad essere per gli Enti locali il canale privilegiato di accesso al mercato dei capitali.

Istituti finanziatori

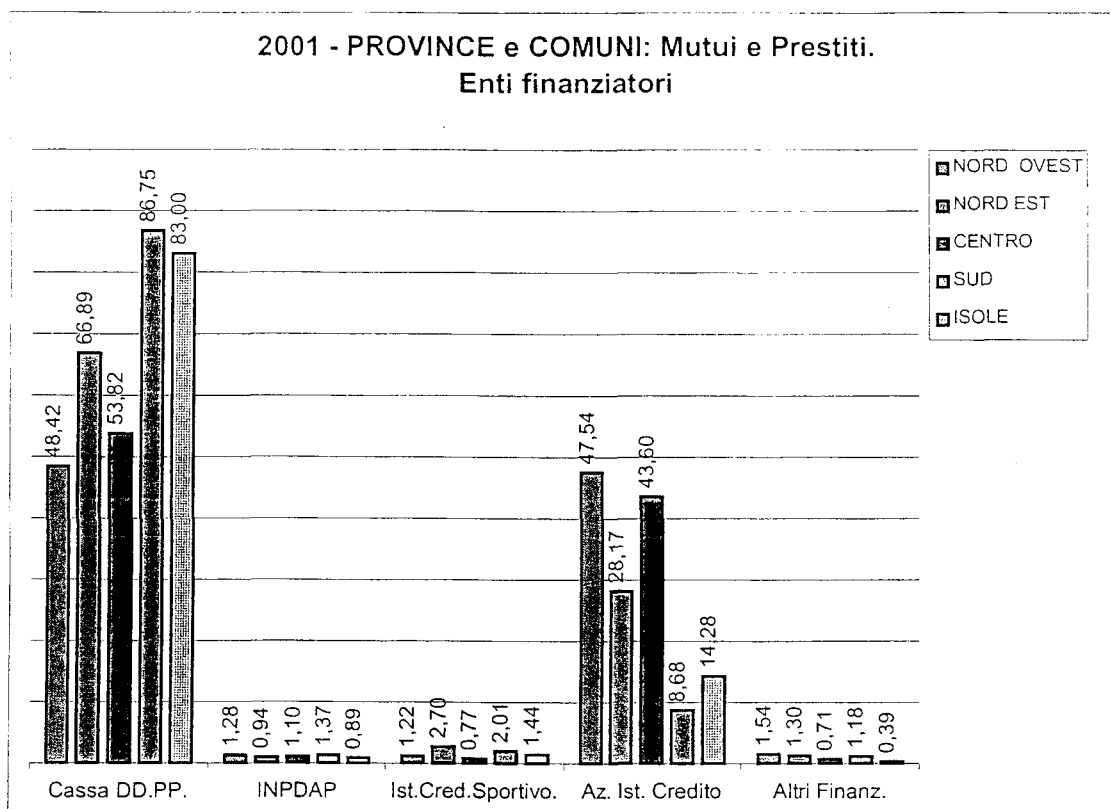
Quanto poi alla provenienza delle risorse, nelle tabelle e nei grafici che seguono sono riassunti i dati concernenti i mutui e prestiti di Comuni e Province suddivisi in base agli istituti finanziatori.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Province e Comuni: esercizio finanziario 2001
Mutui e prestiti per Enti Finanziatori

(dati in migliaia di euro)

REGIONI	CASSA DD.PP.		INPDAP		IST. CREDITO SPORTIVO		AZ. e IST. CREDITO		ALTRI FINANZIATORI		TOTALE	
	a	b (%)	c	d (%)	e	f (%)	g	h (%)	i	l (%)	m	n (%)
PIEMONTE	1.382.605	7,45	10.382	2,93	55.989	12,59	895.988	8,15	2.337	0,68	2.347.281	7,65
LIGURIA	733.238	3,95	16.961	4,79	9.949	2,24	952.382	8,66	1.500	0,44	1.714.030	5,58
LOMBARDIA	2.521.246	13,58	94.901	26,80	50.917	11,45	2.704.220	24,60	143.371	41,79	5.514.655	17,96
NORD OVEST	4.637.089	24,98	122.244	34,52	116.835	26,27	4.552.590	41,41	147.208	42,91	9.575.966	31,19
VENETO	1.474.197	7,94	30.037	8,48	50.943	11,46	562.624	5,12	48.066	14,01	2.165.867	7,06
E. ROMAGNA	1.553.247	8,37	17.353	4,90	53.092	11,94	818.410	7,44	19.627	5,72	2.461.729	8,02
FRIULI V.G.	483.475	2,60	2.040	0,58	37.860	8,51	97.471	0,89	734	0,21	621.580	2,02
NORD EST	3.510.919	18,91	49.430	13,96	141.895	31,91	1.478.505	13,45	68.427	19,95	5.249.176	17,10
MARCHE	502.557	2,71	10.287	2,90	23.928	5,38	192.693	1,75	35.809	10,44	765.274	2,49
TOSCANA	1.315.692	7,09	46.702	13,19	33.763	7,59	418.472	3,81	12.267	3,58	1.826.896	5,95
UMBRIA	292.301	1,57	8.330	2,35	8.140	1,83	114.332	1,04	560	0,16	423.663	1,38
LAZIO	3.268.244	17,60	44.806	12,65	11.235	2,53	3.631.641	33,04	22.699	6,62	6.978.625	22,73
CENTRO	5.378.794	28,97	110.125	31,09	77.066	17,33	4.357.138	39,64	71.335	20,79	9.994.458	32,56
ABRUZZO	275.803	1,49	2.290	0,65	5.996	1,35	14.839	0,13	990	0,29	299.918	0,98
MOLISE	20.486	0,11	20	0,01	1.583	0,36	395	0,00	4.935	1,44	27.419	0,09
BASILICATA	108.879	0,59	645	0,18	6.463	1,45	16.745	0,15	-	0,00	132.732	0,43
CAMPANIA	1.435.741	7,73	38.183	10,78	16.781	3,77	249.815	2,27	37.088	10,81	1.777.608	5,79
PUGLIA	1.067.179	5,75	8.074	2,28	42.432	9,54	68.541	0,62	2.177	0,63	1.188.403	3,87
CALABRIA	735.524	3,96	8.189	2,31	11.365	2,56	14.378	0,13	4.382	1,28	773.838	2,52
SUD	3.643.612	19,63	57.401	16,21	84.620	19,03	364.713	3,32	49.572	14,45	4.199.918	13,68
SICILIA	196.510	1,06	6.412	1,81	3.311	0,74	44.977	0,41	2.906	0,85	254.116	0,83
SARDEGNA	1.197.666	6,45	8.557	2,42	20.944	4,71	194.888	1,77	3.593	1,05	1.425.648	4,64
ISOLE	1.394.176	7,51	14.969	4,23	24.255	5,45	239.865	2,18	6.499	1,89	1.679.764	5,47
TOTALE	18.564.590	100,00	354.169	100,00	444.671	100,00	10.992.811	100,00	343.041	100,00	30.699.282	100,00



Considerato l'importo complessivo dei mutui e prestiti per Province e Comuni, pari a 30.699 meuro, alla fine dell'esercizio 2001 i capitali reperiti attraverso la Cassa depositi e prestiti ammontano a 18.565 meuro e costituiscono il 60,47% del totale della raccolta con i contratti di mutuo. Seguono nell'ordine i mutui stipulati con gli istituti del sistema bancario, pari a 10.993 meuro, che corrispondono ad una quota del 35,8%.

Una posizione marginale rivestono i finanziamenti concessi dall'INPDAP, che peraltro dal 1997 ha smesso di erogare prestiti alle pubbliche amministrazioni, pari a 354 meuro (1,15%) e quelli dall'Istituto per il Credito Sportivo, che ammontano a 445 meuro (1,44%).

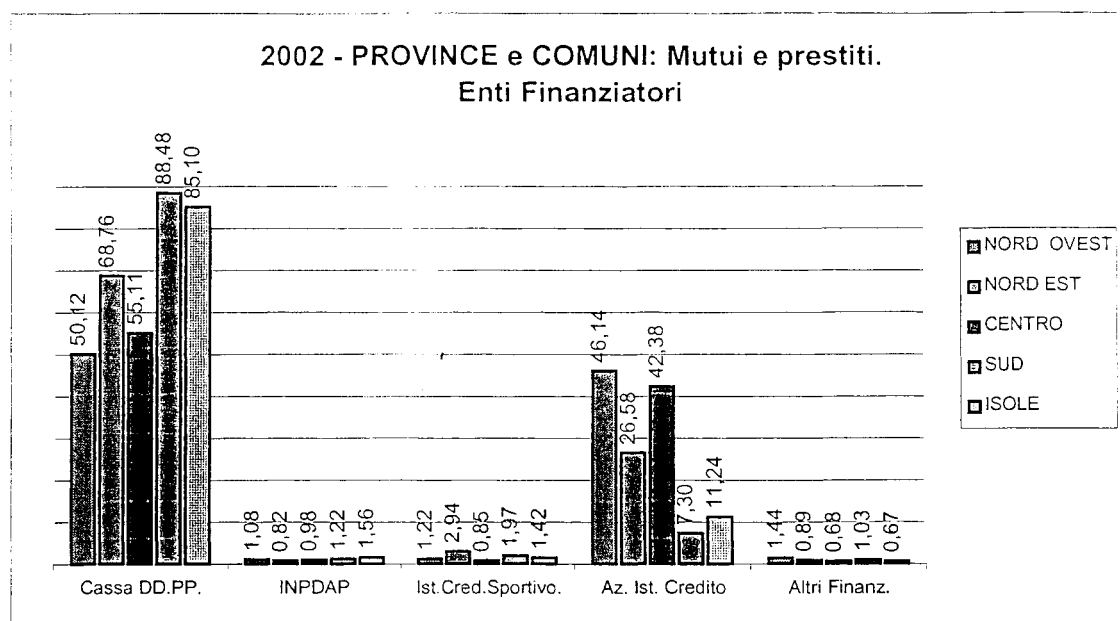
XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Province e Comuni: esercizio finanziario 2002 (*)
Mutui e prestiti per Enti Finanziatori

(dati in migliaia di euro)

REGIONI	CASSA DD.PP.		INPDAP		IST. CREDITO SPORTIVO		AZ. e IST. CREDITO		ALTRI FINANZIATORI		TOTALE	
	a	b (%)	c	d (%)	e	f (%)	g	h (%)	i	l (%)	m	n (%)
PIEMONTE	1.465.404	7,53	8.749	2,66	57.699	12,27	883.343	8,21	1.898	0,61	2.417.093	7,72
LIGURIA	744.163	3,83	15.231	4,63	9.789	2,08	982.940	9,14	1.006	0,32	1.753.129	5,60
LOMBARDIA	2.635.226	13,55	80.401	24,42	50.699	10,78	2.593.504	24,12	136.019	43,57	5.495.849	17,55
NORD OVEST	4.844.793	24,90	104.381	31,70	118.187	25,13	4.459.787	41,47	138.923	44,50	9.666.071	30,86
VENETO	1.434.211	7,37	25.508	7,75	56.640	12,05	460.113	4,28	30.605	9,80	2.007.077	6,41
E. ROMAGNA	1.616.279	8,31	15.599	4,74	58.418	12,42	840.585	7,82	15.176	4,86	2.546.057	8,13
FRIULI V.G.	538.685	2,77	1.741	0,53	38.575	8,20	86.795	0,81	633	0,20	666.429	2,13
NORD EST	3.589.175	18,45	42.848	13,01	153.633	32,67	1.387.493	12,90	46.414	14,87	5.219.563	16,67
MARCHE	529.555	2,72	9.236	2,81	25.535	5,43	205.515	1,91	35.324	11,31	805.165	2,57
TOSCANA	1.398.185	7,19	48.336	14,68	36.548	7,77	435.203	4,05	7.869	2,52	1.926.141	6,15
UMBRIA	330.789	1,70	7.620	2,31	11.205	2,38	117.726	1,09	318	0,10	467.658	1,49
LAZIO	3.458.640	17,78	36.977	11,23	15.103	3,21	3.637.950	33,83	27.135	8,69	7.175.805	22,91
CENTRO	5.717.169	29,39	102.169	31,03	88.391	18,80	4.396.394	40,88	70.646	22,63	10.374.769	33,12
ABRUZZO	312.848	1,61	1.852	0,56	5.449	1,16	11.611	0,11	1.501	0,48	333.261	1,06
MOLISE	20.818	0,11	16	0,00	1.355	0,29	349	0,00	4.421	1,42	26.959	0,09
BASILICATA	112.272	0,58	540	0,16	7.531	1,60	17.281	0,16	589	0,19	138.213	0,44
CAMPANIA	1.472.099	7,57	36.040	10,95	17.442	3,71	229.841	2,14	32.048	10,26	1.787.470	5,71
PUGLIA	1.189.456	6,11	6.908	2,10	42.476	9,03	50.382	0,47	1.495	0,48	1.290.717	4,12
CALABRIA	725.086	3,73	7.484	2,27	11.187	2,38	6.579	0,06	4.568	1,46	754.904	2,41
SUD	3.832.579	19,70	52.840	16,05	85.440	18,17	316.043	2,94	44.622	14,29	4.331.524	13,83
SICILIA	1.264.464	6,50	21.046	6,39	21.925	4,66	161.696	1,50	7.353	2,36	1.476.484	4,71
SARDEGNA	206.408	1,06	5.984	1,82	2.647	0,56	32.656	0,30	4.260	1,36	251.955	0,80
ISOLE	1.470.872	7,56	27.030	8,21	24.572	5,23	194.352	1,81	11.613	3,72	1.728.439	5,52
TOTALE	19.454.588	100,00	329.268	100,00	470.223	100,00	10.754.069	100,00	312.218	100,00	31.320.366	100,00

(*) : dati stimati forniti dagli Enti locali.



Una situazione non dissimile si riscontra nell'esercizio 2002 in cui la consistenza finale dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti a Province e Comuni è pari a 19.455 meuro, con un aumento quindi di 891 meuro. rispetto al 2001.

A fronte di un indebitamento complessivo per contratti di mutuo pari a 31.320 meuro., la quota coperta dalla Cassa equivale dunque, al dicembre 2002, al 62,11%. Quanto alla distribuzione territoriale dei finanziamenti, la presenza della Cassa stessa è maggiore nei Comuni del Lazio (17,78%) e della Lombardia (13,55%).

In ordine di grandezza seguono i capitali messi a disposizione dagli istituti del sistema bancario, che dopo la liberalizzazione dell'accesso costituiscono una componente di rilievo nella raccolta del credito degli Enti locali. La consistenza finale dei debiti con le banche è pari a 10.754 meuro, equivalenti ad una quota del 34,33%.

Gli altri istituti del canale pubblico di approvvigionamento, ovverosia l'INPDAP e l'Istituto per il credito sportivo, hanno offerto una quota meno significativa di capitali, pari rispettivamente a 329 e 470 meuro.

Destinazione agli investimenti

Attraverso la proposizione agli Enti di uno specifico quesito si è cercato infine di ricostruire la proporzione tra il prestito cd. produttivo e quello invece dedicato al risanamento delle situazioni deficitarie, in altri termini tra i prestiti finalizzati agli investimenti e quelli dedicati agli altri scopi che sono stati finora consentiti dalla legge, come indicato nel paragrafo introduttivo.

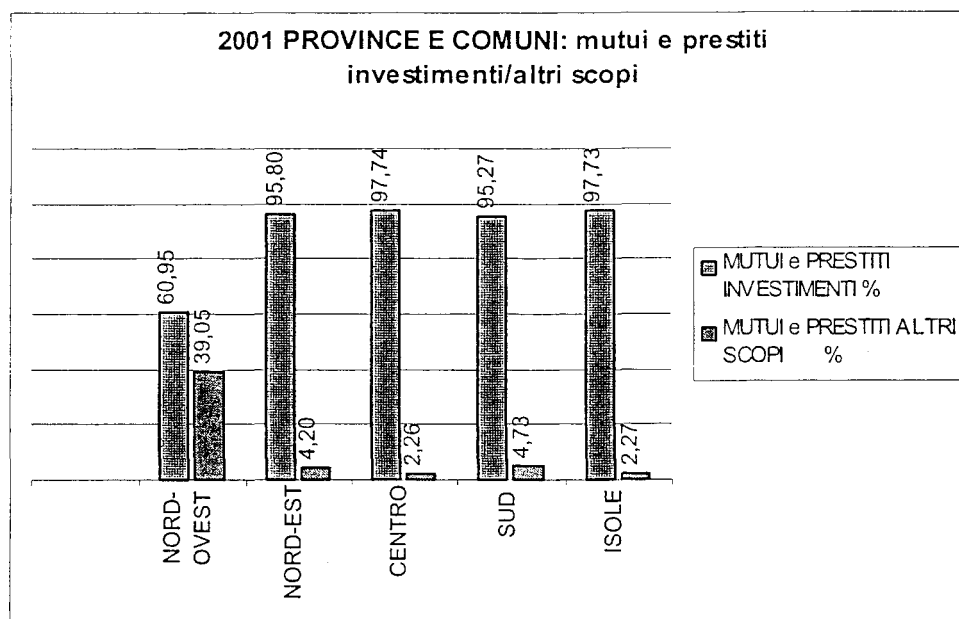
La consistenza dei prestiti effettuati per scopi diversi dalla spesa per investimenti è comunque destinata ad esaurirsi nel tempo, in quanto a seguito della riforma del titolo V, seconda parte, della Costituzione, non sarà più consentito con la legislazione ordinaria introdurre o confermare deroghe al principio della destinazione esclusiva dell'indebitamento degli Enti territoriali alle spese di sviluppo.

Nelle tabelle e nei grafici che seguono vengono rappresentati gli esiti della rilevazione effettuata, che scontano comunque una qualche incertezza da parte degli Enti nell'individuare con puntualità il concetto di spesa per investimenti (v. paragrafo introduttivo).

Mutui e prestiti - Province e Comuni: esercizio 2001 (*)

AREA GEOGRAFICA	INVESTIMENTI		ALTRI SCOPI		TOTALE AREA
	migliaia di euro	%	migliaia di euro	%	
NORD-OVEST	6.128.281	60,95	3.926.707	39,05	10.054.988
NORD-EST	1.609.276	95,80	70.487	4,20	1.679.763
CENTRO	5.130.692	97,74	118.483	2,26	5.249.175
SUD	9.065.218	95,27	450.105	4,73	9.515.323
ISOLE	4.104.793	97,73	95.240	2,27	4.200.033
TOTALE NAZ.	26.038.260	84,82	4.661.022	15,18	30.699.282

(*) : consistenza finale

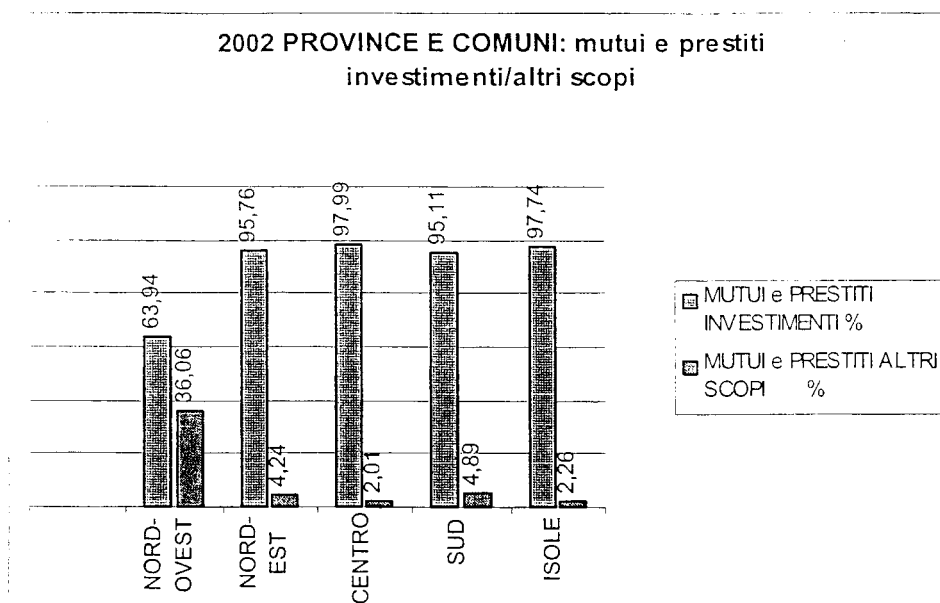


Mutui e prestiti - Province e Comuni: esercizio 2002 (*) (**)

AREA GEOGRAFICA	INVESTIMENTI		ALTRI SCOPI		TOTALE AREA
	migliaia di euro	%	migliaia di euro	%	
NORD-OVEST	6.669.386	63,94	3.760.502	36,06	10.429.888
NORD-EST	1.655.232	95,76	73.210	4,24	1.728.442
CENTRO	5.115.033	97,99	104.813	2,01	5.219.846
SUD	9.140.994	95,11	469.980	4,89	9.610.974
ISOLE	4.233.359	97,74	97.857	2,26	4.331.216
TOTALE NAZ.	26.814.004	85,61	4.506.362	14,39	31.320.366

(*) : dati stimati forniti dagli Enti locali.

(**) : consistenza finale.



Come può rilevarsi dai dati suesposti, la finalizzazione dei mutui e prestiti a scopi diversi dagli investimenti è un fenomeno abbastanza contenuto in tutte le aree del Paese. Ciò in quanto, come indicato nel paragrafo introduttivo, la facoltà di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese correnti era consentita in via di eccezione solo per alcune fattispecie tipiche previste dalla normativa precedente l'entrata in vigore della legge costituzionale n.3 del 2001.

In particolare nel 2002 i mutui per spese di parte corrente costituiscono il 4,24% del totale negli Enti del nord-est d'Italia, il 2,01 % in quelli del centro, in 4,89 nel sud ed il 2,26 nelle isole.

Una proporzione diversa si riscontra invece all'area del nord-ovest, ma il fenomeno, che influenza anche il dato nazionale, è ascrivibile alle operazioni di ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto, compiute da alcune città presenti in detta area.

3 Analisi generale della finanza locale nel 2001.

3.1 Quadro della finanza pubblica nel 2001.

L'esercizio 2001 si è caratterizzato per l'inversione di tendenza relativa al riequilibrio dei conti pubblici che aveva dimostrato sino ad allora un'evoluzione positiva a partire dall'esercizio 1993.

La causa di ciò può essere rinvenuta nel rallentamento dell'economia che ha interessato tutti i paesi dell'area dell'euro, nella quale la crescita del prodotto si è attestata all'1,4% rispetto al 3% delle previsioni e l'indebitamento netto si è collocato intorno all'1,6% rispetto allo 0,6% programmato.

Anche l'Italia, come altri paesi europei, in tale esercizio non è riuscita a centrare gli obiettivi programmatici pur ottenendo risultati che dimostrano una tenuta superiore a quella di altri grandi paesi. La previsione del livello dell'indebitamento netto allo 0,8% è stata disattesa essendosi questo elevato all'2,6%⁶².

Si segnala che l'indebitamento netto è, dunque, peggiorato sensibilmente rispetto al 2000 e che l'avanzo primario è diminuito di 0,4 punti di PIL, discostandosi dall'obiettivo soprattutto per una minore tenuta delle entrate e per un livello delle spese più elevato rispetto alle previsioni.

Quanto alla spesa corrente si notano una dinamica molto sostenuta della spesa sanitaria e la crescita delle spese per interessi a seguito del rialzo dell'onere medio del debito.

Tra le componenti della spesa corrente primaria fa registrare una maggiore espansione l'aggregato relativo ai consumi intermedi e alle prestazioni sociali in natura. Si rileva, infatti, molto elevata la crescita delle prestazioni sanitarie a causa dell'andamento della spesa farmaceutica.

La pressione fiscale ha fatto registrare una minima riduzione e si è collocata ad un livello superiore a quello medio dei paesi europei.

Sul fronte delle entrate oltre alla evoluzione della imposizione diretta connessa al gettito dell'autotassazione e ad alcune imposte sostitutive hanno avuto influenza rilevante le operazioni di cartolarizzazione riguardanti parte del patrimonio immobiliare degli Enti di previdenza e la cessione della gestione del lotto.

Il debito pubblico si è marginalmente ridotto nel rapporto con il prodotto interno lordo, con ciò discostandosi dall'obiettivo di riduzione di circa 4 punti percentuali, ed è aumentato in termini di consistenza di circa 43 milioni di euro, raggiungendo la percentuale del 109,4 % del PIL.

L'aumento del fabbisogno complessivo del settore pubblico può essere messo in relazione alla situazione del debito che si mantiene a livelli molto distanti rispetto a quello dei maggiori paesi europei. Si rileva quindi l'ampliamento della forbice tra indebitamento netto e fabbisogno, divario che va in gran parte imputato ai diversi criteri di registrazione delle operazioni.

Gli obiettivi di finanza pubblica per il 2001 sono stati oggetto di diverse revisioni in occasione della presentazione dei documenti di programmazione e la nota di aggiornamento del DPEF, stimando un significativo incremento delle entrate anche in presenza degli sgravi tributari accordati, ha ridotto l'obiettivo di indebitamento allo 0,8% del PIL. Tuttavia valutazioni successive, in presenza di una revisione verso il basso delle stime di crescita dell'economia, hanno individuato la possibilità di peggioramento del disavanzo che in assenza di interventi avrebbe potuto raggiungere livelli ben più elevati.

La quota di spese delle Amministrazioni regionali e locali si è dimostrata ancora in crescita, tendenza questa che si protrae da un quinquennio. Le autonomie territoriali nel loro complesso fanno registrare una dinamica di spesa che è risultata ben più elevata di quella del totale delle amministrazioni pubbliche (all'interno di tale aumento è considerata anche la dinamica molto sostenuta della spesa sanitaria).

⁶² Il dato è stato oggetto di tre successive rettifiche: dall'1,4% della notifica alla UE di marzo 2002, all'1,6% di giugno 2002, al 2,2% della nota di aggiornamento al DPEF e, infine, alla revisione attuata in sede di notifica alla UE del 28 febbraio 2003.

3.1.1 La finanza locale nel 2001.

Le linee di sviluppo della finanza locale risultano influenzate dall'attuazione del decentramento a costituzione invariata introdotto dalle leggi della fine degli anni '90 e, a seguito della riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, dovrebbero ricevere un'ulteriore spinta.

A partire dall'inizio degli anni '90 la finanza locale ha intrapreso il cammino verso il raggiungimento della piena autonomia attraverso una serie di tappe tra le quali resta ancora dominante l'introduzione della imposta comunale sugli immobili. Gli sviluppi più recenti vedono peraltro una maggiore rilevanza di altre forme d'imposizione e specialmente l'assegnazione di quote di compartecipazione a tributi erariali.

Tuttavia nel 2001 fattori contingenti dovuti all'attuazione del disegno di decentramento hanno prodotto un aumento dell'incidenza dei trasferimenti dello Stato sul totale delle entrate. Infatti nel 2001 sono state trasferite alle Province tutte le risorse finanziarie riguardanti le funzioni conferite. Diversamente per i Comuni, a causa dell'insufficienza dei fondi assegnati dal Ministero dell'Economia, nel 2001 non è stata attribuita alcuna risorsa, mentre il trasferimento è avvenuto nell'esercizio successivo.

Nel 2001, sul piano dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali, non si registrano significative innovazioni, peraltro l'anno precedente la materia era stata strutturalmente riordinata con il d.lgs. n. 267 del 2000⁶⁵. Va segnalato un ulteriore differimento dell'obbligo di applicare al bilancio l'ammortamento dei beni patrimoniali, disposto dalla finanziaria per il 2001 (art. 53 comma 6), mentre la successiva finanziaria con l'art. 27 comma 6 lettera b, stabilisce un intervento a regime trasformando l'obbligo di applicazione degli ammortamenti in una mera facoltà. Anche l'applicazione della tariffa per lo smaltimento dei residui solidi urbani viene differita, non risultando obbligatoria nell'esercizio 2001 la sua applicazione. Viene altresì confermata la facoltà dei Comuni di scomputare dal costo di esercizio del servizio nettezza urbana, ai fini della determinazione delle tariffe, l'intero costo dello spazzamento.

Il termine per la fissazione di aliquote e tariffe dei tributi e servizi locali viene ancorato a quello per la deliberazione del bilancio di previsione. Anche i regolamenti che recano la disciplina delle entrate proprie possono essere adottati entro tale termine, tuttavia essi hanno effetto dal 1° gennaio anche se approvati successivamente. L'applicazione retroattiva di tali regolamenti suscita perplessità, in quanto si tratta di norme che incidono sfavorevolmente su posizioni giuridicamente tutelate per cui non dovrebbe ammettersi in linea di principio la produzione di effetti anteriormente alla loro vigenza.

La più rilevante misura di coordinamento della finanza pubblica predisposta al fine di assicurare la stabilità finanziaria del comparto degli Enti territoriali è ancora costituita dal patto di stabilità interno. Il patto di stabilità interno è uno strumento derivato dal patto di stabilità e crescita sottoscritto dall'Italia con il trattato di Amsterdam del 1997 ed ha la funzione di trasporre nell'ordinamento interno e con riferimento agli Enti di autonomia territoriale le regole alle quali lo Stato si è assoggettato con il trattato.

La relativa disciplina, giunta al quarto anno di applicazione, è apparsa caratterizzata da una continua mutevolezza; infatti essa non ha mai avuto una durata eccedente l'esercizio entro il quale doveva essere applicata ed è stata stabilita di anno in anno attraverso la legge finanziaria.

Anche nel 2001 il patto di stabilità ha ricevuto una disciplina diversa rispetto all'esercizio precedente, che ha reso meno complesse la determinazione degli obiettivi e l'applicazione dei prospetti ed ha esteso il periodo di valutazione al triennio 1999-2001. Il disavanzo, infatti, deve essere computato attraverso un sistema che si discosta da quello del precedente esercizio non richiedendo più il calcolo dell'andamento tendenziale; inoltre sono previste misure per gli Enti

⁶⁵ Nel disegno di legge per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla riforma del titolo V della Costituzione è previsto il conferimento della delega legislativa per la modifica del testo unico sugli Enti locali.

inadempienti (introdotte dalla finanziaria 2002) che incidono sulla facoltà di procedere ad assunzioni di personale.

Escludendo questa sanzione (peraltro postuma), nel 2001 si sono notate una minore rigidità complessiva del sistema adottato e l'affidamento dei controlli alle stesse associazioni rappresentative degli Enti locali che avrebbero dovuto riferire alla conferenza per i rapporti Stato - città - autonomie. E' da notare che vengono esclusi dall'osservanza delle norme sul patto di stabilità i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti; ciò comporta il non assoggettamento alle complesse procedure di verifica, ma non può esimere tali Enti dall'ossequio ai principi dell'equilibrio finanziario e della stabilità immanenti nel sistema.

In ordine alla complessità interpretativa e di applicazione delle disposizioni nella materia deve essere migliorato il giudizio espresso nelle precedenti relazioni; tuttavia la già rilevata caducità delle norme che disciplinano l'istituto appare ancora più evidente posto che anche nel 2001, come nel 2002 e nel 2003 le regole hanno subito rilevanti modificazioni.

La legge finanziaria per il 2001 ha introdotto, anche se con decorrenza dall'esercizio 2002, una novità che ha un impatto dirompente sul sistema di finanziamento degli Enti locali. Si tratta della compartecipazione all'IRPEF di cui all'art. 67 comma 3, che è commisurata al 4,5% del riscosso e che viene attribuita a ciascun Comune in proporzione dell'ammontare del gettito indicato dal Ministero delle finanze sulla base dei dati disponibili. L'applicazione della compartecipazione comporta la riduzione in corrispondente misura dei contributi erariali dovuti ai Comuni. Nell'anno 2001, non essendo ancora a regime tale innovazione per quanto riguarda la gestione delle entrate di parte corrente, non si registrano significative modificazioni atte ad incidere sostanzialmente sulle grandezze finanziarie.

Tra le innovazioni che sono state introdotte in materia di entrate tributarie vanno segnalate la modifica della disciplina dei versamenti dell'ICI stabilita all'art. 18; la previsione di ulteriori spazi nella scelta dei soggetti ai quali può essere affidata la riscossione dei tributi spontaneamente versati dai contribuenti (art.36); le modificazioni al regime dell'addizionale all'IRPEF introdotte dall'art. 28 della legge n. 342 del 2000 con effetti sull'esercizio 2001.

Merita, poi, attenzione la dilazione accordata ai Comuni del termine per l'accertamento e la liquidazione dell'ICI dovuta per le annualità d'imposta 1995 e successive che è differito al 31 dicembre 2001. Questo differimento, che allunga oltre i limiti massimi previsti dalla normativa (cinque anni nell'ipotesi esclusiva in cui non sia stata presentata alcuna dichiarazione) la possibilità di procedere all'accertamento ed alla liquidazione dell'imposta, da un lato è indicativo delle difficoltà in cui si dibattono i Comuni nella gestione del principale tributo proprio e dall'altro si pone in contrasto con le regole di correttezza nei rapporti tra contribuenti ed ente impositore che hanno ispirato i principi dello statuto del contribuente.

Per quanto concerne i trasferimenti erariali nel 2001 non si registrano innovazioni normative di rilievo, infatti è confermato il regime dei precedenti esercizi, sia per quanto concerne l'entità complessiva dei trasferimenti, che per il loro riparto. Viene, quindi, riproposta la regola del trasferimento storico, mentre l'avvio dei nuovi criteri delineati dal d.lgs n. 244 del 1997 segna ancora il passo e lo farà definitivamente visto che la riforma costituzionale ha modificato profondamente i capisaldi della materia puntando su una finanza essenzialmente autonoma.

L'impianto base dei trasferimenti agli Enti locali determinato con i sopradetti criteri è stato comunque integrato nel 2001 con il fondo per il federalismo amministrativo e con quote aggiuntive per compensare le perdite di gettito tributario.

Per gli Enti di maggiori dimensioni demografiche ha continuato a trovare applicazione il sistema del monitoraggio della spesa in base al quale i trasferimenti vengono erogati attraverso mandati diretti che sono accreditati agli Enti al verificarsi di determinati limiti di giacenza. E' prevista, tuttavia la possibilità di richiedere l'accredito con procedura diretta ed immediata per spese improcrastinabili e inderogabili.

Va segnalato che nel 2001 le sole Province sono interessate dai trasferimenti di risorse finanziarie per l'esercizio delle funzioni conferite. Le linee generali delle attribuzioni e dei compiti e delle funzioni degli Enti di autonomia territoriale sono state definite nell'ambito della riforma a Costituzione vigente dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e completate con le disposizioni degli articoli 10 e 11 della legge 13 maggio 1999, n. 113 che disciplinano le nuove attribuzioni tributarie degli Enti locali e le conseguenti riduzioni dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

La legge finanziaria per il 2001 (n. 388 del 23 dicembre 2000) all'art. 52 ha posto una disciplina volta ad accelerare il passaggio di funzioni dalla Stato alle Regioni e agli Enti locali, che si sarebbe dovuto rendere operativo entro il 1° gennaio 2001. Questa disciplina riguarda il personale delle ex strutture statali i cui compiti sono stati devoluti che, in caso di mancato trasferimento entro il 31 dicembre 2001, può a discrezione degli Enti essere posto alle dipendenze dei nuovi Enti titolari della funzione. Inoltre vengono attribuite in via transitoria alle Province le funzioni conferite dallo Stato agli Enti locali di piccole dimensioni subordinatamente alla loro aggregazione in forme associative.

Nella legge finanziaria (art. 53 comma 20) è previsto un utilizzo meno rigido delle entrate derivanti da contravvenzioni al codice della strada, che vengono assoggettate al vincolo di destinazione a servizi attinenti alla circolazione stradale limitatamente alla metà.

All'art. 64 viene assegnata ai Comuni una compensazione per il minor gettito ICI a seguito della modifica della rendita catastale dei fabbricati del gruppo D; la compensazione avviene attraverso un aumento dei contributi erariali.

Il sistema di tesoreria unica per gli Enti locali viene significativamente modificato dall'articolo 66 commi 1 e 11. Il comma 1 prevede che il sistema dell'utilizzo delle disponibilità entro i limiti di giacenza per i fondi depositati presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato trova applicazione esclusivamente nei confronti delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti. Il comma 11 contiene un'altra innovazione che alleggerisce sensibilmente i vincoli derivanti dalla tesoreria unica; infatti l'esclusione che era limitata ai Comuni di piccole dimensioni (inferiori a 5.000 abitanti) viene estesa alle Province ed ai Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, quindi per tali Enti i vincoli suddetti non si applicano alle entrate proprie.

Si segnala, infine, relativamente alla disciplina della condizione di Ente strutturalmente deficitario (art. 19 d.lgs. 15.9.1997, n. 342 che sostituisce l'art. 45, comma 2, d.lgs. 30.12.1992, n. 504) che con decreto del Ministero dell'Interno del 6 maggio 1999 sono stati definiti i parametri per il riscontro della situazione di deficitarietà strutturale degli Enti locali per il triennio 1998-2000. Pertanto si rileva che per l'esercizio 2001 sono mancate innovazioni al riguardo.

3.1.2 Risultati del 2001

Segue una esposizione sintetica dei risultati più significativi riportati dagli Enti locali nel corso della gestione dell'esercizio 2001 per verificare se essi si conformino o meno alle linee della programmazione e a quanto stabilito dai provvedimenti che recano la manovra annuale di bilancio.

Per le entrate correnti si nota che persiste la tendenza alla crescita del loro volume complessivo che assume toni più rilevanti nelle Province e minori nei Comuni.

Nelle Province aumentano sia le entrate proprie che quella trasferite e si nota che i tributi di recente conferimento dimostrano una buona elasticità, aumentando pur in assenza di alcun intervento da parte degli Enti stessi.

Per i Comuni si conferma la situazione di maturità delle entrate tributarie proprie che al contrario non si dimostrano elastiche e si nota per la prima volta una diminuzione che può essere imputata a diversi fattori. Da un lato emerge che la crescita dei tributi tradizionali è sostanzialmente connessa ai recuperi di evasione e allo sviluppo del patrimonio immobiliare, dall'altro che alcune entrate di natura tributaria si sono via via trasformate in tariffe ed infine dal 2001 è stata soppressa l'IRAP comunale.

Nell'esercizio successivo la forte ripresa dei tributi comunali sarà dovuta al conferimento della quota Irpef che ha una natura ibrida e per le modalità di computo ed assegnazione si conforma come una sorta di trasferimento.

Per quanto attiene all'imposta comunale sugli immobili (ICI) la Sezione si è soffermata sull'analisi finanziaria con riferimento ai risultati riferiti a 1255 Comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti. Per gli accertamenti in conto competenza il dato complessivo è di 14.658 miliardi di lire con un aumento percentuale del 3,1%, risultato apprezzabile e superiore al tasso programmato d'inflazione.

Per quanto riguarda la TARSU, l'analisi finanziaria condotta sugli stessi Comuni indicati per l'ICI ha evidenziato che gli accertamenti in conto competenza sono stati pari a 6.763 miliardi di lire, con un aumento percentuale del 3,60% con una crescita inferiore a quella registrata nell'esercizio precedente.

Il risultato sostanzialmente positivo conseguito sugli accertamenti si è riflesso anche sulle entrate effettive per i Comuni, infatti si nota un incremento del 30,77% delle riscossioni totali. E' da ritenere che i correttivi messi in essere abbiano iniziato a produrre effetti nella realizzazione delle entrate di cassa.

In ordine alla spesa di parte corrente è da considerare che, a seguito degli impegni assunti in sede di Comunità Europea, obiettivo costante della politica di bilancio del Paese è stato quello del suo contenimento. Nel contenimento del tasso tendenziale di crescita della spesa corrente sono stati coinvolti anche gli Enti locali (per i quali transita una parte rilevantissima dei flussi di spesa) sia attraverso l'obbligo del rispetto del patto di stabilità interno, sia attraverso le restrizioni alle disponibilità di cassa introdotte con il sistema di Tesoreria unica che dal 2001 ha subito comunque un ridimensionamento.

I dati di consuntivo 2001, esposti nella relazione, hanno evidenziato che il complesso delle tre categorie di Enti locali esaminati, ha fatto registrare una crescita della spesa corrente del 7,42% in termini di impegni di competenza e dello 8,87% in termini di cassa (pagamenti totali).

Se i dati suddetti si pongono a raffronto con quelli del precedente esercizio 2000, quando la spesa corrente era aumentata in misura ben più contenuta in termini di impegni e aveva registrato una sostanziale stasi in termini di cassa, la ripresa della crescita registrata nel 2000, specie nel settore pagamenti, potrebbe indurre a considerazioni non soddisfacenti sull'andamento del comparto.

E' da rilevare inoltre che il mancato contenimento della spesa in termini di cassa è avvenuto pur perdurando (seppure in modo meno incisivo) le restrizioni normative tese a raffreddare i flussi di cassa al fine del contenimento del fabbisogno delle pubbliche

amministrazioni. Le misure introdotte dal patto di stabilità interno che hanno anche lo scopo di contenere i pagamenti delle spese correnti, e il sistema di erogazione dei trasferimenti statali, connesso al raggiungimento di un determinato livello delle giacenze presso il tesoriere, non hanno evidentemente esplicato gli effetti sperati. La ripresa all'aumento della spesa corrente, al cui finanziamento sono principalmente rivolti i trasferimenti dello Stato, può almeno per le Province trovare spiegazione nell'avvio del processo di conferimento delle funzioni che nel 2001 ha conosciuto significative realizzazioni.

Altro fenomeno da stigmatizzare è quello dell'aumento di anno in anno della massa dei residui passivi che, come può rilevarsi anche dalle precedenti relazioni di questa Sezione, non può non destare preoccupazione poiché non trova fisiologica giustificazione nel comparto della spesa corrente, nel quale i pagamenti dovrebbero seguire, in tempi brevi, agli impegni concludendo la fase di spesa.

L'esame svolto, relativamente al patto di stabilità interno, che ha riguardato sia i dati tratti dai prospetti di rilevazione che quelli dei rendiconti, ha messo in luce che permangono difficoltà nell'applicazione della normativa che regola l'istituto dovute alla sua complessità ed alla continua mutevolezza.

Anche nella difficoltà di applicazione della disciplina imposta dal patto di stabilità interno resta fermo che la necessità di salvaguardare la stabilità è nell'interesse di ciascuna componente del sistema di governo, sia essa centrale o locale. Infatti i comportamenti opportunistici di alcuni Enti potrebbero provocare effetti che esorbitano dagli ambiti territoriali di loro competenza riverberandosi sul conto delle pubbliche amministrazioni.

Sul piano macroeconomico i risultati raggiunti dalle Province e dai Comuni si rilevano anche nel 2001 conformi agli obiettivi del saldo previsti dalla legge finanziaria, tuttavia emerge che i margini positivi vanno ad assottigliarsi.

Aumenta il numero delle Province che non rispettano l'obiettivo del saldo e queste, salvo in un caso, si collocano nelle Regioni meridionali ed insulari.

L'insieme dei Comuni di grandi dimensioni (oltre i 60.000 abitanti) conferma le difficoltà già rilevate nell'adeguarsi alla disciplina del patto. Esaminati nell'aggregato tali Enti riportano un saldo finanziario che non si adegua all'obiettivo programmatico. In tale fascia di Comuni, inoltre, il numero di Enti che non raggiunge l'obiettivo è rilevante, mentre si dimostra migliore la situazione dei Comuni più piccoli che fa registrare un buon livello di adempimento.

Il perdurare nel tempo degli interventi di riduzione del disavanzo ha prodotto, specie per gli Enti che hanno puntato maggiormente su manovre di cassa, l'aumento progressivo delle difficoltà. Infatti il differimento dei pagamenti che nel breve periodo può dare buoni risultati se protratto nel tempo comporta l'impossibilità di ulteriori dilazioni per cui devono essere messi in pagamento importi che si riferiscono ad esercizi precedenti e la via per il rispetto del saldo diventa angusta.

In materia di investimenti pubblici delle amministrazioni locali va notato che in un contesto generale della Pubblica Amministrazione che vede, nel 2001, una diminuzione degli investimenti del 3,5% rispetto al 2000 il comparto degli Enti locali (escluse le Regioni), che rappresenta quasi il 57% della spesa in conto capitale, rivela un andamento in controtendenza con dati di sicura progressione rispetto al 2000. Così è stato rilevato un aumento degli impegni in conto competenza, ovverosia dei programmi di investimento finanziati e varati nell'anno, del 9,87%, mentre le correlate risorse finanziarie reperite per i nuovi programmi, cioè gli accertamenti delle entrate in conto competenza, si sono elevate dell'11,34%. A questi andamenti fa, poi, riscontro uno spiccato aumento dei pagamenti (16,43%) ed un blando incremento delle riscossioni (1,93%).

La distinzione della provenienza delle risorse destinate alla spesa in conto capitale rimane sostanzialmente equilibrata nella ripartizione nelle tre fonti principali. Quella interna (economie della parte corrente), da trasferimenti, da indebitamento, con un leggero incremento della prima.

Anche nel 2001, come nel 2000, sono gli Enti delle Regioni del nord-ovest a mostrare i maggiori importi per spese di investimento.

Quanto alla gestione degli investimenti, l'indagine della Sezione ha rilevato un aumento vivace degli accertamenti sulla competenza che si elevano a lire 42.429,6 miliardi, mentre i corrispondenti impegni pari a lire 43.001,3 miliardi sono aumentati in misura leggermente inferiore. Maggiori impegni per lire 571,6 miliardi rispetto agli accertamenti, hanno reso necessaria l'applicazione al conto capitale dell'avanzo di amministrazione e del saldo positivo della parte corrente.

Ponendo attenzione ai movimenti di cassa si nota che le riscossioni (lire 36.883,3 miliardi) si sono incrementate rispetto al 2000 molto meno dei pagamenti.

La capacità di spesa degli Enti, risultante dal rapporto tra gli investimenti effettivamente eseguiti (pagamenti totali) e quelli programmati e finanziati sia nell'esercizio in corso che in quelli precedenti (impegni totali) e che indica la velocità di realizzazione degli interventi, è del 30,83% e si è incrementata di 2,75 punti percentuali.

L'esame, effettuato nel biennio 2000-2001 dei differenziali di bilancio ha riguardato i risultati contabili di amministrazione, i risultati della gestione di competenza, degli accertamenti e degli impegni, dei residui attivi e passivi per i vari titoli. Sono stati esaminati anche i risultati economico-finanziari, i risultati economici e le consistenze patrimoniali finali.

Si sottolinea che sui 1551 Enti presi in esame (96 Province, 1.255 Comuni e 200 Comunità montane) i disavanzi di amministrazione sono stati appena 19, mentre i disavanzi della gestione di competenza sono risultati invece ben 1.057; in sostanza, la maggior parte degli avanzi di amministrazione è raggiunta solo grazie alla gestione dei residui.

E va anche considerato che l'attendibilità dei dati contabili sui residui è strettamente connessa all'accuratezza dell'annuale operazione di revisione dei residui stessi e delle ragioni del loro mantenimento nel conto del bilancio: in sostanza, è sufficiente conservare nelle contabilità finanziarie residui attivi in realtà inesigibili per evidenziare risultati di amministrazione inattendibili, eventualmente evitando anche di ripianare sostanziali disavanzi.

I residui attivi provenienti da precedenti esercizi, in sostanza i residui più vecchi, aumentano comunque ancora, sia pure lievemente, per i Comuni e per le Province.

Rilevanti sono stati poi per tutte le tre categorie di Enti, ma specialmente per le Province, gli aumenti nel 2001 degli accertamenti di entrate per trasferimenti. E sono anche risultati consistenti, soprattutto per le Province e le Comunità montane, gli aumenti degli impegni per le spese correnti.

Presentano inoltre squilibri economico finanziari ben 473 Enti su 1.551.

Dai conti economici di 1.488 Enti (96 Province, 1.241 Comuni e 151 Comunità montane), si evince infine che i risultati economici dell'esercizio di segno negativo riguardano 436 Enti (30,51%).

In sostanza anche nel 2001 quasi tutte le gestioni si sono chiuse con avanzo di amministrazione, con eccezioni per 17 Comuni e 2 Comunità montane in disavanzo ed 1 Comune in pareggio. Tuttavia si osserva, come del resto negli anni precedenti, che la maggior parte degli Enti presenta una gestione di competenza in disavanzo, anche per aumenti delle spese correnti e, nell'ambito di queste, delle spese per il personale. In altri termini, la maggior parte degli avanzi di amministrazione è raggiunta solo grazie alla gestione dei residui. Una persistente diffusione di squilibri nelle gestioni di competenza costituisce, ad avviso della Sezione, un fenomeno anomalo.

Va considerato, inoltre, che mentre l'attendibilità dei dati della gestione di competenza dipende solo dalla correttezza degli accertamenti e degli impegni, l'attendibilità dei residui dipende invece anche dall'accuratezza dell'annuale operazione di revisione dei residui e delle ragioni del loro mantenimento nel conto del bilancio. In sostanza, è sufficiente conservare nel conto del bilancio residui attivi di diritto o di fatto in realtà inesigibili per riportare risultati di amministrazione positivi.

Alla fine dell'esercizio 2001, l'importo complessivo dei residui attivi totali, provenienti cioè sia dalla competenza che da esercizi precedenti, segna un aumento rispetto all'esercizio

precedente del 7,39% per le Province e dell'1,47% per i Comuni mentre, invece, per le Comunità montane, una diminuzione del 9,12%. In particolare, aumentano i residui più vecchi (da precedenti esercizi) per Province (del 2,03%) e per Comuni (del 3,7%) e segnalano, a parte quanto evidenziato a proposito della accuratezza nelle operazioni di riaccertamento, accresciute difficoltà nella riscossione delle entrate.

Aumentano anche i residui passivi totali dell'11,25% per le Province e dell'1,13% per i Comuni, mentre diminuiscono del 2,48% per le Comunità montane. Aumentano per le tre categorie di Enti i nuovi residui formati nella competenza dell'esercizio ed aumentano, per Province del 9,38% e per Comuni dell'1,17%, anche i residui più vecchi provenienti da precedenti esercizi, che possono essere il segno di difficoltà o almeno di lentezze nell'attuazione degli interventi.

Dall'esame dei conti economici, è emerso, come si è detto, che quasi un terzo degli Enti presenta un risultato economico di segno negativo accertato nel 9,37% delle Province, nel 33,86% dei Comuni e nel 19,5% delle Comunità montane. Se si tiene conto che nel vigente ordinamento contabile l'equilibrio in questione può essere raggiunto considerando alcune entrate di natura straordinaria e quindi più agevolmente di quanto avveniva per l'equilibrio economico previsto dal d.P.R. n. 421 del 1979 e che i disavanzi di amministrazione sono rari, appare chiaro che la nuova contabilità economica risulta in un certo senso più esigente di quella finanziaria. In realtà, questa nuova contabilità risulta pienamente attendibile se gli Enti non si limitano al mero uso del prospetto di conciliazione con la contabilità finanziaria alla fine dell'esercizio ed adottano invece, ai sensi dell'art. 232 del d.lgs. n. 267, un idoneo e puntuale sistema di rilevazioni contabili infrannuali.

Le consistenze patrimoniali alla fine dell'esercizio 2001 non manifestano rilevanti evoluzioni rispetto al 2000. In questo caso le riserve sulla significatività dei dati riguardano soprattutto la corretta tenuta degli inventari.

3.1.3 Conclusioni.

L'esercizio 2001 segna un momento di passaggio verso maggiori livelli di autonomia finanziaria e funzionale degli Enti locali, tuttavia il processo di conferimento si dimostra sostanzialmente avviato solo nelle Province.

La lentezza che si è evidenziata nell'attuazione della riforma avviata dalla legge n. 59 del 1997 produce incertezze nella situazione della finanza locale e gli Enti del comparto si ritrovano in mezzo al guado.

Per i Comuni si assiste ad una tenuta delle entrate, ma emerge ancora la fase di maturità raggiunta dai tributi i locali tradizionali, la riforma del settore nel segno della defiscalizzazione ha dato risultati modesti e il futuro è avviato nel segno di un maggior ruolo delle compartecipazioni che non posseggono, tuttavia, i caratteri propri dei tributi locali.

Le Province si dimostrano dinamiche sul fronte delle entrate e della spesa, meno i Comuni.

L'andamento della spesa corrente, nonostante le limitazioni imposte dal patto di stabilità si dimostra in crescita e suscita qualche preoccupazione.

Le risultanze del patto di stabilità sul piano macroeconomico appaiono in linea con gli obiettivi, tuttavia dall'esame della situazione dei singoli Enti si notano maggiori difficoltà ad adeguarsi alle regole.

La spesa per investimenti si dimostra dinamica sia per quanto concerne le nuove iniziative che per l'andamento di cassa.

I risultati finali di bilancio mettono in evidenza che al di là del dato positivo dei risultati di amministrazione, sui quali esplica un'efficacia determinante la gestione dei residui, gli altri differenziali meno inficiati da elementi che possono essere in qualche modo governati dagli Enti espongono situazioni spesso non confortanti.

3.2 Patto di stabilità interno 2001

3.2.1 Evoluzione della disciplina del patto: un primo bilancio.

L'appartenenza dell'Italia all'Unione europea impone il perseguimento degli obiettivi strategici definiti dagli accordi di Maastricht e, quindi, il rispetto di una serie di parametri di finanza pubblica il cui superamento può implicare l'applicazione di vario genere di sanzioni.

L'Unione europea pone regole per il governo della finanza degli Stati membri che incidono sulle politiche di entrata e di spesa in modo che ne risulta influenzato l'esercizio delle funzioni pubbliche. Tali condizionamenti impongono la stabilizzazione della finanza degli Stati, assoggettando le politiche finanziarie nazionali a principi standard e a procedure comuni.

I principi fondamentali impongono all'interno dell'Unione l'impegno di una crescita sostenibile e non inflazionistica, anche attraverso un elevato grado di convergenza dei risultati economici (art. 2 del trattato). Vengono stabiliti obiettivi economici e finanziari comuni e vincolanti per gli Stati membri e un coordinamento tra gli stessi al fine di garantire che le condizioni finanziarie e monetarie siano sane. Corollario dei principi menzionati è il divieto di disavanzi eccessivi, previsto dall'art. 104 del trattato, in virtù del quale gli Stati membri hanno l'obbligo di far sì che i rispettivi debiti e disavanzi siano sostenibili.

Il "patto di stabilità interno" costituisce lo strumento posto dal legislatore ordinario per coinvolgere gli Enti territoriali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti alla adesione all'analogo patto in sede comunitaria. Esso è stato introdotto dall'art. 28 della legge n. 448 del 1998,⁶⁴ ed ha comportato l'apposizione di nuove regole nella disciplina dei rapporti finanziari tra i livelli di governo, fondate su due obiettivi derivati da quelli concordati in sede europea: la progressiva riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese correnti e del rapporto tra l'ammontare del debito ed il prodotto interno lordo.

Questa disciplina che costituisce la normativa di base del patto ha stabilito in primo luogo gli obiettivi di fondo attraverso i quali si sarebbe realizzata l'azione di stabilizzazione nei confronti degli Enti di autonomia territoriale che sono rimasti sostanzialmente immutati⁶⁵, mentre le regole da seguire per la verifica del loro raggiungimento sono state oggetto di continui cambiamenti.

Trascorso un quinquennio dalla introduzione della prima disciplina, è possibile fare un bilancio sulla efficacia dispiegata e sulla aderenza dei vincoli introdotti a quelli omologhi di derivazione comunitaria.

Al riguardo va riportato che la Corte nella sede della relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2001⁶⁶ ha espresso riserve sull'adeguatezza del patto di stabilità interno (di nuovo modificato nelle regole applicative) come strumento di effettiva verifica della rispondenza dei comportamenti degli Enti decentrati agli obiettivi concordati in sede europea.

E' da aggiungere che il rapporto annuale sulle finanze pubbliche dell'UEM trasmesso dalla Commissione al Consiglio Europeo nel maggio 2002 ha rilevato fattori di inadeguatezza del Patto, che riguardano in particolare lo scarso rilievo delle sanzioni e degli incentivi e l'espressione del saldo di riferimento in termini di cassa a fronte della rappresentazione dei *targets* del patto di stabilità e crescita in termini di competenza economica, l'esclusione (per le Regioni) della spesa sanitaria, le difficoltà connesse alla eterogeneità delle informazioni sulla finanza decentrata, anche in relazione alla difformità degli schemi contabili adottati.

Tali osservazioni sono in parte sovrapponibili a quelle mosse da questa Sezione nelle relazioni nelle quali ha affrontato l'argomento; va comunque riconosciuto che il problema di stabilire vincoli di bilancio per le autonomie territoriali in un contesto di crescente decentramento come quello italiano non appare di facile soluzione. Può ritenersi certamente indiscussa la necessità che sussistano sistemi di rendicontazione tempestiva ed omogenea sul

⁶⁴ L'intervento per il 1999 veniva stimato in 2.200 miliardi di cui 820 da imputare agli Enti locali.

⁶⁵ Va notato al riguardo che l'obiettivo riguardante la riduzione del rapporto tra debito pubblico locale e PIL, che è stato percepito dagli Enti come di minore cogenza, non è stato riproposto nel corpo della disciplina sul patto dall'esercizio 2002.

⁶⁶ Corte dei conti, Sezioni Riunite, Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2001 volume I, pag. 6.

territorio e che venga esercitato il controllo sui bilanci pubblici per garantire il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto degli equilibri anche in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza alla Unione europea. La presenza di regole di trasparenza e di corretta contabilità, rafforzando il livello delle informazioni messe a disposizione dei cittadini, incentivano gli amministratori a ben operare essendo esposti al giudizio degli elettori. Va aggiunto che la rappresentazione sintetica dell'attività di bilancio di ciascuno Stato dovrebbe avvenire in base a un sistema statistico contabile comune, mentre è attualmente avvertita l'esigenza di introdurre principi di armonizzazione tra i bilanci delle diverse componenti della pubblica amministrazione per renderli leggibili secondo il sistema SEC 95.

Un punto di rilievo è costituito dal fatto se le regole del patto di stabilità interno debbano assurgere a principi di coordinamento della finanza pubblica o comunque se l'apposizione di una normativa specifica in materia debba essere preceduta dall'apposizione dei principi.

Prime indicazioni al riguardo possono trarsi dal testo del *disegno di legge* recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3⁶⁷ che prevede che nelle materie di legislazione concorrente - ed il coordinamento della finanza pubblica è considerato tale - i principi fondamentali possono essere espressamente determinati da leggi dello Stato o, in difetto di principi espressi, desunti dalle leggi statali vigenti. E' inoltre prevista l'adozione di decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali che possono essere tratti dalle leggi vigenti. A questo quadro va aggiunto che la legge finanziaria per il 2003 qualifica le disposizioni relative al patto di stabilità contenute nell'art. 29 come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione.

In tal modo dal 2003 la disciplina in materia assurge a normativa di principio e si proietta per un arco temporale più esteso prevedendo dal 2005 diverse modalità di computo del disavanzo.

In tema di finanza pubblica sono in corso iniziative legislative che hanno in parte rilevanza per gli Enti locali e prevedono tra l'altro l'inserimento delle norme sul patto di stabilità interno nel corpo della legge di contabilità di Stato.

Ciò dovrebbe comportare l'effetto di rendere stabile una normativa base sulla materia, venendo rimandati alla normativa congiunturale solo gli aggiustamenti richiesti di anno in anno. Questa impostazione può essere condivisa se l'intervento consiste nel fissare regole permanenti e durevoli sul patto di stabilità, tali da fissare principi di coordinamento della finanza pubblica, rimettendo ad altra sede la disciplina annuale che inevitabilmente deve essere posta per conciliare le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi con la situazione in atto nella finanza pubblica.

A questo riguardo è da notare che sinora solo pochi concetti fondamentali della regolamentazione sul patto di stabilità sono rimasti fermi anche nel variare delle discipline annuali e che le regole poste non si sono dimostrate durature, essendosi instaurata la prassi di provvedere annualmente, nella legge finanziaria, alla loro revisione.

Le regole adottate nell'ordinamento interno con riferimento agli Enti locali non possono che ispirarsi a quella europea del pareggio di bilancio al netto degli effetti del ciclo, che non prevede l'esclusione della spesa per investimenti. Tuttavia la via seguita dalla legislazione nazionale si è dimostrata meno rigorosa, in quanto il vincolo non è stato riferito all'indebitamento netto, che è un risultato differenziale noto alla contabilità pubblica, ma ad un saldo costruito *ad hoc*, denominato "disavanzo" finanziario nel quale non è contabilizzata la spesa in conto capitale.

La mancata conformazione alla regola europea del pareggio di bilancio trova origine dalla necessità di non influire negativamente sullo sviluppo, escludendo l'incidenza delle misure introdotte nel settore degli investimenti che ha un ruolo traente per le economie locali.

⁶⁷ Tuttora al vaglio parlamentare (si veda, al riguardo, il Cap. I).

Del resto, gli Enti locali, secondo i principi generali fissati dalle norme di contabilità che impongono un pareggio generale finanziario e l'equilibrio economico⁶⁸, se rispettosi di tali principi, non dovrebbero trovarsi in situazioni di disavanzo, mentre dovrebbero tendere a realizzare *ex se* la stabilità finanziaria. Peraltro le regole del patto si sono sovrapposte ad un sistema di vincoli già in atto, che dal 1997 in poi -attraverso diverso genere di misure- aveva ridotto la effettiva capacità di erogazione della spesa, specie condizionando la riscossione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato, al raggiungimento di livelli minimi di giacenza presso il tesoriere.

Le regole che limitano la possibilità per gli Enti della finanza locale di produrre disavanzi sono state rafforzate dal principio contenuto nell'art. 119 della Costituzione che pone il divieto di indebitamento per la spesa corrente.

Tra le modalità di computo del disavanzo riveste carattere di permanenza l'esclusione delle entrate relative ai trasferimenti degli Enti che partecipano al patto. Nella verifica del rispetto degli obiettivi assegnati in sede comunitaria, infatti, è necessario operare un consolidamento tra i rendiconti di amministrazioni diverse. In questa operazione i trasferimenti incassati dagli Enti locali si compensano con quelli erogati dagli altri Enti che partecipano al patto, per cui nel conto consolidato queste grandezze devono essere escluse dal bilancio di entrambi.⁶⁹

Non includere i trasferimenti nel calcolo del saldo, che come si è detto, è una impostazione corretta, potrebbe tuttavia esporre a valutazioni inesatte. I trasferimenti, infatti, sono mezzi ordinari di finanziamento degli Enti, al pari delle entrate proprie, e costituiscono un meccanismo insostituibile per riequilibrare la distribuzione dei mezzi finanziari nel territorio. Anche dopo le riforme che hanno attuato una maggiore devoluzione del gettito nel territorio, il ruolo della partecipazione dello Stato non è stato travolto ed anzi la loro funzione, che si orienta sempre più a quella di riequilibrio, è stata costituzionalizzata.

Invece, la struttura del saldo finanziario appare ipotizzare sostanzialmente un pareggio di parte corrente attraverso le entrate proprie ed i trasferimenti non finalizzati sembrano considerati, in un certo senso, quali mezzi di finanziamento del disavanzo.

Negli Enti la cui finanza è maggiormente sostenuta dai trasferimenti, tuttavia, le possibilità di manovra per ottemperare al patto sono limitate rispetto a quelle degli Enti dotati di larghe basi imponibili, e la progressiva azione delle compartecipazioni potrebbe comportare effetti sul saldo tali da ampliare le differenze.

L'attuale situazione degli Enti locali non rappresenta, infatti, un sistema omogeneo, ma è molto sperequata, per cui l'adozione di misure dello stesso tenore potrebbe non considerare adeguatamente che alcuni Enti, una volta operata la depurazione dei trasferimenti, dispongono di una quota di entrata corrente residua così ridotta da rendere evidentemente improbabile un'azione sul quel fronte per ottenere significativi risultati in termini di riduzione del disavanzo.

Inoltre, essendo la materia dei trasferimenti in corso di revisione in attuazione di una linea di "federalismo fiscale", si è verificato nel corso degli anni che sono stati devoluti tributi e attribuite quote di compartecipazione il cui importo è stato sottratto da quello dei trasferimenti, per cui la valutazione dei *trends* ha risentito della diversa composizione delle entrate e si sono verificate difficoltà nella comparazione.

Anche la eliminazione degli interessi passivi dalla spesa corrente, che risponde all'esigenza, considerata nella definizione del disavanzo, di non comprimere la spesa per investimenti, non si dimostra neutrale, in quanto avvantaggia quegli Enti che hanno avuto la possibilità di liberare risorse per porre in essere interventi in conto capitale, mentre non considera la posizione degli Enti che, per esigenze di bilancio, devono concentrare l'attività nella parte corrente.

⁶⁸ Concetti questi rafforzati dalla recente riforma costituzionale che ha escluso per le Regioni e gli Enti locali la possibilità di indebitamento per far fronte a spese correnti.

⁶⁹ L'eliminazione di alcune poste presenti come entrate in un livello di governo e come uscite in un altro, opera il consolidamento dei rendiconti di amministrazioni diverse in modo da rappresentare in sede comunitaria una situazione complessiva della contabilità pubblica. Non effettuando la depurazione la presentazione di un conto consolidato avrebbe comportato una duplice contabilizzazione dello stesso trasferimento in uscita da un Ente e in entrata per un altro, senza incidere nella situazione finanziaria dell'insieme considerato.

Un fattore rilevante che nuoce alla esattezza delle analisi è costituito dalla instabilità dei dati presi in esame, che ha comportato la necessità, avvertita di anno in anno, di aggiornare le regole del patto, modificando gli elementi sui quali si fonda il calcolo del disavanzo.

Peraltro la disciplina posta annualmente non ha sempre chiarito in modo sufficiente i rapporti con quella anteriore per cui si verifica che alcune norme hanno acquisito un carattere di sostanziale permanenza ed altre hanno invece una validità limitata all'esercizio al quale sono rivolte. Tuttavia l'accavallarsi nel tempo di discipline diverse con un limitato ricorso a norme di abrogazione espressa non facilita il compito dell'interprete volto a stabilire quale sia la legislazione vigente. In proposito può segnalarsi l'opportunità di porre una disciplina permanente chiaramente ispirata al rispetto del vincolo comunitario tale da costituire i principi fondamentali della materia e rimettere alla disciplina annuale solo l'indicazione degli specifici obiettivi che devono essere determinati tenendo conto della situazione congiunturale. Non può, tuttavia, essere sottaciuto che la fissazione di regole durature ha trovato ostacolo nel fatto che negli ultimi anni si sono registrati cambiamenti in materia di finanza locale influenti sul sistema di calcolo adottato, da un lato legati allo sviluppo dell'autonomia finanziaria⁷⁰ e dall'altro al trasferimento delle funzioni.

Il sistema di rilevazione dei disavanzi, infatti, non poteva ignorare che, specie dal 2001, andavano a prospettarsi notevoli modificazioni all'assetto finanziario e delle funzioni degli Enti locali, tali da rendere ulteriormente instabile il sistema di monitoraggio impiegato. Si è posta, quindi, la necessità di escludere dal computo⁷¹ le entrate e le spese per le quali siano intervenute modifiche legislative recanti il trasferimento o l'attribuzione di nuove funzioni o di nuove entrate proprie.

Il metodo di calcolo del saldo programmatico, che nella versione originaria era basato sul sistema dei saldi tendenziali parametrati alla dinamica del PIL sui quali costruire quelli programmatici, è stato abbandonato dal 2001⁷², venendo modificato il sistema di programmazione dei saldi, introducendo il raffronto tra i risultati di più esercizi dello stesso Ente. Ciò ha reso di immediata percezione l'obiettivo ed ha soddisfatto le esigenze di semplificazione degli Enti. Dallo stesso esercizio è stato, inoltre, abbandonato il mero sistema delle rilevazioni di cassa, in quanto i prospetti devono essere redatti distintamente anche per le gestioni di competenza.

La estensione delle rilevazioni al dato di competenza rafforza i vincoli stabiliti; infatti, se le azioni di raffreddamento delle erogazioni di cassa per l'attuazione del patto non vengono raccordate con il momento previsionale attraverso la manovra di bilancio in sede di definizione degli stanziamenti o in sede di assestamento rischiano di dimostrarsi poco efficaci⁷³.

Inoltre, per via della presenza di partite non ricorrenti e di non rapida realizzazione che incidono sui flussi finanziari di cassa, la rilevazione può evidenziare andamenti del disavanzo che rispondono non esattamente alla reale situazione di bilancio. Questo aspetto è stato preso in esame dalla finanziaria per il 2000, che ha operato una più attenta definizione degli addendi depurando le spese e le entrate che rivestono il carattere della eccezionalità. Anche se questa innovazione deve essere valutata positivamente, non va sottaciuto che si sono introdotti

⁷⁰ L'autonomia tributaria è stata significativamente elevata per via delle devoluzioni tributarie assegnate dal 1999 alle Province e per la quota di addizionale IRPEF facoltativa assegnata ai Comuni; inoltre nel 2002 ha iniziato a trovare applicazione la compartecipazione all'IRPEF per i Comuni.

Nell'esercizio 1999 si è registrata una diversa composizione delle entrate delle Province rispetto a quello precedente, preso come riferimento per valutarne l'evoluzione. Ciò ha avuto un'influenza diretta sul saldo, che ne risulta migliorato a seguito di interventi sulle entrate non adottati dagli Enti, ma disposti in via normativa, per cui la valutazione è stata effettuata non considerandone l'effetto che non può ritenersi frutto di un'azione correttiva degli Enti stessi. Nel caso dell'addizionale all'IRPEF, invece, trattandosi della quota facoltativa che i Comuni potevano o meno istituire, la scelta di provvedere rientra nelle determinazioni degli Enti e comporta uno sforzo fiscale per la comunità amministrata, per cui si può ascrivere il conseguente miglioramento all'attività dei Comuni che hanno provveduto ad istituirla.

⁷¹ Prevista dall'art. 3 comma 1 lett. c della legge n. 388 del 2000, laddove si stabilisce di non computare nel confronto tra i saldi del 1999 e del 2001 le entrate e le spese per nuove funzioni.

⁷² Con l'art. 53 comma 1 lett. A della legge n. 388 del 2000.

⁷³ La Sezione ha valutato positivamente la necessità di agire sulla determinazione delle previsioni di competenza per il miglioramento del saldo finanziario; tale innovazione costituisce, peraltro, un adeguamento a quanto rilevato al riguardo nella relazione.

elementi di valutazione discrezionale nella determinazione delle voci da prendere in esame che possono consentire agli Enti di adattare l'esposizione dei dati alle loro esigenze.

Sempre nel segno della semplificazione degli adempimenti può considerarsi l'esclusione dell'assoggettamento al patto di stabilità interno per i Comuni sotto 5mila abitanti. Le ragioni di tale esclusione possono riportarsi ad un filone normativo che affranca i Comuni più piccoli da una serie di adempimenti che, date le ridotte dimensioni della struttura amministrativa, potrebbero rilevarsi troppo onerosi.

E' da ritenere che questi Enti non siano affrancati dall'esigenza di contenere i disavanzi, anche se il mancato assoggettamento ai precetti posti dal patto comporta l'assenza di un sistema di verifica. Va considerato inoltre che, essendo il patto uno strumento proiettato in via principale ad assicurare la stabilità complessiva del comparto, potrebbe non occuparsi di dettare regole per ordini di grandezze che non hanno particolare rilievo a livello macroeconomico.

E' emersa, infine, la tendenza, rafforzata nella finanziaria per il 2002, di fissare obiettivi che possano essere direttamente raccordati all'evoluzione della spesa corrente, come considerata nel disavanzo, rispetto alla quale costituiscono un vincolo. Le implicazioni che possono derivare dal passare da limiti di disavanzo a limiti di spesa, non sono indifferenti, in quanto il vincolo alla spesa è maggiormente invasivo dell'autonomia.

In origine il patto, quale strumento di controllo della stabilità degli Enti decentrati, rivestiva il carattere di regola programmatica, nel senso che il rispetto della stessa non poteva assurgere a parametro di legittimità dei bilanci degli Enti e non poteva essere sanzionata direttamente. Infatti nella prima versione era stabilito un sistema incentivante di effettiva operatività, mentre quello sanzionatorio era piuttosto incerto, essendo basato sul riflesso di eventuali sanzioni comunitarie. Questo aspetto si è andato a modificare nel tempo e nella disciplina per il 2002 è stato introdotto un sistema di sanzioni dirette che tuttavia è stato oggetto di ripensamento ed abrogato con la finanziaria del 2003. Restano, comunque, vigenti le restrizioni alla facoltà di procedere ad assunzioni, che dal 2001 sono state connesse al mancato rispetto delle regole del patto.

L'applicazione del patto, in questi primi cinque anni, ha messo in evidenza le difficoltà di introdurre vincoli di bilancio, nei confronti di soggetti dotati di una vasta autonomia decisionale, che siano coerenti con le indicazioni che provengono dalla unione europea. Ciò è dovuto a molti fattori tra i quali riveste un ruolo rilevante la circostanza che il settore degli Enti locali è in piena evoluzione verso maggiori livelli di autonomia di entrata e di spesa, ma questo processo ha trovato una lenta e continua attuazione, comportando che la situazione di un esercizio sia difficilmente raffrontabile a quella del successivo, rendendo necessario costruire saldi *ad hoc* che si discostano dai differenziali di bilancio. Anche se gli Enti locali tendono -e le norme costituzionali indicano chiaramente tale obiettivo- alla piena autonomia finanziaria, il cammino in tale direzione non è ancora del tutto compiuto. Ciò ha comportato la necessità di depurare i trasferimenti e ha reso il saldo effettivamente rappresentativo dello squilibrio tra entrate proprie degli Enti e spesa finale, a sua volta rappresentata dalla spesa corrente al netto degli interessi.

Si tratta in sostanza dei nodi di fondo che sono sempre stati oggetto di osservazioni nella disciplina del patto e che l'intervenuta riforma costituzionale ha reso maggiormente problematici. E' indubbio che il sistema per assicurare la stabilità degli Enti di autonomia territoriale incontra una serie di difficoltà, molte delle quali sono legate al cambiamento continuo e rapido che interessa le funzioni e il sistema di finanziamento degli Enti; tuttavia, proprio lo sviluppo dell'autonomia richiede un più minuzioso controllo sulla formazione di disavanzi.

La complessità delle regole, specie del primo impianto, e le disomogeneità interpretative, hanno indebolito il sistema, che non è apparso pienamente efficace nello stabilire le modalità attraverso le quali gli Enti avrebbero dovuto attuare comportamenti convergenti con gli impegni assunti a livello internazionale.

In sostanza, mentre non appare dubbio che l'esigenza sottostante al monitoraggio dei disavanzi è immanente in un sistema policentrico con sviluppata autonomia finanziaria degli

Enti decentrati, sembra che il metodo utilizzato, oggetto di ripetuti cambiamenti, abbia messo in luce nel corso del tempo inconvenienti, dovuti essenzialmente alla difficoltà di stabilire una disciplina sistematica e duratura, che hanno pesato sull'efficacia dello strumento adottato.

Talune difficoltà che si sono manifestate nell'applicazione dell'impianto normativo sul patto sono state rimosse nelle successive versioni che hanno seguito la direzione della semplificazione degli adempimenti ed hanno reso la disciplina più concreta; nello stesso tempo si è notata, tuttavia, la ricerca di strumenti più penetranti per imbrigliare le condotte degli Enti verso gli obiettivi stabiliti, istituendo un sistema di sanzioni sulla cui costituzionalità sono stati avanzati dubbi che hanno provocato il ripensamento del legislatore. In effetti il patto interno, che costituisce il più rilevante strumento di coordinamento della finanza pubblica, rende necessario coniugare le indicazioni fornite agli Stati membri da parte della U.E. con le prerogative di autonomia degli Enti locali, in un momento che dovrebbe segnare un sostanziale sviluppo del processo autonomistico.

Sotto il profilo dei risultati va rilevato che in questo primo periodo di applicazione del patto interno gli Enti locali hanno dimostrato, in generale, di essere in grado di adeguarsi agli obiettivi stabiliti ed il rispetto complessivo delle regole di contabilità per essi stabiliti dovrebbe rendere il risultato congeniale alle loro possibilità. Va aggiunto tuttavia che, specie per quello che riguarda il versante della cassa, l'imposizione di anno in anno di obiettivi di miglioramento, prima rispetto ad un risultato tendenziale in assenza di correzioni, poi rispetto ai risultati in concreto raggiunti dallo stesso Ente, rende sempre più problematico il raggiungimento degli obiettivi stessi. Infatti se in un esercizio il risultato viene raggiunto rallentando i pagamenti, in quello successivo si dovrà ottenere un risultato ancora migliore e così via. In tal modo emergono gli aspetti critici delle manovre fondate sul rallentamento dei flussi di spesa che se non sono accompagnate da analoghi interventi sulla competenza generano masse abnormi di residui passivi che prima o poi dovranno essere pagati. Il blocco prolungato della cassa in uscita, inoltre, può generare oneri aggiuntivi come la corresponsione di interessi o attivare contenziosi che possono svolgere effetti ancor più negativi sulle finanze degli Enti.

Per altro verso va detto che, a fronte delle cennate difficoltà, il rispetto formale degli obiettivi può essere ottenuto attraverso operazioni contabili che non incidono effettivamente sulla situazione di bilancio, ma che si risolvono nell'allocare le spese tra quelle non rilevanti ai fini del disavanzo e nel non depurare talune entrate che non andrebbero considerate.

La verifica di comportamenti di questo genere non è di semplice attuazione in quanto dovrebbe richiedere l'esame delle voci elementari di bilancio per seguirne l'allocazione; la Corte, tuttavia, non ha mancato di rilevare quali siano i comportamenti elusivi più ricorrenti che ha avuto occasione di notare.

3.2.2 Regole per il 2001

La finanziaria per il 2001 non ha recato innovazioni determinanti nella disciplina del patto di stabilità interno ed ha mantenuto l'impianto complessivo del sistema di verifica del rispetto degli obiettivi. Infatti l'art. 53 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001) ha fatto salvo quanto disposto dall'art. 30 della legge n. 488 del 1999, lasciando inalterata la disciplina di fondo.

E' stata chiarita l'imputazione degli effetti del raggiungimento degli obiettivi, distinguendo l'apporto di ciascuna categoria di Enti all'interno del comparto delle autonomie territoriali; pertanto i risultati non vengono imputati all'intero sistema degli Enti territoriali e questi vengono distinti per Regioni, Province, Comuni.⁷⁴

⁷⁴ Questa innovazione è stata resa necessaria dall'esigenza di tenere nettamente separate le due categorie di Enti (Regioni ed Enti locali) al fine della verifica dell'ottemperanza alle regole del patto, in quanto sono emersi comportamenti diversificati, laddove nelle Regioni si sono riscontrate maggiori difficoltà ad adeguarsi specie per via del difficile contenimento della spesa sanitaria. Infatti dai riscontri effettuati dal Ministero del Tesoro per il biennio 1999-2000, nei quali è stato tenuto disgiunto il monitoraggio dei risultati degli Enti locali da quello delle Regioni, è emerso che solo i primi hanno ottenuto il raggiungimento dell'obiettivo.

Per la prima volta la verifica dei risultati è stata estesa ai dati di competenza. Ciò è maggiormente aderente alla situazione finanziaria degli Enti locali ove, per ragioni diverse, spesso la divaricazione tra il dato di competenza e di cassa è notevole e le misure adottate sul solo versante della cassa rischiano di avere una limitata efficacia⁷⁵.

Tra le novità di maggiore rilievo si pone quella relativa alla ridefinizione del metodo di calcolo del saldo programmatico 2001 (art. 53 comma 1 lett.a). Il sistema ne risulta semplificato, in quanto per ottenere il saldo programmatico 2001 è sufficiente partire dal saldo finanziario dell'esercizio 1999 ed aumentarlo o diminuirlo del 3% a seconda che tale saldo si presenti negativo o positivo⁷⁶.

Per l'esercizio 2001, la verifica degli obiettivi doveva, in linea di principio, avvenire confrontando i dati di competenza e di cassa dell'esercizio 1999 con quelli programmati per lo stesso esercizio 2001. Il saldo finanziario di cassa per il 1999 andava rilevato compilando un modello che recepiva i dati del conto consuntivo o del verbale di chiusura; nel 2001 il valore del saldo non poteva presentare un andamento negativo superiore al 3% rispetto al saldo del 1999. Inoltre doveva essere preso in considerazione anche il saldo finanziario di competenza con riferimento alle previsioni di bilancio che dovevano essere confrontate con quelle del 1999⁷⁷. Per l'esercizio 1999, nel caso in cui il dato previsionale non si fosse in concreto dimostrato affidabile, essendosi verificati significativi scostamenti tra le previsioni iniziali e quelle definitive, si doveva tenere conto del dato assestato.

L'eliminazione della parametrizzazione al PIL fissa un obiettivo che può essere direttamente ricordato all'evoluzione della spesa corrente, come considerata nel disavanzo, rispetto alla quale costituisce un vincolo. Il riferimento alla spesa corrente, che pure si dimostra più aderente alla capacità di manovra degli Enti, potrebbe però comportare vincoli troppo costringenti.

La normativa per il 2001 ha tenuto in considerazione l'ipotesi che il tasso di crescita della spesa possa risentire del conferimento agli Enti di nuove funzioni, specie in rapporto al completamento del trasferimento delle risorse; infatti è prevista l'esclusione, nel computo del disavanzo, delle spese che sono l'effetto di intervenute modifiche nell'assetto delle funzioni.

La nuova disciplina prevede, inoltre, una procedura di approvazione dei prospetti dimostrativi dei saldi finanziari 1999 e 2001, rilevanti ai fini del patto di stabilità interno, del tutto simile a quella di approvazione del bilancio di previsione, con ciò conferendo maggiore responsabilità agli organi interessati e maggiore ufficialità ai documenti stessi.

Secondo le precisazioni rese dalla circolare del Ministero del Tesoro n. 6 del 6 febbraio 2001, le previsioni di cassa dovranno essere effettuate solo su grandi aggregati di bilancio per i quali la circolare stessa, in assenza di riferimenti normativi, non fornisce precise indicazioni, ma rimanda alla discrezionalità del singolo Ente. Il dato previsionale di competenza, per il 1999 ed il 2001 deve essere riferito alle previsioni iniziali di bilancio, tuttavia se le previsioni iniziali non avessero potuto tener conto di poste significative, in quanto in quel momento non era possibile valutarne gli effetti finanziari, è consentito far riferimento al dato degli stanziamenti determinati da ulteriori variazioni di bilancio⁷⁸.

⁷⁵ La gestione di cassa, infatti, non può essere condotta con una discrezionalità tale da svolgere un impatto significativo sui valori del disavanzo ed anche nell'ipotesi in cui si possa raggiungere lo scopo modulando le erogazioni, si tratterebbe di un risultato effimero, destinato ad essere superato in breve in assenza di un argine agli impegni.

⁷⁶ Si tratta di una modifica significativa al sistema di programmazione dei saldi, che viene incontro alle evidenziate esigenze di minore complessità degli adempimenti e consente una più immediata percezione dell'obiettivo. Ne risulta l'abbandono del sistema dei saldi tendenziali (sui quali, mediante l'applicazione di interventi correttivi, si costruivano i saldi programmatici da realizzare), mentre gli obiettivi vengono predefiniti considerando parametri desunti dai dati di gestione degli Enti nel biennio precedente considerato complessivamente.

⁷⁷ Sul punto si veda quanto specificato nel paragrafo "Le verifiche sul raggiungimento degli obiettivi – note metodologiche".

⁷⁸ I suggerimenti della circolare, che sembrano perseguire il fine di fare riferimento a dati significativi senza gravare gli Enti di incombenze troppo minuziose, presentano l'inconveniente di rimettere agli Enti le modalità di attuazione del patto secondo proprie scelte discrezionali, non salvaguardando la normalizzazione dei comportamenti e riducendo l'attendibilità di valutazioni complessive sul comparto.

Per il 2001 vanno notati un complessivo alleggerimento degli adempimenti, nonché la loro semplificazione. Non viene perpetuato il sistema degli incentivi ed inoltre è demandato agli stessi Enti locali, per il tramite delle loro associazioni rappresentative, di riferire ogni tre mesi, in sede di conferenza Stato-città e autonomie locali, sull'andamento di spese, entrate e saldi di bilancio. Il compito fondamentale di innescare il processo di verifica viene quindi rimesso agli stessi organi delle autonomie. Tuttavia questa funzione, in precedenza attribuita al Ministero del Tesoro, non sembra aver avuto un concreto seguito nell'esercizio in esame.

Nel complesso, la finanziaria per il 2001, forse anche in relazione al fatto che la rilevazione per il 2000 si era dimostrata favorevole per gli Enti locali, ripone minori aspettative nei confronti del patto ed introduce un allentamento dei vincoli e dei controlli da parte dello Stato. Ciò non voleva necessariamente significare una scarsa fiducia in tale strumento, ma dimostrava una prudenza opportuna in un momento nel quale il settore delle autonomie era sottoposto a notevoli tensioni innovative, che sono, poi, sfociate nella riforma costituzionale. In effetti poteva apparire azzardato operare previsioni riferite a un periodo superiore all'esercizio⁷⁹, e sembrava consigliabile non imporre vincoli troppo stringenti.

Va aggiunto che nell'impianto originario la disciplina per il 2001 non prevedeva sostanzialmente misure a carico degli Enti che non avessero raggiunto gli obiettivi, tuttavia una sanzione è stata imposta agli Enti locali dalla successiva finanziaria, che ha subordinato l'assunzione del personale, all'autocertificazione del rispetto delle disposizioni del patto per il 2001.

Le regole 2001 dimostrano una minore determinazione nello stabilire e rendere cogente la disciplina volta a comprimere la formazione di eccessivi disavanzi da parte del comparto delle autonomie, tuttavia la sanzione successivamente introdotta ha una rilevante incidenza sulla definizione da parte degli Enti di politiche di assunzione del personale.

3.2.3 Regole per il 2002

La finanziaria per il 2002 ha introdotto novità nell'impianto complessivo del sistema di regolamentazione per il rispetto del patto di stabilità interno, rivolte a rafforzarlo specie sotto il profilo della incisività dei vincoli e delle misure per il mancato raggiungimento degli obiettivi.

Oltre al limite del disavanzo, che per il 2002 ciascuna Provincia e ciascun Comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti devono contenere al livello del 2000 aumentato del 2,5%, è stato posto un ulteriore limite nei confronti delle spese correnti al netto degli interessi passivi e di quelle finanziate da programmi comunitari, che non possono superare l'ammontare degli impegni assunti a tale titolo nell'anno 2000 aumentato del 6%. Nell'applicazione di questo limite di crescita devono essere anche escluse le spese correnti connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali, trasferite o delegate sulla base di modificazioni legislative intervenute a decorrere dall'anno 2000 o negli anni successivi, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali.

Il controllo del Ministero dell'Economia e delle Finanze sul rispetto dei vincoli, esercitato attraverso l'obbligo della trasmissione periodica da parte delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti dei dati di spesa, viene esteso, oltre che ai pagamenti, anche gli impegni assunti.

Con il decreto legge 22 febbraio 2002, n. 13 sono state apportate correzioni alla normativa posta con la legge finanziaria che hanno inciso sulla disciplina del patto di stabilità⁸⁰.

La più significativa è quella che uniforma la base di calcolo relativa alla spesa corrente con quella utilizzata per computare il disavanzo. Infatti, nella prima impostazione il tetto sulla spesa corrente veniva stabilito con riferimento ad una più ampia casistica di voci, che prevedeva anche la spesa per interessi passivi, le spese eccezionali, le spese finanziate con trasferimenti

⁷⁹ La norma si limita a prevedere gli effetti del patto per l'ultimo esercizio in esame, ma non si spinge fino a fornire indicazioni per gli esercizi futuri (come era avvenuto nella finanziaria per il 2000) con ciò dimostrando un momento di incertezza sul prosieguo di questa disciplina.

⁸⁰ La legge di conversione n. 75 del 24 aprile 2002 ha apportato modificazioni al decreto legge, attenuando i criteri di calcolo nella ipotesi della esternalizzazione dei servizi a carattere imprenditoriale, con il riferimento alla media degli anni 2000 e 2001 e differendo la decorrenza al 2003.

con vincolo di destinazione da parte dello Stato, della Unione Europea e degli altri enti partecipanti al patto. Questa modifica ha la duplice valenza di rendere coerente ed omogenea la disciplina relativa all'intervento sul saldo rispetto a quello sulla spesa corrente e di rendere meno gravoso questo secondo intervento, eliminando la necessità di intervenire su alcune componenti della spesa che sono ritenute non rilevanti ai fini del calcolo del disavanzo.

La novità della disciplina per il 2002 che è apparsa di impatto più rilevante è costituita dalla previsione di un sistema sanzionatorio di immediata cogenza, che molto si discosta da quello fondato sul riverbero delle sanzioni comunitarie previsto nel primo impianto della normativa. Si è passati da un sistema di piena responsabilizzazione degli Enti, con i compiti di monitoraggio affidati alle stesse associazioni rappresentative e sostanzialmente sprovvisto di sanzioni, ad uno con forti momenti di controllo centrale, al quale si accompagnano sanzioni che incidono notevolmente sull'attività degli Enti. E' pur vero che uno dei punti di debolezza del precedente impianto era costituito dalla sostanziale mancanza di sanzioni e dall'esistenza di un sistema premiante che aveva diffuso benefici a pioggia, avvantaggiando anche gli Enti inadempienti; tuttavia nella disciplina per il 2002 si è prospettato un deciso cambio di orizzonte con irrigidimenti atti ad esplicare effetti diretti sulla attività, tali da poter concretamente interferire con la possibilità di uno svolgimento adeguato delle funzioni assegnate.

Le sanzioni più incisive sono riferite alla erogazione dei trasferimenti erariali spettanti ai Comuni e alle Province a valere sui fondi di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 504 del 1992, lettere a), b) e c), che nel 2002 avrebbero potuto subire, in caso di mancato rispetto del vincolo sulla spesa corrente, riduzioni pari alla differenza tra i pagamenti effettivi e quelli che si sarebbero potuti disporre rispettando il tetto di incremento stabilito. Una ulteriore sanzione era prevista per gli Enti che non avessero trasmesso al Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo le modalità ed i tempi stabiliti con decreto, le informazioni sul rispetto dell'obiettivo relativo ai pagamenti di spesa corrente.

A queste sanzioni si accompagnava anche un sistema di premi. Infatti, le risorse che si sarebbero rese disponibili a seguito del taglio dei trasferimenti a carico degli Enti inadempienti al patto erano destinate ai Comuni ed alle Province che avessero rispettato tali limiti.

Le norme in esame hanno suscitato dubbi da parte di più Regioni circa la conformità alla Costituzione, in quanto non avrebbero tenuto conto delle innovazioni introdotte dalla riforma operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. La normativa sul patto di stabilità contenuta nell'art. 24 della legge finanziaria per il 2002 è stata, quindi, impugnata sotto diversi profili⁸¹.

Tali dubbi hanno influito sull'applicazione della normativa da parte del Ministero dell'Economia e Finanze che non ha adottato il decreto con il quale si sarebbe dovuto rendere operante il sistema sanzionatorio e premiante. Il ripensamento sulla disciplina per il 2002 è stato poi esplicitato con la legge finanziaria 2003, che ha provveduto ad abrogare espressamente alcune disposizioni dell'art. 24 della legge n. 448 del 2001, come modificato dall'art. 3 della legge n. 75 del 2002.

In particolare è stata soppressa la parte del comma 9 dell'art. 24 della legge n. 448 del 2001 in cui era prevista la sanzione della riduzione dei trasferimenti statali a carico degli Enti che non avessero rispettato il limite di crescita del 6% dei pagamenti correnti del 2002.

E' stato, invece, introdotto un altro genere di sanzione (come avvenuto per il 2001) che investe la facoltà degli Enti di procedere ad assunzioni di personale. Infatti, alle Province e ai Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti che non abbiano rispettato le disposizioni

⁸¹ Il primo motivo di censura concerne l'effetto di restringere l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni in materia di disciplina delle funzioni degli Enti locali, che può derivare dal limite posto alla spesa corrente. Le restrizioni relative alla spesa, senza che ne sia ammesso il superamento attraverso l'attivazione di ulteriori fonti di entrate, potrebbero provocare la predeterminazione da parte del governo centrale del livello massimo di funzioni esercitabili. Inoltre, questi vincoli potrebbero porsi in contrasto con il principio contenuto nella riforma costituzionale secondo il quale le funzioni amministrative spettano di norma ai Comuni. Infine, viene osservato che nella materia lo Stato ha solo la potestà legislativa concorrente, per cui può emanare disposizioni di principio, ma non fissare regole minute e cogenti.

del patto di stabilità interno per il 2002, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Un punto problematico nella disciplina per il 2002 è costituito dalla mancata esclusione della compartecipazione IRPEF, che da quell'anno è stata assegnata ai Comuni e che ha comportato una riduzione corrispondente dei trasferimenti erariali. La direttiva ministeriale 11/2002 ed il prospetto di monitoraggio affrontano il problema della omogeneizzazione dei dati per il confronto tra l'esercizio 2002 ed il 2000 solo sul versante della spesa, mentre mancano riferimenti alle entrate ed il raffronto ne potrebbe risultare falsato.

In particolare non escludere dalle entrate correnti la compartecipazione all'IRPEF, che comporta la corrispondente riduzione dei trasferimenti, determina un miglioramento del saldo che nei Comuni con elevate basi imponibili raggiunge livelli eclatanti.

Questa situazione, non trovando riscontro nella normativa né nei modelli, ha provocato qualche dubbio da parte degli Enti locali che a volte hanno proceduto a detta depurazione operando sulla voce riservata alle entrate con carattere di eccezionalità.

Sul piano ermeneutico potrebbe sussistere qualche perplessità, in quanto è un principio immanente e stabile nelle regole del patto quello di allineare gli esercizi messi a raffronto, eliminando le entrate e le spese non dovute ad una determinazione specifica degli Enti, come le entrate e spese eccezionali, quelle dovute a modifiche legislative e così via. Tuttavia soccorre un criterio testuale anche se postumo, essendo contenuto nella finanziaria per il 2003, per il quale dalla elencazione delle entrate e le spese da non computare nel saldo viene espressamente esclusa l'addizionale IRPEF per i Comuni e per le Province. L'assenza di una corrispondente disposizione nella finanziaria 2002 ed il mancato richiamo all'esclusione nella disciplina applicativa potrebbero far ritenere che essa non fosse contemplata per quell'anno.

In ogni caso, non escludendo dal saldo la quota di compartecipazione che in molti Enti ha addirittura superato l'importo dei trasferimenti erariali, si avrebbe un incremento delle entrate finali rispetto al 2000 tale da rendere scontato il rispetto dell'obiettivo di disavanzo. In questo modo la normativa per il 2002, che già appariva orientata a dare maggiore risalto all'azione sulla spesa corrente rispetto a quella sul saldo⁸², porrebbe vincoli dotati di effettività solo sul versante della spesa. Al riguardo va detto che l'apposizione di vincoli che potessero predeterminare il livello della spesa è stato uno dei motivi di ricorso alla Corte costituzionale che non ha trovato soluzione nella novella della finanziaria per 2003 che, invece, eliminando le sanzioni ha fatto giustizia di uno dei punti più problematici della precedente disciplina. Analogamente al 2001 è stata introdotta la limitazione alle assunzioni da parte degli Enti locali che nel corso del 2002 non hanno raggiunto gli obiettivi del patto.

La circolare del Ministero dell'Economia e Finanze circa la disciplina del patto di stabilità per gli anni 2002-2004 (circ. 11 del 26 febbraio 2002) ha precisato che i vincoli sul saldo e sulla spesa corrente sono correlati e che anche se si dovesse contenere la crescita della spesa al 6 % resterebbe fermo l'obiettivo di contenere la crescita del saldo al 2,5%.

La normativa del 2002 prevedeva per gli anni 2003 e 2004 la correzione della crescita dei disavanzi da parte di ciascun Ente con un ulteriore intervento pari al 2% della spesa corrente dell'anno precedente, rilevante ai fini della determinazione del saldo finanziario. Tale disposizione è stata abrogata e sono stati posti nuovi criteri per la riduzione del disavanzo (che viene denominato saldo finanziario) modificando in parte l'impostazione seguita nel 2002.

Nel 2002, come nell'esercizio precedente, il saldo programmatico è rapportato ai risultati conseguiti dallo stesso Ente in un esercizio precedente. La semplificazione del sistema di calcolo viene confermata e l'obiettivo rimane ben percepibile. Va rilevato, tuttavia che prendendo a riferimento il saldo 2000 concretamente realizzato dagli Enti, quelli che in tale esercizio non avevano raggiunto l'obiettivo non recuperano più la quota non raggiunta, mentre quelli che lo avevano ulteriormente migliorato devono ancora migliorarlo, incontrando maggiori difficoltà per il rispetto.

⁸² Infatti sia l'azione di monitoraggio che le sanzioni si riferiscono specificamente alla prima.

Una disciplina particolare è posta, limitatamente ai vincoli sulla crescita della spesa, nei confronti degli Enti che hanno esternalizzato i servizi pubblici prima del 2000, per i quali è possibile, in base all'art. 24, comma 4 bis, della legge finanziaria per il 2002⁸³, assumere per l'anno 2000 il dato della spesa per il servizio sostenuta l'anno antecedente l'esternalizzazione. Si tratta di una facoltà accordata agli Enti che, seguendo gli indirizzi già contenuti nelle norme sul patto, hanno proceduto a dismettere le precedenti forme di gestione diretta senza attendere che intervenisse la nuova disciplina sui servizi pubblici locali. Attraverso le nuove forme di gestione veniva conseguita sin dall'esercizio 2000 - anno di riferimento per il confronto con l'esercizio 2002 - una riduzione della spesa corrente che avrebbe reso maggiormente difficile il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione. La norma, quindi, ha inteso premiare quegli Enti che, perseguendo obiettivi di riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici, hanno tenuto comportamenti virtuosi. La circolare n. 11 del 26 febbraio 2002 nel modello di esemplificazione del calcolo, infatti, fornisce l'indicazione di aggiungere alla spesa corrente per il 2000 la differenza di spesa tra quella sostenuta nell'anno precedente alla esternalizzazione e quella rilevata effettivamente in tale esercizio, in tal modo ampliando i margini di manovra dell'Ente per il rispetto dei vincoli sulla spesa.

Sempre in tema di servizi pubblici la finanziaria per il 2002 considerava il problema della eventualità di diversi modi di contabilizzare entrate e spese dei servizi pubblici a carattere imprenditoriale nei rapporti con l'Ente gestore⁸⁴, prevedendo un riferimento alla media del biennio, modalità dapprima differita all'esercizio successivo e, quindi, del tutto abolita.⁸⁵

Le spese connesse all'esercizio di funzioni statali o regionali, trasferite o delegate sulla base di modificazioni normative intervenute dall'anno 2000, vengono escluse dal computo del saldo nei limiti corrispondenti ai finanziamenti. Questa prescrizione vuole evitare di imbrigliare nei vincoli del patto le spese per l'attuazione del decentramento avviato dalla legge n. 59 del 1997, consentendone l'erogazione, ma solo nei limiti del finanziamento ricevuto.

Nel complesso, tenendo anche conto delle modificazioni apportate in sede di decretazione d'urgenza, si evidenziano semplificazioni rispetto alle prime impostazioni, anche se i sistemi di riduzione del disavanzo rimangono nell'alveo delle precedenti discipline e si dimostrano costanti nel tempo. E' da dire però che l'obiettivo di contenimento del disavanzo, che viene comunque confermato, perde il ruolo di primo piano che deve invece essere sicuramente assegnato alla manovra di contenimento della spesa corrente. In sostanza, pur nel rispetto delle impostazioni di base, la disciplina del patto si è via via trasformata da un limite al disavanzo a un limite alla spesa corrente ed in questo senso può produrre maggiori vincoli all'esercizio delle funzioni.

Le modifiche introdotte dalla disciplina per il 2002 dimostrano un rinnovato interesse da parte del legislatore a dettare una disciplina cogente rivolta a comprimere la formazione di eccessivi disavanzi da parte del comparto delle autonomie e corroborata da incentivi e sanzioni così concrete e pervasive da suscitare dubbi da parte delle stesse realtà locali. Tali dubbi sono stati sostanzialmente condivisi dal legislatore che ha rivisto in parte la normativa per il 2002 ed ha successivamente abbandonato un sistema di sanzioni dirette a comprimere ulteriormente la capacità di spesa degli Enti. Gli interventi adottati non esauriscono tuttavia tutte le questioni sottostanti ai ricorsi presentati al giudice delle leggi, riguardanti la imposizione di vincoli alle politiche di spesa e di entrata degli Enti territoriali che siano coerenti con l'attuale sistema autonomistico; la pronuncia della Corte costituzionale potrà dirimere le complesse e delicate questioni e fornire utili indicazioni in materia di coordinamento della finanza pubblica.

⁸³ Come modificato dal d.l. n. 13 del 22 febbraio 2002, convertito con modificazioni nella legge n. 75 del 24 aprile 2002.

⁸⁴ Ciò anche per tener conto dell'ipotesi, a volte evidenziatasi, di convenzioni che compensano entrate tariffarie con parte dei costi del servizio, producendo una rappresentazione ridotta della spesa corrente e rendendo necessaria la rettifica sul complesso delle spese correnti.

⁸⁵ Con il decreto legge n. 13 del 2002 ne è stato disposto il rinvio all'anno 2003 in funzione degli scostamenti rispetto alla media 2000 e 2001 e con la legge n. 289 del 27.12.2002, art. 29 comma 8, è stato soppresso il secondo periodo del comma 4 bis dell'art. 24 della legge 448 del 2001.

3.2.4 Regole per il 2003

La finanziaria per il 2003 reca innovazioni che rivedono in parte l'impianto complessivo del sistema di regolamentazione per il rispetto del patto di stabilità interno e in particolare ne ipotizzano una disciplina a regime che dovrebbe acquisire il carattere della stabilità.

In primo luogo va notato che tutte le disposizioni contenute nell'art. 29 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 sono poste a tutela dell'unità economica della Repubblica e costituiscono principi fondamentali del coordinamento di finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione.

Tale qualificazione rafforza il contenuto della disciplina dettata e sostanzialmente ipotizza che tutta la disciplina del patto posta nei confronti degli Enti territoriali assurga a carattere di normativa di principio e come tale deve essere emessa dal legislatore nazionale. Viene successivamente stabilito che le Regioni a statuto ordinario possono estendere le regole del patto di stabilità interno nei confronti dei propri enti strumentali. In tal modo si delinea la sfera di intervento della legislazione regionale per il coordinamento finanziario nell'ambito della competenza territoriale e nei confronti degli enti strumentali che derivano i mezzi dalla finanza regionale.

Così si prospetta una prima soluzione per il riparto delle competenze normative nella materia del coordinamento della finanza pubblica che appare, nel complesso, ragionevole e stabilisce l'intervento dello Stato su un piano generale, dovendo esso interloquire con la Commissione europea, e l'intervento regionale, limitatamente agli Enti che derivano la loro finanza da quella della Regione.

Per quanto concerne gli Enti locali le regole sono poste dalla disciplina statale e non sono omogenee tra Comuni e Province.

Il saldo finanziario per il 2003 di ciascuna Provincia deve migliorare del 7 % rispetto al corrispondente saldo dell'esercizio 2001. La principale differenza rispetto alla disciplina dei Comuni, oltre alla elevata percentuale di miglioramento del saldo richiesta solo alle Province, è data dalla possibilità di detrarre dalle spese correnti quelle sostenute per modifiche legislative connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali. La previsione per le sole Province di tale esclusione è data dal fatto che trattasi di spese che hanno assunto per detta categoria di Enti una rilevanza ragguardevole.⁸⁶

Per le Province e per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti il saldo finanziario rilevante ai fini del patto deve essere computato, sia per la gestione di competenza che per quella di cassa, quale differenziale tra entrate finali e spese correnti.

Le poste escluse dal computo del saldo sono le stesse per Comuni e Province, ad eccezione delle spese per funzioni delegate e trasferite previste per le sole Province. Le altre voci non computate nel saldo riguardano, come di consueto, i trasferimenti di parte corrente e in conto capitale, le entrate per dismissioni immobiliari e finanziarie e la riscossione di crediti, le spese per interessi passivi e quelle eccezionali limitatamente alle calamità naturali ed alle elezioni amministrative.

Una novità introdotta dalla disciplina per il 2003 consiste nella depurazione dal saldo delle entrate derivanti dalla compartecipazione all'IRPEF che non era prevista per il 2002, ancorché per tale esercizio fosse stata assegnata ai Comuni una quota IRPEF con contestuale riduzione dei trasferimenti.

Per i Comuni con saldo 2001 negativo quello del 2003 non potrà essere superiore a quello del 2001 e per quelli con il saldo 2001 positivo questo non potrà ridursi nel 2003. In tal modo è operato un riferimento al livello del saldo riportato dallo stesso Ente nel primo esercizio del triennio in corso, richiedendone, sostanzialmente, l'invarianza, senza tenere conto di andamenti tendenziali che potrebbero generare l'espansione dei disavanzi.

⁸⁶ Al riguardo va osservato che la mancata assegnazione di analoga esclusione per i Comuni potrebbe produrre ostacoli alla effettiva realizzazione del principio di sussidiarietà verticale, ponendo vincoli alla spesa che tali Enti dovranno sostenere per l'esercizio delle funzioni loro conferite dallo Stato e dalle Regioni.

L'ulteriore limite stabilito nel 2002 nei confronti delle spese correnti in termini di pagamenti e di impegni non viene riproposto dal 2003 in poi.

Per garantire la continuità dell'azione di risanamento la normativa si spinge a regolare il triennio (anni 2004 e 2005), stabilendo che la crescita dei disavanzi dovrà essere contenuta nel limite del tasso d'inflazione programmato e così la diminuzione degli avanzi.

La norma si spinge, poi, ad ipotizzare un sistema a regime dal 2005 in poi, nel quale il saldo finanziario sarà determinato dal raffronto tra entrate finali al netto dei trasferimenti pubblici e spese finali al netto delle operazioni finanziarie. Il saldo programmatico per il 2005 dovrà essere stabilito, sia per la gestione di competenza che per quella di cassa, con riferimento al saldo 2003 riportato da ciascun Ente con un aumento pari al 7,8% se negativo e con una corrispondente diminuzione se positivo.

Il controllo del Ministero dell'Economia e delle Finanze relativamente al rispetto del vincolo del patto si esplica attraverso l'obbligo della trasmissione periodica, da parte delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti, delle informazioni trimestrali sulle gestioni di competenza e di cassa.⁸⁷

E' significativo che all'abbandono del sistema sanzionatorio di cui alla finanziaria per il 2002 faccia seguito l'introduzione di vincoli a seguito del mancato raggiungimento degli obiettivi che riguardano, come di consueto, le limitazioni all'assunzione di personale, il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti, l'obbligo di ridurre di almeno il 10% le spese per acquisto di beni e servizi.

Resta dubbio se le limitazioni suddette possano o meno qualificarsi sanzioni e se siano compatibili con l'ordinamento autonomistico. Va rilevato al riguardo che, a differenza del congelamento di una quota di trasferimenti che avrebbe prodotto l'effetto di peggiorare ulteriormente la situazione finanziaria degli Enti inadempienti, le limitazioni introdotte dalla finanziaria per il 2003 esplicano un'azione positiva sull'ottemperanza al patto e comunque alleviano la situazione finanziaria degli Enti che le patiscono. Infatti la spesa per il personale e quella per l'acquisto di beni e servizi sono tra quelle prese in considerazione per la determinazione del saldo e la loro riduzione svolge un'incidenza immediata sul risultato dell'esercizio successivo e potrebbe portare al raggiungimento dell'obiettivo. Diversamente la spesa per interessi e quella per quote capitale non sono rilevanti ai fini del saldo; tuttavia limitare l'indebitamento può produrre effetti positivi alla situazione finanziaria complessiva di un Ente che ha dimostrato difficoltà, non riuscendo a rispettare il patto. Nel complesso può notarsi che queste limitazioni, che non sono qualificate sanzioni, svolgono effetti che travalicano quello meramente afflittivo della riduzione dei trasferimenti e non mancano di incidere, tuttavia, sull'autonomia delle determinazioni degli Enti, limitando la possibilità di svolgere politiche di intervento. In questo caso si tratta di operare un bilanciamento tra l'interesse degli Enti a fornire un elevato livello di servizi alla comunità amministrata e quello, più ampio, di equilibrio della finanza pubblica nel complesso e del rispetto dei vincoli posti in sede comunitaria. Una notazione particolare merita la riduzione dell'indebitamento nella disciplina a regime, che agisce su settori di spesa esclusi dalle regole del patto, la cui limitazione era apparsa incoerente rispetto alle scelte di fondo effettuate in sede comunitaria.

Un ulteriore aspetto della normativa per il 2003 che mette conto evidenziare consiste nel coinvolgimento del Collegio dei revisori dei conti nelle attività di monitoraggio. Tale innovazione deve essere valutata positivamente in quanto si è avuta occasione di notare, nelle rilevazioni effettuate al riguardo, che il principale organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile aveva sinora dimostrato scarsa attenzione a verificare l'adeguamento agli obiettivi del patto ed a suggerire, specie in corso d'esercizio, concrete misure per ricondurre la gestione finanziaria al rispetto delle regole imposte in materia.

⁸⁷ In sede di conversione del decreto legge 31 marzo 2003, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia di bilanci degli Enti locali, sono state introdotte alcune modifiche all'art. 29 della legge n. 289/2002 riguardanti, in particolare, il sistema sanzionatorio conseguente al mancato rispetto dell'obiettivo trimestrale, in termini di cassa, del disavanzo finanziario.

3.2.5 Verifiche sul raggiungimento degli obiettivi.

Note metodologiche.

Per la verifica dei risultati raggiunti nell'esercizio 2001 la Sezione ha svolto un esame analitico della documentazione inviata dalle Province e dai Comuni superiori agli 8000 abitanti, ai quali erano stati richiesti con la deliberazione n.2 del 2002, a corredo del rendiconto 2001, i modelli relativi al patto di stabilità interno.

Come di consueto, l'analisi dei dati relativi al patto è stata preceduta dalla verifica dell'esattezza formale degli adempimenti richiesti e, quindi, della corrispondenza tra i dati esposti nei modelli e gli omologhi dati riportati nel rendiconto⁸⁸

E' stata pertanto costituita una banca dati delle voci contabili rilevanti per il patto di stabilità interno riferite all'esercizio 1999 – utilizzate ai fini del calcolo del saldo programmatico 2001 – nonché dei dati finanziari riferiti al 2001 necessari alla verifica del rispetto dell'obiettivo, secondo le modalità previste dalla disciplina ministeriale. La banca dati è stata inoltre completata con le informazioni contabili riferite all'esercizio 2000 richieste dalla Circolare ministeriale n. 6/2001, per il confronto con il 2001 finalizzato al monitoraggio del patto.

L'attenzione è stata puntata esclusivamente sulla gestione di cassa, dal momento che i prospetti di verifica del rispetto degli obiettivi risultano compilati, nella maggioranza dei casi, solo in termini di cassa e la normativa per il 2001, pur avendo imposto il calcolo del saldo programmatico anche sulla gestione di competenza, non sottopone a monitoraggio il conseguimento o meno dell'obiettivo in termini di competenza, secondo la linea già tracciata anche dalla disciplina degli anni precedenti⁸⁹.

L'attività istruttoria connessa all'esame analitico dei prospetti inviati dagli Enti ha messo in luce incongruenze e inesattezze nella rappresentazione dei dati che, come per il passato, vanno in parte addebitate alla complessità dei meccanismi di calcolo degli obiettivi e agli equivoci cui si presta la sovrapposizione delle disposizioni normative e ministeriali, mutevoli di anno in anno e non sempre tempestive rispetto alle scadenze contabili degli Enti locali⁹⁰. L'indagine presenta i risultati di 1103 Enti (97 Province, 75 Comuni con popolazione superiore a 60.0000 abitanti e 931 Comuni con popolazione compresa fra gli 8000 ed i 60.000 abitanti).⁹¹

Tra i Comuni non esaminati sono ricompresi quelli delle Province autonome di Trento e Bolzano. Infatti, la Provincia autonoma di Trento, in virtù della potestà legislativa in materia di finanza locale ed a seguito dell'impegno programmatico di adesione al patto di stabilità interno sottoscritto con la Rappresentanza unitaria dei Comuni, nell'ambito del protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 1999, ha provveduto a disciplinare un patto di stabilità provinciale con l'obiettivo di far conseguire alle amministrazioni locali un miglioramento dei saldi di bilancio ed una riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese.

Il monitoraggio sul rispetto del patto viene svolto dall'Osservatorio Economico Finanziario degli Enti Locali istituito presso la provincia di Trento, al quale i Comuni sono

⁸⁸ La mancata coincidenza dei dati inseriti nei modelli rispetto a quelli del conto non rappresenta di per sé un'anomalia, essendo diverso il momento delle scritturazioni, ma richiede un vaglio per stabilirne le cause. Nei casi di scostamenti rilevanti che avrebbero potuto comportare effetti distorsivi sul calcolo del disavanzo, sono state avviate attività istruttorie.

⁸⁹ Si rammenta al riguardo che i risultati degli Enti locali, ai fini dell'assegnazione dell'incentivo relativo alla riduzione di 50 punti base sul tasso di interesse nominale applicato sui mutui della Cassa DD.PP. (di cui all'art. 30 della l. n. 488/1999, come modificato dall'art. 53 della l. n. 388/2000), sono stati misurati esclusivamente in termini di cassa, come prescritto dal decreto del 29 gennaio 2001 del Ministero dell'Economia e Finanze che reca il modello di certificazione.

⁹⁰ L'osservazione ed il monitoraggio del rispetto del patto sono risultati poi particolarmente complesso in quanto, se da una parte i modelli rappresentativi degli obiettivi e dei risultati mostrano l'attitudine a fotografare i dati di cassa dell'Ente ad un determinato momento, dall'altra la situazione economico-finanziaria presenta un carattere di fluidità a cavallo dei due esercizi.

⁹¹ I restanti Enti (325) obbligati all'invio del rendiconto e pertanto anche degli allegati concernenti il patto di stabilità sono stati esclusi dall'analisi in quanto i prospetti non sono stati acquisiti in tempo utile per l'elaborazione dei dati, ovvero perché incompleti, elaborati in forma non standardizzabile o, ancora, non esatti nelle modalità di calcolo seguite per la definizione del saldo programmatico 2001.

obbligati a trasmettere i prospetti relativi ai risultati conseguiti e le relazioni illustrative delle misure adottate⁹²

I dati relativi ai saldi finanziari 2001 sono in corso di validazione da parte dei Comuni e, quindi, non ancora divulgati dall'Osservatorio.

Anche la Provincia autonoma di Bolzano, al fine di favorire un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ha sottoscritto con il Comitato per gli accordi finanziari dei Comuni un patto di stabilità provinciale diretto ad impegnare le amministrazioni locali a conseguire un miglioramento dei saldi di bilancio e a ridurre il finanziamento in disavanzo delle spese. Nell'accordo sulla finanza locale siglato il 23 novembre 2001 sono state confermate le azioni per garantire il rispetto del patto di stabilità provinciale.⁹³ I risultati concernenti il rispetto degli obiettivi per il 2001 sono al momento in corso di verifica da parte della provincia di Bolzano.⁹⁴

Risultati del 2001

Tra gli interventi di contenimento della spesa previsti dalla manovra del 2001, una delle linee direttrici di maggior rilievo è costituita dal patto di stabilità interno, dal quale si attendevano effetti di stabilizzazione per il comparto Regioni ed Enti locali.

La necessità di monitorare la stabilità finanziaria del comparto autonomie resta ferma, specie in vista dello sviluppo del sistema di decentramento delle funzioni che implica un quadro di maggiore indipendenza finanziaria degli Enti autonomi. Allo stesso tempo, le decisioni relative alle misure correttive idonee per assicurare la stabilità sono in linea di principio rimesse alle autonome scelte politiche degli Enti.

Il successo di tali interventi è rimesso alla realizzazione di politiche di riduzione della spesa corrente, al netto degli interessi, che impongono azioni strutturali atte a selezionare gli interventi sostenibili; nel breve periodo le possibilità di manovra si muovono in spazi piuttosto ristretti.

Nella verifica a consuntivo, dell'azione di risanamento della finanza pubblica, avviata nei precedenti esercizi, si è rilevato che nel 2001 una crescita inferiore alle attese ha pesato sul raggiungimento degli obiettivi; infatti, pur registrandosi una sostanziale tenuta, le risultanze in termini di fabbisogno e di avanzo primario si sono dimostrate meno favorevoli rispetto a quelle indicate nel DPEF per il 2001-2005⁹⁵.

Pur essendo stato rilevato un sostanziale rispetto degli obiettivi programmati, nel 2001 l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni si è attestato all'1,4% del PIL⁹⁶.

I dati relativi al 2001 dimostrano, comunque, che gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria con il patto di stabilità e crescita sono stati nel complesso onorati⁹⁷. E' da

⁹² Il programma provinciale, pur rifacendosi a quanto previsto dalla normativa nazionale, se ne differenzia per taluni aspetti specifici. In particolare i due obiettivi che i Comuni sono tenuti a perseguire sono:

- migliorare entro il 2000, ovvero nel corso del triennio 2000-2002, il saldo tendenziale per il 2000, stimato sulla base del saldo finanziario 1999, calcolato con riferimento alla sola parte corrente del bilancio e considerando la gestione di competenza;
- ridurre, nel corso del triennio 2000-2002, il rapporto tra debito residuo e valore aggiunto provinciale, ovvero stabilizzare tale rapporto per i Comuni con limitata capacità di autofinanziamento.

Per raggiungere gli obiettivi fissati dal patto, sono previste le stesse azioni suggerite a livello nazionale. Al raggiungimento del primo obiettivo è connessa un'azione premiante sui trasferimenti della Provincia in materia di finanza locale, mentre al mancato raggiungimento seguono interventi sanzionatori. Va precisato che è attualmente in corso una sostanziale revisione della disciplina del patto di stabilità provinciale, alla luce delle modifiche normative attuate a livello nazionale.

⁹³ Le azioni suggerite sono le seguenti: potenziare i controlli sui versamenti dei tributi locali degli anni pregressi; verificare o rideterminare i prezzi e le tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale; ridurre i costi di gestione dei servizi pubblici attraverso mutamenti di carattere strutturale od organizzativo, nonché attraverso l'aumento dell'efficienza e della produttività; prevedere per le spese discrezionali un tasso di crescita annuale minore rispetto agli anni precedenti; ridurre il ricorso a consulenze esterne; sopprimere gli organismi e le commissioni non ritenuti indispensabili; aggiornare i fitti per l'utilizzazione di edifici ed immobili in proprietà del Comune; sopprimere posti di organico nel caso in cui i servizi vengano affidati a terzi.

⁹⁴ Per quanto riguarda gli Enti locali della regione autonoma Valle d'Aosta, la disciplina regionale del patto di stabilità è intervenuta a partire dal 2002 (legge regionale 16 luglio 2002, n. 14, e legge regionale 11 dicembre 2002, n. 25).

⁹⁵ Analisi effettuata nella relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 2001.

⁹⁶ Valore questo successivamente rivisto dall'ISTAT in sede di revisione delle serie storiche e corretto all'1,7%.

aggiungere che il livello di indebitamento netto rapportato al PIL per quell'anno, dapprima indicato all'1%, è stato nel corso del 2002 elevato all'1,1% nell'ultimo aggiornamento del programma di stabilità.

Nel 2001, infatti, si è assistito nel complesso ad una sostanziale tenuta delle entrate, pur in assenza di significativi interventi di natura fiscale.

Per quanto concerne gli Enti locali, si sono rilevate sostanziali riduzioni del prelievo complessivo netto dalla Tesoreria, che devono essere messe in relazione all'assunzione da parte dello Stato degli oneri per il personale ausiliario tecnico amministrativo della scuola (con corrispondente riduzione dei trasferimenti)⁹⁸ ed alla acquisizione da parte delle Province di un più elevato gettito dei tributi propri; hanno influito, invece, negativamente i minori incassi per tributi da parte dei Comuni dovuti a sfasamenti temporali nell'acquisizione del gettito, verificatisi a seguito della modifica dei rapporti con i concessionari.

Il patto di stabilità interno, strumento posto per coinvolgere le Regioni e gli Enti locali nell'attuazione degli impegni comunitari, ha ricevuto nel 2001 una disciplina meno rigida, rispetto al passato; inoltre è stata prevista la scomposizione degli obiettivi tra Regioni ed Enti locali. Non è stato riproposto l'intervento, che ha inteso premiare i comportamenti virtuosi degli Enti locali, che ha avuto incidenza sulle vecchie emissioni di mutui erogati dalla Cassa DD.PP., per le quali erano stabiliti tassi ben superiori a quelli attuali di mercato, che sono stati ridotti di mezzo punto dal 2001, con un onere complessivo per lo Stato di circa 200 miliardi⁹⁹.

La realizzazione degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno da parte del comparto Enti locali diversamente dall'esercizio precedente¹⁰⁰ non è stata verificata dal Ministero del Tesoro e neppure dalle associazioni rappresentative degli Enti stessi.

Nelle verifiche per l'esercizio 2001 sono state considerate sia le grandezze macroeconomiche, che l'apporto dei singoli Enti; infatti le regole del patto hanno la valenza di incidere sui rapporti finanziari di livello macro, tenendo a freno le spinte di potenziale disavanzo provenienti dagli Enti decentrati, per cui una valutazione d'insieme appare appropriata¹⁰¹.

Le stesse regole non possono comunque non avere incidenza sui comportamenti dei singoli Enti e non sembra possibile ritenere che questo aspetto possa essere del tutto assorbito dall'impatto sulle grandezze macroeconomiche.

Per il 2001, terzo anno di applicazione del patto, non sono state rese disponibili da parte del Ministero del Tesoro indicazioni sistematiche sullo stato di attuazione, con riferimento al comportamento relativo al comparto delle Province e dei Comuni in ordine al patto di stabilità interno.

L'obiettivo generale di settore si scompone tuttavia negli obiettivi assegnati ai singoli Enti, che hanno invece riferimento all'andamento stimato del saldo in esame, ipotizzando un tasso di crescita della spesa corrente di poco inferiore a quello atteso per il prodotto interno. Attraverso queste proiezioni, ed utilizzando lo schema annesso alla circolare, ciascun Ente è stato posto in grado di stabilire l'obiettivo di riduzione assegnatogli e di porre in essere le azioni necessarie al suo raggiungimento.

⁹⁷ Nel 2001 Province e Comuni hanno, complessivamente, ottenuto un miglioramento del loro saldo nel triennio, con ciò raggiungendo l'obiettivo loro assegnato.

⁹⁸ In particolare, nel corso degli esercizi considerati sono intervenute delle misure di natura non eccezionale, essendo destinate a perdurare, che hanno avuto una incidenza non neutrale nella determinazione del disavanzo, quali i finanziamenti per il personale di provenienza statale nella scuola (A.T.A.), l'attribuzione alle Province dell'imposta sulle polizze di responsabilità civile ramo auto ed altre. Queste partite hanno dimostrato un'influenza sul meccanismo in quanto, ad esempio, l'attribuzione di nuove entrate tributarie può migliorare il saldo, senza tuttavia comportare uno sforzo tributario da parte dell'Ente, né manovre finanziarie.

⁹⁹ Questa misura, giustificata dal raggiungimento dell'obiettivo del "patto", è venuta incontro alle richieste degli Enti che insistentemente negli ultimi anni avevano lamentato la eccessiva onerosità dei tassi sulle vecchie emissioni, ormai molto lontani da quelli praticati attualmente.

¹⁰⁰ Con riferimento al periodo 1999-2000.

¹⁰¹ Nella finanziaria per il 2000 mancava una chiara indicazione della imputazione degli effetti del raggiungimento degli obiettivi, distinguendo all'interno del comparto delle autonomie territoriali a seconda della categoria di Ente. Dal 2001 è stato invece abbandonato il metodo di imputare i risultati all'intero comparto.

La devoluzione di nuovi tributi, che ha interessato in particolare le Province dall'esercizio 1999, avviene, di norma, cancellando una quota corrispondente di trasferimenti, risultando indifferente per il bilancio dell'Ente, mentre incide favorevolmente sul saldo, in quanto, come è noto, i trasferimenti non vengono calcolati.

Va aggiunto che nel 2001 si avviavano cambiamenti rilevanti nel sistema di finanziamento degli Enti locali in relazione all'attuazione del decentramento, ma nella sostanza si sono verificate significative innovazioni solo relativamente alla Province.

Province.

Tutte le 100 Province hanno ottemperato alla richiesta della Sezione autonomie producendo la documentazione sul patto di stabilità interno per il 2001, tuttavia i risultati esposti nella relazione riguardano 97 amministrazioni poiché non sono risultati utilizzabili i prospetti inviati dalle Province di Catanzaro, Benevento e Massa Carrara che, in occasione dell'approvazione dei documenti di bilancio, avevano provveduto a calcolare l'obiettivo programmatico 2001 sulla base delle disposizioni *pro tempore* vigenti¹⁰².

Seguendo la prassi già consolidata negli anni scorsi, l'esame analitico dei prospetti inviati dalle Province è stato integrato (per gli Enti che hanno trasmesso il rendiconto) dalla verifica della coerenza con gli omologhi dati tratti dal conto del bilancio.

Dall'analisi comparata tra le entrate finali rilevanti ai fini del patto e quelle iscritte nei conti del 2001 è emerso uno scostamento piuttosto diffuso, recando le prime un minor importo in 35 Province. Ciò si riconnette con l'esigenza di armonizzazione dei dati contabili dei due esercizi di riferimento 1999 e 2001, che richiedeva una depurazione dalle entrate finali 2001 dell'incremento del gettito derivante dall'addizionale sui consumi di energia elettrica e della quota di compartecipazione all'IRAP, inserita a partire dal 2001 tra le entrate tributarie delle Province. Altre rettifiche indicate dalle amministrazioni si riferiscono poi all'imposta provinciale di trascrizione per la parte detratta dai trasferimenti statali e all'imposta sulla responsabilità civile ramo auto.

Altre 20 Province hanno indicato, invece, entrate finali maggiori rispetto ai primi quattro titoli dell'entrata registrati nel conto e le rimanenti riportano un importo esattamente corrispondente¹⁰³. In ordine alle altre voci che concorrono al patto di stabilità e di cui si è potuta verificare la corrispondenza con le analoghe voci del conto di bilancio, si è rilevato un numero esiguo di scostamenti significativi, dovuti fondamentalmente ai tempi più lunghi per la presentazione del rendiconto rispetto alla rilevazione delle risultanze di fine anno per il patto di stabilità.

Sul piano generale va ancora riportato che sono state effettuate rilevazioni relative alle entrate ed alle spese con carattere di eccezionalità che, come è noto, costituiscono una posta che può prestarsi a iscrizioni discrezionali e potrebbe influire sull'andamento del saldo e ne è stata pertanto quantificata l'incidenza sul totale delle voci a detrarre sia dalle entrate che dalla spesa corrente¹⁰⁴.

¹⁰² Tali Enti hanno assunto come riferimento i dati finanziari dell'esercizio immediatamente precedente (il 2000) e non quelli del 1999, come disposto dalla legge finanziaria n. 388/2000 e confermato dalla circolare del MEF n. 6/2001. I dati, non essendo quindi omogenei a quelli degli altri Enti considerati, sono stati esclusi dalle analisi aggregate sull'intero settore. Va notato che tali Enti hanno conseguito l'obiettivo di riduzione del disavanzo finanziario che avevano preventivato, tuttavia i saldi programmatici 2001 risultano inidonei a valutare la congruità del loro comportamento rispetto alla manovra varata per quell'anno.

¹⁰³ Ciò non significa, peraltro, che si debba ritenere poco attendibile il risultato delle entrate nette effettivamente riscosse dal momento che le amministrazioni hanno provveduto ad escludere dal computo finale le entrate correlate con modifiche legislative, inserendole tra le entrate con carattere di eccezionalità – come suggerito dalla circolare ministeriale n. 6/2001 – ovvero facendole confluire in un'apposita voce per l'iscrizione delle poste escluse dal confronto con l'anno 1999 prevista nella modulistica adottata da diverse amministrazioni.

¹⁰⁴ Quanto alle entrate eccezionali, per le 89 Province che hanno raggiunto l'obiettivo del patto la percentuale su tutto il territorio nazionale è del 6% con delle punte massime del 16,52% per il Veneto e del 15,60% per l'Emilia Romagna e con una percentuale, invece, inferiore all'1% in 6 Regioni. Sempre con riferimento alle Province che hanno rispettato il patto le spese escluse dal computo per il carattere dell'eccezionalità incidono, complessivamente, dell'11% sulle detrazioni totali dalla spesa corrente, con una percentuale massima del 20,74% nel Molise, seguito dalla Lombardia, dal Veneto e dall'Emilia Romagna.

I risultati conseguiti dalle Province in ordine all'obiettivo di riduzione del disavanzo finanziario nel 2001 vengono sintetizzati per Regione nella seguente tabella. Delle 97 amministrazioni provinciali considerate, 89 -pari al 91,8%- hanno raggiunto il saldo programmatico 2001; detta percentuale si eleva al 100% in 13 Regioni. Il livello di realizzazione più basso dell'obiettivo si registra in Basilicata (50%) ed in Sicilia (55,6%), con ciò rilevandosi una certa caratterizzazione geografica del fenomeno.

Province. Dati per Regione relativi al rispetto dell'obiettivo sul saldo finanziario.

REGIONE	Province esaminate	di cui		percentuale di realizzazione degli obiettivi a livello regionale
		rispettano l'obiettivo programmatico 2001	non rispettano l'obiettivo programmatico 2001	
PIEMONTE	8	8	0	100,0%
LOMBARDIA	11	11	0	100,0%
LIGURIA	4	4	0	100,0%
VENETO	7	7	0	100,0%
FRIULI V. GIULIA	4	3	1	75,0%
EMILIA ROMAGNA	9	9	0	100,0%
TOSCANA	9	9	0	100,0%
UMBRIA	2	2	0	100,0%
MARCHE	4	4	0	100,0%
LAZIO	5	5	0	100,0%
ABRUZZO	4	4	0	100,0%
MOLISE	2	2	0	100,0%
CAMPANIA	4	4	0	100,0%
PUGLIA	5	5	0	100,0%
BASILICATA	2	1	1	50,0%
CALABRIA	4	3	1	75,0%
SICILIA	9	5	4	55,6%
SARDEGNA	4	3	1	75,0%
Totale complessivo	97	89	8	91,8%

Nella successiva tabella vengono riportati, aggregati per Regione, i dati relativi ai saldi programmatici 2001 e finanziari 1999 e 2001 delle Province.

Il prospetto è stato costruito aggregando i dati del saldo finanziario 1999 di tutte le Province appartenenti ad una stessa Regione; detto saldo aumentato o diminuito del 3% costituisce un "virtuale" obiettivo programmatico di livello regionale con cui è stato raffrontato il saldo finanziario 2001 realizzato complessivamente dalle Province di ciascuna Regione.

Si evidenzia che in tutte le Regioni la maggioranza delle Province ha conseguito il proprio obiettivo individuale, consentendo anche il rispetto del saldo programmatico individuato a livello aggregato per l'intera Regione. Soltanto il Friuli V. Giulia fa registrare uno scarto negativo del 4,04% rispetto all'obiettivo, pur avendo ben 3 Province su 4 pienamente in linea con saldo programmatico 2001¹⁰⁵. In generale si rileva che lo scostamento rispetto agli obiettivi preventivati è molto variabile: si va dal - 4,04% del Friuli al 11.071% delle Marche.

Per le 8 Province che non hanno, invece, conseguito l'obiettivo di disavanzo programmatico l'incidenza delle entrate eccezionali sul totale delle detrazioni dall'entrata è, complessivamente, del 2,95%, mentre più alta - come per l'insieme delle Province "virtuose" - l'incidenza delle spese eccezionali rispetto al totale delle detrazioni operate sulla spesa corrente (8,68%), con un picco del 33,22% che si registra per le Province siciliane.

¹⁰⁵ Dall'esame dei dati si rileva infatti che il risultato negativo conseguito dalla provincia di Udine (- 7,7 miliardi di lire rispetto all'obiettivo preventivato, pari al 54,3%) non è sufficientemente compensato dalle altre Province del Friuli V. Giulia che

Province. Saldo aggregato regionale

(milioni di lire)

REGIONE	Province esaminate	Saldo finanz. 1999	obiettivo 2001 a livello regionale	Saldo finanz. 2001	scostamento da obiettivo	
					val.ass.	%
PIEMONTE	8	11.562	11.215	88.710	77.495	690,98
LOMBARDIA	11	362.668	351.788	496.810	145.022	41,22
LIGURIA	4	4.816	4.672	51.114	46.442	994,16
VENETO	7	149.857	145.361	285.786	140.425	96,60
FRIULI V. GIULIA	4	-41.134	-42.368	-44.078	-1.710	-4,04
EMILIA ROMAGNA	9	102.939	99.851	171.229	71.378	71,48
TOSCANA	9	13.824	13.409	164.101	150.692	1123,79
UMBRIA	2	-5.002	-5.152	7.469	12.621	244,97
MARCHE	4	442	429	47.896	47.467	11071,34
LAZIO	5	76.289	74.000	248.021	174.021	235,16
ABRUZZO	4	-60.275	-62.083	-16.760	45.323	73,00
MOLISE	2	-29.186	-30.062	-20.810	9.252	30,78
CAMPANIA	4	-42.711	-43.992	31.356	75.348	171,28
PUGLIA	5	-127.132	-130.946	-4.244	126.702	96,76
BASILICATA	2	-51.472	-53.016	-49.893	3.123	5,89
CALABRIA	4	-88.733	-91.395	-56.398	34.997	38,29
SICILIA	9	-605.077	-623.229	-593.049	30.180	4,84
SARDEGNA	4	-109.655	-112.945	-87.829	25.116	22,24
Totale complessivo	97	-437.980	-451.119	719.431	1.170.550	259,48

Nella tabella di seguito riportata è stato calcolato il saldo programmatico 2001 per l'intero aggregato delle Province e sono stati allineati i dati rilevanti per il patto di stabilità interno con quelli risultanti dai rendiconti¹⁰⁶.

Si evidenzia che nel complesso delle Province il saldo finanziario registrato nel 2001 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo notevole, pari a circa 1.170 miliardi di lire. Sempre dai dati complessivi, si nota, nel biennio posto a raffronto, un incremento significativo delle entrate finali che si riverbera quasi interamente sulle entrate considerate per il saldo, che aumentano di circa 2.000 miliardi di lire. A fronte di una diminuzione dei trasferimenti dallo Stato sia di parte corrente che in conto capitale, si registra un incremento delle risorse trasferite dagli altri Enti partecipanti al patto. Questo aumento può essere anche addebitato ad un poco diffuso impiego di fondi strutturali provenienti dall'Unione Europea. Anche le entrate c.d. eccezionali registrano tra il 1999 ed il 2001 un consistente aumento.

Sul fronte della spesa si evidenzia un significativo incremento del titolo I della parte corrente e lo stesso *trend* presentano le spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, U.E. e da altri Enti partecipanti al patto. L'azione congiunta di questi fattori ha prodotto per le Province un risultato positivo in termini di saldo che, in linea con l'andamento già registrato per il patto 2000, migliora oltre le attese e la situazione di disavanzo del 1999 (-440,9 mld) si trasforma in un avanzo rilevante (719,4 mld).

complessivamente realizzano un differenziale positivo rispetto agli obiettivi di 5,9mld, pari al 21,7% del saldo programmatico.

¹⁰⁶ Al riguardo si precisa che le voci non presenti nel conto del bilancio sono state indicate in modo corrispondente a quelle tratte dai prospetti e nella tabella sono evidenziate in corsivo. Si avverte, altresì, che i dati si riferiscono all'insieme di Enti per i quali è stato possibile acquisire sia i modelli del patto di stabilità che i rendiconti della gestione 2001 (96 Province).

Provinces. Saldo consolidato

(milioni di lire)

INCASSI	Riferimenti al bilancio o alla circolare	dati patto di stabilità interno		dati conto del bilancio
		1999	2001	2001
VOCI				
Entrate finali	Titolo 1°-2°-3°-4°	12.628.122	15.367.255	15.294.659
<i>a detrarre:</i>				
Trasferimenti correnti da Stato	Titolo 2° - cat. 1^	670.673	659.689	659.689
Trasferimenti correnti dalla UE	Titolo 2° - cat. 4^	19.311	35.760	35.760
Trasferim. corr. dagli altri Enti partecipanti al patto	Titolo 2° - cat. 2^3^parte 5^	1.982.120	3.281.576	3.281.576
Proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari	Titolo 4° - cat. 1^	55.638	193.178	195.606
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	Titolo 4° - cat. 2^	477.950	344.591	390.225
Trasferimenti in conto capitale dalla U.E.	Titolo 4° - parte cat. 4^ (o 5^)	17.533	42.445	42.445
Trasferim. in c/ cap. le dagli altri Enti partecipanti al patto	Titolo 4° - cat. 3^parte 4^	693.743	898.389	898.389
Riscossione di crediti	Titolo 4° - cat. 6^	1.586.413	983.828	1.001.400
Entrate con carattere di eccezionalità	Punto 1.2. Circolare	238.497	466.284	466.284
Voci escluse dal patto per rettifiche		6.195	3.912	3.912
Incassi netti		5.383.974	7.189.175	7.134.348
PAGAMENTI				
VOCI				
Spese correnti	Titolo 1°	8.720.006	10.289.260	10.174.307
<i>a detrarre:</i>				
Interessi passivi	Titolo 1° - intervento 6°	3.542.868	3.690.600	3.690.600
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, da UE e da Enti partecipanti al patto	Punto 1.1.2. Circolare	1.413.525	2.739.770	2.739.770
Spese con carattere di eccezionalità	Punto 1.2. Circolare	778.958	415.483	415.483
Voci escluse dal patto per rettifiche		31.896	4.574	4.574
Pagamenti netti		5.824.954	6.469.744	6.354.791
SALDO FINANZIARIO): Incassi netti - Pagamenti netti +/-		-440.980	719.431	779.557
3% di saldo finanziario 1999		-13.229		
SALDO PROGRAMMATICO 2001			-454.209	
Differenziale positivo			1.173.640	

La tendenza ascendente delle entrate ha consentito di conseguire senza difficoltà l'obiettivo programmatico 2001, nonostante l'aumento della spesa corrente ed in generale della spesa rilevante per il patto. Va notato al riguardo che la crescita non indifferente della spesa delle Province che può essere in parte addebitata al conferimento di nuove funzioni, non si è riverberata completamente su quella rilevante per il patto, in quanto nell'esercizio 2001 le spese per le nuove funzioni potevano essere dedotte dal calcolo.

Scendendo nell'analisi del rispetto del patto con riferimento ai singoli Enti, si nota che per le Province la situazione di adempienza rimane largamente diffusa, anche se non pressoché totale come per il 2000.

Analizzando in modo più puntuale la documentazione degli Enti che hanno mancato l'obiettivo si nota che in un caso già le previsioni indicavano un saldo peggiore rispetto al programmatico, in altri casi gli incassi netti si sono dimostrati inferiori alle previsioni, la spesa corrente non è stata arginata, infine è emerso che la programmazione è stata effettuata anteriormente alla introduzione delle nuove regole e quella già effettuata non ha recato interventi sufficienti per il raggiungimento dell'obiettivo.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel complesso può, comunque, ritenersi che il comparto Province si sia attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno; tuttavia sembra anche che le condizioni del contesto apparivano decisamente favorevoli ad ottenere questo risultato, stante il *trend* espansivo delle entrate tributarie che non ha richiesto particolari interventi da parte delle amministrazioni. Peraltro le fonti di entrata tributaria delle Province sono scarsamente manovrabili consistendo essenzialmente in devoluzioni di gettito e, quindi, i risultati positivi su quel fronte non possono essere ascritti ad uno sforzo fiscale, ma semmai all'aumentata consistenza degli imponibili.

Nella tabella successiva è riportato l'andamento dei saldi finanziari nel triennio 1999-2001 per l'insieme di quelle Province per le quali è stato possibile acquisire i dati omogenei riferiti ai tre esercizi. E' di immediata evidenza la forte spinta al miglioramento del disavanzo finanziario rilevante per il patto che si registra tra il 1999 ed il 2000 (e confermato nel confronto tra 1999 e 2001), mentre nel biennio 2000-2001 la percentuale di variazione positiva è decisamente più contenuta e riguarda solo 6 Regioni; tutte le altre presentano una inversione di tendenza del saldo, facendo registrare una flessione che va da -5,4% del Veneto a -137,5% della Puglia. Complessivamente emerge un peggioramento del saldo finanziario consolidato delle Province, che passa da 805,1 mld di lire, nel 2000, a 630,2 miliardi nel 2001, facendo registrare una variazione negativa (-21,7%).

Province. Andamento del saldo finanziario nel triennio 1999-2001

REGIONE	n. Province ¹⁰⁷	Saldo finanz. 1999	Saldo finanz. 2000	Saldo finanz. 2001	Variazione % dei saldi finanziari ¹⁰⁸		
					1999-2000	2000-2001	1999-2001
PIEMONTE	8	11.562	134.606	88.710	1064,2%	-34,1%	667,3%
LOMBARDIA	10	304.749	457.236	410.379	50,0%	-10,2%	34,7%
LIGURIA	3	2.880	28.022	43.843	873,0%	56,5%	1422,3%
VENETO	6	150.786	299.457	283.217	98,6%	-5,4%	87,8%
FRIULI V. GIULIA	4	-41.134	-39.646	-44.078	3,6%	-11,2%	-7,2%
EMILIA ROMAGNA	9	102.939	181.190	171.229	76,0%	-5,5%	66,3%
TOSCANA	9	13.824	135.574	164.101	880,7%	21,0%	1087,1%
UMBRIA	2	-5.002	19.386	7.469	487,6%	-61,5%	249,3%
MARCHE	4	442	45.531	47.896	10201,1%	5,2%	10736,2%
LAZIO	5	76.289	194.807	248.021	155,4%	27,3%	225,1%
ABRUZZO	2	-37.181	-16.396	-9.690	55,9%	40,9%	73,9%
MOLISE	2	-29.186	-17.764	-20.810	39,1%	-17,1%	28,7%
CAMPANIA	4	-42.711	66.885	31.356	256,6%	-53,1%	173,4%
PUGLIA	5	-127.132	11.328	-4.244	108,9%	-137,5%	96,7%
BASILICATA	2	-51.472	-56.857	-49.893	-10,5%	12,2%	3,1%
CALABRIA	4	-88.733	-50.070	-56.398	43,6%	-12,6%	36,4%
SICILIA	9	-608.077	-521.491	-593.049	14,2%	-13,7%	2,5%
SARDEGNA	4	-109.655	-66.645	-87.829	39,2%	-31,8%	19,9%
Totale complessivo	92	-476.812	805.153	630.230	268,9%	-21,7%	232,2%

¹⁰⁷ Il numero complessivo delle Province che hanno inviato i dati rilevanti per il patto riferiti a tutti e tre gli esercizi (1999,2000 e 2001) è di 92.

¹⁰⁸ Va avvertito che le variazioni percentuali essendo riferite al saldo risentono di una elevata volatilità.

Comuni

E' necessario premettere che l'analisi dell'insieme di Comuni, effettuata in questa sede, non copre l'universo degli Enti interessati al patto nel 2001; infatti in tale esercizio erano coinvolti tutti i Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, mentre l'esame svolto dalla Sezione ha riguardato, anche quest'anno, esclusivamente i Comuni obbligati in base al disposto normativo all'invio del rendiconto e dei documenti allegati, vale a dire i Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti.

Peraltro, dell'intera platea di Enti considerati, solo 1006 Comuni sono entrati a far parte della banca dati sul patto di stabilità. Ciò è addebitabile a varie cause; risulta ancora una volta rilevante il numero di modelli non fruibili ai fini dell'indagine, sia per l'incompletezza dei dati che per erronea compilazione o non omogeneità delle informazioni fornite rispetto alla disciplina tracciata dalle circolari ministeriali.

L'esame dell'aggregato dei Comuni è stato condotto, come lo scorso anno, su due distinti insiemi. Il primo costituito dagli Enti di maggiori dimensioni (popolazione superiore a 60.000 abitanti) ed il secondo da tutti gli altri Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti.

Nell'esame dei prospetti sono state rilevate delle divergenze interpretative in ordine alle modalità tecniche di compilazione: in particolare, ad esempio, alcuni Enti hanno ritenuto opportuno detrarre dalle entrate finali e dalle spese correnti gli importi connessi all'assistenza sanitaria come voce a sé stante, piuttosto che includerli nei trasferimenti correnti da parte degli Enti partecipanti al patto (per l'entrata) e nelle spese sostenute sulla base dei trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, UE ed Enti partecipanti al patto (per la spesa). Altrettanto dicasi per le altre voci da escludere dal confronto tra il 1999 ed il 2001 connesse a modifiche legislative, in alcuni casi detratte direttamente dalle entrate finali o dalle spese correnti ed in altri casi, invece, riportate tra le entrate e le spese con carattere di eccezionalità, secondo l'indicazione che era stata fornita dal ministero dell'Economia e Finanze.

Come per le Province, anche per i 1006 Comuni esaminati sono state poste sotto osservazione quelle voci contabili che non trovano immediato riscontro nel conto del bilancio: le entrate e le spese con carattere di eccezionalità,¹⁰⁹ rilevandosi che generalmente tali voci non assumono valori eccessivi.

Nei Comuni appartenenti a classi demografiche più basse l'incidenza delle voci con carattere di eccezionalità presenta lo stesso andamento sia negli Enti "virtuosi", sia in quelli che hanno mancato l'obiettivo del saldo¹¹⁰.

Per i Comuni, in linea generale, si rinvia una dinamica di crescita lenta delle voci di entrata rilevanti nel biennio, non essendo intervenute particolari modificazioni nelle entrate di loro competenza. Va segnalata ancora la vicenda relativa alla riscossione della tassa rifiuti, che è divenuta problematica per via della modifica dei rapporti con i concessionari¹¹¹. Un ulteriore fattore distorsivo che ha riguardato i Comuni è costituito dalle spese sostenute per il personale A.T.A., valutate complessivamente nel 2000 in 2.050 miliardi da detrarre dalle spese per il 1999.

La seguente tabella concerne la verifica del rispetto dell'obiettivo programmatico 2001, calcolato sul complesso dei Comuni esaminati.¹¹²

¹⁰⁹ Dall'analisi svolta è emerso che per i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti che rispettano gli obiettivi del patto, l'incidenza delle entrate eccezionali sul totale delle somme da detrarre si attesta allo 0,7%, con un picco registrato per i Comuni delle Marche (6,2%); mentre per i Comuni che hanno mancato l'obiettivo programmatico la percentuale è del 5,5% con riferimento a tutto il territorio nazionale e raggiunge il 14,9% nei Comuni della Campania. Per quanto riguarda, invece, le spese con carattere di eccezionalità, l'incidenza sul totale delle detrazioni è decisamente maggiore attestandosi sia per i Comuni virtuosi che per gli altri al di sopra del 17%.

¹¹⁰ Intorno al 5% per le entrate eccezionali ed al 18% per le spese di analoga natura.

¹¹¹ A questo riguardo è da ricordare che per il 2000 il Ministero del Tesoro ha valutato le minori entrate derivanti dalla soppressione dell'obbligo del "non riscosso per riscosso" in 950 miliardi di lire con riferimento all'insieme di tutti i Comuni, compresi quelli con popolazione inferiore agli 8.000 abitanti.

¹¹² Al riguardo si precisa che le voci non presenti nel conto del bilancio sono state indicate in modo corrispondente a quelle tratte dai prospetti e nella tabella sono evidenziate in corsivo. Si avverte, altresì, che i dati si riferiscono all'insieme di Enti per i quali è stato possibile acquisire sia i modelli del patto di stabilità che i rendiconti della gestione 2001 (1005 Comuni).

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Comuni. Saldo consolidato

(milioni di lire)

INCASSI	Riferimenti al bilancio o alla circolare	dati patto di stabilità interno		dati conto del bilancio
		1999	2001	2001
VOCI				
Entrate finali	Titolo 1°-2°-3°-4°	69.130.163	79.593.799	79.685.575
	<i>a detrarre:</i>			
Trasferimenti correnti da Stato	Titolo 2° - cat. 1^	16.249.092	17.775.972	17.909.443
Trasferimenti correnti dalla UE	Titolo 2° - cat. 4^	53.490	45.612	45.612
Trasferim. corr. dagli altri Enti partecipanti al patto	Titolo 2° - cat. 2^, 3^ - parte 5^	3.195.839	5.138.226	5.138.226
Proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari	Titolo 4° - cat. 1^	3.649.440	2.497.198	2.622.930
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	Titolo 4° - cat. 2^	1.424.962	1.178.744	1.221.227
Trasferimenti in conto capitale dalla U.E.	Titolo 4° - parte cat. 4^ (o 5^)	214.717	256.755	256.755
Trasferim. in c/ cap. le dagli altri Enti partecipanti al patto	Titolo 4° - cat. 3^ - parte 4^	1.662.541	1.805.262	1.805.262
Riscossione di crediti	Titolo 4° - cat. 6^	6.664.252	13.549.108	13.647.339
Entrate con carattere di eccezionalità	Punto 1.2. Circolare	2.159.161	1.276.910	1.276.910
Voci escluse dal patto per rettifiche		75.997	24.708	24.708
Incassi netti		33.780.672	36.045.304	35.737.163
PAGAMENTI				
VOCI				
Spese correnti	Titolo 1°	49.363.517	53.544.510	53.564.030
	<i>a detrarre:</i>			
Interessi passivi	Titolo 1° - intervento 6°	3.542.868	3.690.600	3.690.600
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, da UE e da Enti partecipanti al patto	Punto 1.1.2. Circolare	2.167.992	4.727.650	4.727.650
Spese con carattere di eccezionalità	Punto 1.2. Circolare	2.738.799	1.792.409	1.792.409
Voci escluse dal patto per rettifiche		54.142	3.075	3.075
Pagamenti netti			40.859.716	43.330.776
SALDO FINANZIARIO): Incassi netti - Pagamenti netti +/-		-7.079.044	-7.285.472	-7.613.133
3% di saldo finanziario 1999		-212.371		
SALDO PROGRAMMATICO 2001			-7.291.415	
Differenziale positivo			5.943	

Dai dati complessivi relativi alle amministrazioni comunali, in ordine al rispetto degli obiettivi del patto, si evince che il saldo finanziario riportato nel 2001, pur essendo peggiorato rispetto al 1999, consente il conseguimento dell'obiettivo programmatico con un esiguo differenziale positivo (pari a circa 6 miliardi di lire). Sempre dai dati complessivi si nota nel biennio un aumento delle entrate finali (circa 10.463 miliardi), il cui effetto positivo è peraltro affievolito dal contemporaneo aumento anche di alcune voci a detrarre¹¹³. Sul fronte della spesa si evidenzia, ugualmente, una crescita di quelle correnti, che nonostante l'aumento della detrazione connessa alle spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione, si riverbera sulla quantificazione finale dei pagamenti netti.¹¹⁴

L'aumento sia sul fronte dell'entrata che della spesa degli interventi finanziati da Enti partecipanti al patto può essere addebitato ad un più esteso utilizzo dei fondi strutturali. Si tratta di un fenomeno rilevato anche per le Province che nel complesso non dovrebbe esplicare effetti determinanti sul saldo.

¹¹³ Come i trasferimenti correnti da Stato, i trasferimenti sia correnti che in conto capitale da parte degli altri Enti partecipanti al patto e la riscossione di crediti.

¹¹⁴ La verifica incrociata tra i dati rilevanti per il patto e gli omologhi dati del rendiconto – lasciando inalterate le voci desumibili solo dai prospetti di monitoraggio del patto – sembra, peraltro, mettere in crisi il raggiungimento dell'obiettivo programmatico con uno scarto negativo di oltre 300 miliardi.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'andamento debole delle entrate impatta negativamente sulla determinazione dei saldi finanziari dell'aggregato dei Comuni. Per i Comuni che hanno fornito tutte le informazioni necessarie per la ricostruzione dei saldi relativi al triennio 1999-2001, si registra, complessivamente, un aumento del saldo negativo del 6,2% tra il 1999 ed il 2000 e del 3,5% tra il 1999 ed il 2001. Di tendenza diversa il confronto tra il 2000 ed il 2001 che segna un miglioramento del 2,6%.

Comuni. Andamento del saldo finanziario nel triennio.

(milioni di lire)

REGIONE	n. Comuni ¹¹⁵	Saldo finanz. 1999	Saldo finanz. 2000	Saldo finanz. 2001	variazione % dei saldi finanziari		
					1999-2000	2000-2001	1999-2001
VALLE D'AOSTA	1	-16.009	-22.917	-22.757	-43,2%	0,7%	-42,2%
PIEMONTE	66	-176.218	-458.443	-357.693	-160,2%	22,0%	-103,0%
LOMBARDIA	173	-79.536	-372.824	-251.745	-368,7%	32,5%	-216,5%
LIGURIA	27	-149.912	-265.475	-238.474	-77,1%	10,2%	-59,1%
VENETO	112	-163.550	-124.037	-9.314	24,2%	92,5%	94,3%
FRIULI V. GIULIA	23	-121.084	-127.851	-107.654	-5,6%	15,8%	11,1%
EMILIA ROMAGNA	74	-10.131	246.039	-73.592	2528,6%	-129,9%	-626,4%
TOSCANA	84	-287.963	-246.170	-289.856	14,5%	-17,7%	-0,7%
UMBRIA	16	-101.157	-109.134	-94.853	-7,9%	13,1%	6,2%
MARCHE	37	-62.708	-85.895	-100.737	-37,0%	-17,3%	-60,6%
LAZIO	41	-715.833	-847.852	-676.877	-18,4%	20,2%	5,4%
ABRUZZO	19	-97.031	-75.557	-83.733	22,1%	-10,8%	13,7%
MOLISE	3	-13.847	4.498	-3.881	132,5%	-186,3%	72,0%
CAMPANIA	70	-1.513.314	-1.587.122	-1.593.690	-4,9%	-0,4%	-5,3%
PUGLIA	95	-826.139	-717.547	-785.614	13,1%	-9,5%	4,9%
BASILICATA	12	-61.390	-58.171	-56.152	5,2%	3,5%	8,5%
CALABRIA	23	-293.640	-243.771	-263.677	17,0%	-8,2%	10,2%
SICILIA	67	-2.022.947	-2.116.379	-1.964.904	-4,6%	7,2%	2,9%
SARDEGNA	22	-181.217	-113.227	-156.909	37,5%	-38,6%	13,4%
Totale complessivo	965	-6.893.626	-7.321.835	-7.132.112	-6,2%	2,6%	-3,5%

L'esame che segue è riferito a due distinti gruppi di Comuni; il primo è composto dalle città più popolate, molte delle quali sono capoluoghi di Provincia ed erano, peraltro, assoggettate a più onerosi adempimenti in sede di monitoraggio¹¹⁶. Degli Enti esaminati il 68% risulta aver conseguito il saldo programmatico.

La situazione consolidata a livello regionale degli adempimenti per il patto relativa a questi Enti è riportata nella seguente tabella.

¹¹⁵ Il numero complessivo dei Comuni che hanno inviato i dati rilevanti per il patto per tutti e tre gli esercizi del triennio considerato (1999, 2000 e 2001) è di 965.

¹¹⁶ Per questa categoria di Enti sono stati acquisiti i prospetti di 75 Comuni distribuiti in tutte le Regioni.

Comuni superiori a 60.000 abitanti

(milioni di lire)

REGIONE	n. Comuni esaminati	n. Comuni che rispettano	Saldo finanz. 1999	obiettivo programmatico a livello regionale	Saldo finanz. 2001	scostamento dall'obiettivo	
						val. ass.	val. %
PIEMONTE	2	0	-163.022	-167.913	-353.157	-185.244	-110,32
LOMBARDIA	12	10	-32.714	-33.695	-178.677	-144.982	-430,27
LIGURIA	3	1	-192.548	-198.324	-277.868	-79.544	-40,11
VENETO	5	4	-101.723	-104.775	2.904	107.679	102,77
FRIULI V. GIULIA	2	2	-111.155	-114.490	-97.037	17.453	15,24
EMILIA ROMAGNA	12	8	-114.873	-118.319	-156.737	-38.418	-32,47
TOSCANA	10	8	-290.315	-299.024	-295.828	3.196	1,07
UMBRIA	1	1	-30.061	-30.963	-29.898	1.065	3,44
MARCHE	1	1	-24.572	-25.309	-23.147	2.162	8,54
LAZIO	2	2	-539.193	-555.369	-548.895	6.474	1,17
ABRUZZO	2	1	-31.712	-32.663	-34.677	-2.014	-6,16
CAMPANIA	6	2	-1.036.736	-1.067.838	-1.216.475	-148.637	-13,92
PUGLIA	6	4	-358.220	-368.967	-395.552	-26.585	-7,21
BASILICATA	1	1	-53.142	-54.736	-50.278	4.458	8,14
CALABRIA	2	1	-158.903	-163.670	-150.843	12.827	7,84
SICILIA	6	4	-1.348.915	-1.389.382	-1.401.754	-12.372	-0,89
SARDEGNA	2	1	-87.598	-90.226	-74.738	15.488	17,17
Totale complessivo	75	51	-4.675.402	-4.815.664	-5.282.657	-466.993	-9,70

Dai dati sopra esposti risulta che nonostante una larga maggioranza degli Enti esaminati abbia rispettato le misure del patto, l'obiettivo aggregato a livello regionale, calcolato sulla base dei saldi finanziari realizzati nel 1999 da ogni Comune, è stato mancato per 466,9 mld., con una variazione negativa rispetto al disavanzo preventivato del 9,70%.

Gli aggregati regionali che fanno registrare un peggioramento del proprio saldo oltre i parametri fissati dal patto, pur essendo la maggioranza dei Comuni in linea con i propri obiettivi, sono la Lombardia, l'Emilia Romagna, la Puglia e la Sicilia. In queste Regioni i risultati raggiunti dai Comuni "virtuosi" non si sono dimostrati sufficienti a compensare lo scostamento negativo dall'obiettivo programmatico realizzato dagli altri Comuni. Nella Campania il risultato regionale negativo coincide con un'elevata percentuale di Comuni che non rispettano l'obiettivo del saldo.

Si confermano quindi, nel complesso, le difficoltà dei Comuni di maggiori dimensioni ad adeguarsi agli obiettivi di saldo stabiliti.

La situazione consolidata degli adempimenti per il patto relativa ai Comuni con popolazione inferiore o uguale a 60.000 abitanti è riportata nella seguente tabella.

Comuni inferiori a 60.000 abitanti

(milioni di lire)

REGIONE	n. Enti esaminati	n. Enti che rispettano	n. Enti che non rispettano	Saldo finanz. 1999	Obiettivo 2001 regionale	Saldo finanz. 2001	SCOSTAMENTO DA OBIETTIVO	
							val. ass.	val. %
VALLE D'AOSTA	1	0	1	-16.009	-16.489	-22.757	-6.268	38,0
PIEMONTE	64	46	18	-13.196	-13.592	-4.536	9.056	66,6
LOMBARDIA	164	90	74	-42.505	-43.780	-68.837	-25.057	57,2
LIGURIA	26	15	11	41.317	40.077	39.249	-828	2,1
VENETO	108	76	32	-62.209	-64.075	-12.467	51.608	80,5
FRIULI V. GIULIA	22	14	8	-12.683	-13.063	-13.347	-284	2,2
EMILIA ROMAGNA	64	38	26	107.846	104.611	86.549	-18.062	17,3
TOSCANA	76	55	21	1.579	1.532	7.335	5.803	378,9
UMBRIA	16	12	4	-78.300	-80.649	-72.313	8.336	10,3
MARCHE	36	17	19	-38.136	-39.280	-77.590	-38.310	97,5
LAZIO	47	34	13	-214.269	-220.697	-160.832	59.865	27,1
ABRUZZO	17	12	5	-65.319	-67.279	-49.056	18.223	27,1
MOLISE	4	4	0	-15.783	-16.256	-5.677	10.579	65,1
CAMPANIA	66	55	11	-479.023	-493.394	-375.626	117.768	23,9
PUGLIA	97	74	23	-502.292	-517.361	-435.241	82.120	15,9
BASILICATA	12	10	2	-61.390	-63.232	-56.152	7.080	11,2
CALABRIA	23	17	6	-155.521	-160.187	-133.871	26.316	16,4
SICILIA	67	53	14	-717.322	-738.842	-602.608	136.234	18,4
SARDEGNA	21	16	5	-96.436	-99.329	-84.987	14.342	14,4
Totale complessivo	931	638	293	-2.419.651	-2.492.241	-2.042.764	449.477	18,0

Dai dati sopra esposti risulta che, dei 931 Comuni esaminati, 638 hanno conseguito gli obiettivi del patto (68,5%) e nel complesso hanno realizzato un saldo finanziario 2001 pari a -2.042,7 mld, migliorando il proprio disavanzo di 449,4 mld oltre quanto preventivato, quindi con una variazione positiva rispetto all'obiettivo del 18%.

Ciò conferma le considerazioni espresse a conclusione delle precedenti indagini, vale a dire che le minori dimensioni degli Enti sembrano costituire un fattore di ausilio al rispetto del patto.

Dalle relazioni redatte da ambedue gli insiemi di Comuni ai sensi dell'art. 30 della l. 488/99 per rendere conto dei risultati conseguiti in ordine al rispetto del patto di stabilità¹¹⁷, emergono utili elementi di giudizio sulle cause che possono aver determinato il mancato raggiungimento degli obiettivi. In particolare alcuni Enti sottolineano difficoltà riconducibili alle modalità di calcolo dei saldi: infatti, in un certo senso la favorevole situazione dei flussi di cassa 1999, rispetto all'andamento tipico di molte amministrazioni (determinata dalla prima applicazione del patto), ha comportato la individuazione di un obiettivo programmatico per il 2001 troppo rigoroso; inoltre anche la gestione 2000 è stata monitorata con particolare attenzione in vista dell'assegnazione del premio che la normativa prevedeva a favore degli Enti "virtuosi" e, pertanto, la sospensione dei pagamenti che molti Enti hanno disposto alla fine del medesimo esercizio per centrare l'obiettivo del patto ha contribuito a peggiorare il saldo effettivo dell'anno 2001. Alle criticità connesse ai criteri metodologici del patto si aggiungono problematiche di carattere gestionale e contabile. Gli Enti che hanno investito in innovazioni gestionali tese a

¹¹⁷ Per il 2001 è pervenuto un numero limitato di relazioni, in quanto la normativa specifica per tale esercizio non prevedeva espressamente tale adempimento e molti Enti hanno ritenuto che non fosse più richiesto.

migliorare le attività e l'assetto dei servizi svolti (in particolare i Comuni segnalano interventi nell'ambito dell'urbanizzazione e dello sviluppo del territorio) hanno fatto registrare un innalzamento della spesa corrente non in linea con i parametri del patto. Sotto l'aspetto più strettamente contabile, tra i fenomeni che incidono negativamente sul rispetto degli obiettivi si segnala la forbice tra la velocità delle riscossioni e quella dei pagamenti. Quest'ultima risulta, infatti, superiore alla prima dal momento che le procedure ordinarie richiedono il pagamento in tempi brevi (30 giorni dal ricevimento della fattura), mentre i tempi di incasso non sono parimenti comprimibili, essendo le amministrazioni spesso vincolate a specifiche procedure previste dalla normativa.

Inoltre le entrate di bilancio, dal punto di vista dei flussi di cassa, manifestano un andamento irregolare nel corso dell'esercizio e non parallelo all'andamento dei flussi di spesa, che presentano un *trend* mensile costante connesso alle spese fisse.

Gli Enti che hanno invece centrato l'obiettivo programmatico 2001 sottolineano che i risultati positivi conseguiti sono da riconnettere a precise strategie di bilancio adottate per il medio periodo, onde evitare che il rispetto dei parametri del patto sia la conseguenza di fattori occasionali favorevoli che non danno garanzie per il futuro. Le scelte di politica di bilancio cui si è dato corso per realizzare una riduzione consolidata del disavanzo vengono così sintetizzate:

- perseguimento di obiettivi di efficienza, aumento della produttività e riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici e delle attività di competenza con il supporto delle verifiche attuate dal controllo di gestione, che permettono di monitorare il mantenimento della corrispondenza tra le funzioni dell'Ente e le risorse disponibili¹¹⁸;
- contenimento del tasso di crescita della spesa corrente operando in particolar modo sulle spese aventi carattere discrezionale, limitando il ricorso alle consulenze esterne, valorizzando il personale interno e ponendo particolare attenzione ad alcune tipologie di spesa come quelle relative alle utenze¹¹⁹;
- potenziamento delle attività di accertamento dei tributi propri ai fini di aumentare la base imponibile;
- aumento del ricorso al finanziamento a mezzo prezzi e tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale;
- dismissioni di immobili di proprietà non funzionali allo svolgimento dell'attività istituzionale.

Le Amministrazioni evidenziano spesso che ormai tutti i settori della struttura gestionale sono stati sensibilizzati rispetto alle problematiche del patto e sono stati resi consapevoli della necessità di monitorare la situazione delle risorse di entrata facenti capo ad ognuno. Si presta particolare attenzione all'attività di recupero dei crediti per ridurre al minimo i ritardi nei pagamenti a favore dell'Ente.

Indicatori

Al fine di effettuare una diagnosi sulle cause del mancato rispetto degli obiettivi del patto si conduce di seguito un'analisi su diversi gruppi di Enti, finalizzata a mettere a confronto dati tratti dai prospetti del patto di stabilità con voci di bilancio che si assumono significative allo scopo.¹²⁰

Ne emerge sostanzialmente che è difficile rinvenire una relazione diretta tra l'andamento di taluni aggregati di bilancio e i risultati del patto, proprio perché le manovre che ne hanno consentito il rispetto sono spesso dovute ad interventi svolti esclusivamente sulla cassa.

¹¹⁸ In proposito il comune di Vimercate (MI) segnala l'attivazione nel corso del 2001 del Progetto Qualità volto a produrre efficienza nell'attività amministrativa e aumento della produttività, con conseguente riduzione dei costi di gestione e contenimento della spesa corrente. Il progetto coinvolge tutti i settori gestionali dell'Ente e tutto il personale per garantire la diffusione di una "cultura della qualità" alla quale deve uniformarsi la quotidiana amministrazione della cosa pubblica.

¹¹⁹ La politica di riduzione della spesa per il personale è uno degli aspetti critici segnalati da alcuni Enti in quanto l'esigenza di mantenere determinati livelli quantitativi e qualitativi dei servizi rende di difficile attuazione il contenimento di detta spesa caratterizzata da un certo grado di rigidità rispetto ad altri settori della spesa corrente.

¹²⁰ Si avverte che gli indici sono stati quantificati per un insieme di 990 Comuni per i quali si era in possesso di tutte le informazioni necessarie sia del patto di stabilità che del bilancio.

Al riguardo va anche evidenziato che alcuni indici di bilancio sono stati riferiti alla competenza, mentre per il saldo è rilevante il risultato di cassa. La contemporanea osservazione di indici relativi alla competenza ed alla cassa pone in evidenza la forbice che può verificarsi tra la gestione di cassa, sulla quale vengono condotte le manovre correttive di più immediato impatto ai fini del rispetto degli obiettivi, e la situazione della competenza e dei residui che meglio rappresenta la situazione strutturale di bilancio.

Le voci poste sotto osservazione riguardano il rapporto tra la spesa corrente e la popolazione, significativo del livello di spesa pesato con la dimensione dell'Ente, la spesa rilevante per il patto e la spesa per investimenti in rapporto alla popolazione, le entrate tributarie pro capite, il rapporto tra la spesa per il personale e la spesa corrente (in termini di impegni) che costituisce un fattore di rigidità del bilancio, il rapporto tra residui passivi e impegni correnti per rilevare la tendenza all'accumulazione di residui, infine il rapporto tra residui attivi e accertamenti delle entrate proprie per rilevare la tendenza all'accumulazione e fare anche intravedere la velocità di riscossione delle entrate.

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori relativi ai Comuni di maggiori dimensioni distinti in classi sulla base dei comportamenti da questi tenuti in ordine all'obiettivo di contenimento del saldo finanziario.

Comuni superiori a 60.000 abitanti

Numero Enti		che hanno rispettato il patto	che non hanno rispettato il patto
		51	23
Totale abitanti		10.651.588	5.818.245
Entr. proprie pro capite	Entrate tit. I-III popolazione	1.228.530	925.576
Spesa corrente Pro capite	spesa tit. I popolazione	1.983.140	1.842.752
Spesa patto pro capite	spesa rilevante per il patto popolazione	1.495.774	1.475.663
Spesa invest. pro capite	spesa tit. II popolazione	1.713.236	679.340
Spesa per il personale/Spesa corrente	Tit. I interv. I spesa tit. I - impegni in conto competenza	30,64%	33,01%
Residui passivi / impegni correnti	Res. pass. totali tit. I imp. tot. sp. corr.	32,84%	27,96%
Residui attivi/ Accert. entr. proprie	Res. att. totali tit. I-III acc. tot. tit. I-III	41,56%	48,94%

Ne emerge che i Comuni che hanno raggiunto l'obiettivo, pur avendo un rapporto tra la spesa corrente e la spesa rilevante per il patto con la popolazione superiore alle altre classi esaminate, riescono ad ottenere tale risultato in quanto si rileva più soddisfacente anche il livello pro capite delle entrate tributarie. Quanto rilevato conferma le osservazioni effettuate dalla Sezione sul piano generale nelle precedenti relazioni e cioè che gli Enti che dispongono di solide basi imponibili riescono con maggiore facilità a raggiungere gli obiettivi del patto di stabilità. Va anche detto che il maggior livello dei tributi può discendere da un maggiore sforzo fiscale, tuttavia tale sforzo produce risultati significativi solo in presenza di basi imponibili rilevanti.

Per converso si nota nei Comuni che non hanno rispettato l'obiettivo che il rapporto tra accertamenti e residui delle entrate proprie si dimostra meno favorevole. Anche questo è un fattore determinante per la comprensione delle ragioni sottostanti al mancato raggiungimento dell'obiettivo. Infatti la tendenza all'accumulazione dei residui nei titoli delle entrate proprie dimostra difficoltà di riscossione e quindi gli accertamenti di entrata restano cifre indicate nei bilanci e non si tramutano in effettiva liquidità. L'osservazione dal punto di vista della riscossione si rileva quindi più pregnante mettendo in evidenza la sovrastima degli accertamenti attraverso i quali si riesce ad ottenere un pareggio di bilancio irrealistico e la scarsità delle entrate effettivamente riscosse.

Soffermandosi sull'esame della seconda classe dei Comuni si nota che mentre i livelli di spesa pro capite analizzati non si discostano significativamente da quelli delle altre categorie, ad eccezione della spesa per investimenti che è decisamente più bassa, ed anche il livello di entrate proprie appare adeguato, la difficoltà a realizzare le entrate costituisce il fattore determinante del mancato rispetto dell'obiettivo.

Nella tabella che segue sono riportati i dati dei Comuni di medie dimensioni (popolazione compresa tra i 15.000 e i 60.000 abitanti)

Comuni compresi fra 15.000 e 60.000 abitanti

Numero Enti		che hanno rispettato il patto	che non hanno rispettato il patto
		296	114
Totale abitanti		8.150.820	3.025.045
Entr. proprie Pro capite	Entrate tit. I-III popolazione	861.815	1.005.251
Spesa corrente Pro capite	spesa tit. I popolazione	1.251.355	1.449.243
Spesa patto pro-capite	spesa rilevante per il patto popolazione	1.077.741	1.260.023
Spesa invest. Pro capite	spesa tit. II popolazione	459.254	469.036
Spesa per il personale/Spesa corrente	Tit. I interv. I spesa tit. I- impegni in conto competenza	30,34%	27,79%
Residui passivi / impegni correnti	Res. Pass. totali tit. I imp. tot.sp. corr.	27,92%	25,42%
Residui attivi/ Accert. entr. proprie	Res. att. totali tit. I-III acc. tot. tit. I-III	37,75%	34,40%

In questa categoria di Enti si nota che le spiegazioni fornite dagli indicatori sono di segno diverso, infatti in questo caso è la spesa corrente e quella rilevante per il patto ad assumere un livello più elevato.

L'ultima tabella riguarda i Comuni più piccoli degli insiemi considerati.

Comuni compresi fra 8.000 e 14.999 abitanti

Numero Enti		che hanno rispettato il patto	che non hanno rispettato il patto
		334	172
Totale abitanti		3.614.359	1.846.005
Entr. proprie Pro capite	entrate tit. I-III popolazione	859.208	941.195
Spesa corrente Pro capite	spesa tit. I popolazione	1.197.300	1.334.029
Spesa patto pro-capite	spesa rilevante per il patto popolazione	1.039.984	1.181.898
Spesa invest. Pro capite	spesa tit. II popolazione	514.079	438.623
Spesa per il personale/Spesa corrente	Tit. I interv. I spesa tit. I- impegni in conto competenza	30,02%	28,96%
Residui passivi / impegni correnti	Res. pass. totali tit. I imp. tot.sp. corr.	26,00%	22,65%
Residui attivi/ Accert. entr. proprie	Res. att. totali tit. I-III acc. tot. tit. I-III	35,11%	33,12%

Dalla tabella sopra esposta emerge come indicazione di segno univoco che i Comuni della seconda classe, e cioè quelli che non conseguono i risultati per il patto, hanno un livello della spesa corrente e di quella rilevante per il saldo programmatico più elevato.

3.2.6 Conclusioni.

La disciplina del patto di stabilità per il 2001 è apparsa di minore cogenza rispetto a quella dell'esercizio precedente, essendo venuto meno il sistema premiante e non essendo state previste sanzioni.

Le limitazioni alla facoltà di procedere ad assunzioni sulla base del risultato ottenuto in tale esercizio, infatti, sono state introdotte ex post dalla successiva finanziaria.

Dall'esame del complesso dei dati esaminati tratti sia dai prospetti di rilevazione che dai rendiconti si nota che permangono difficoltà nell'applicazione della normativa che regola l'istituto che sono dovute alla complessità della stessa ed alla sua continua mutevolezza.

I risultati raggiunti dalle Province e dai Comuni sul piano macroeconomico sono anche nel 2001 conformi agli obiettivi del saldo fissati dalla legge finanziaria, tuttavia emerge che i margini positivi vanno ad assottigliarsi.

Aumenta il numero delle Province che non rispettano l'obiettivo del saldo (8) e salvo il caso di Udine queste si collocano nelle Regioni del sud e delle isole.

L'insieme dei Comuni di grandi dimensioni (oltre i 60.000 abitanti) conferma le difficoltà già rilevate nell'adeguarsi alla disciplina del patto. Infatti l'esame aggregato di tale categoria di Enti conduce ad un saldo che non si adegua all'obiettivo programmatico e che fa registrare un differenziale negativo di circa 467 miliardi di lire; i Comuni di minore dimensione, invece, migliorano il proprio disavanzo di circa 449 miliardi di lire rispetto al vincolo prefissato. Guardando, peraltro, la numerosità dei Comuni che sono rientrati nei parametri del patto 2001, va sottolineato che il livello di adempienza si attesta, sia per gli Enti di grandi dimensioni che per quelli meno popolosi, attorno al 68%.

Va inoltre notato che il perdurare nel tempo degli interventi per la riduzione del disavanzo ha prodotto, specie per quegli Enti che hanno puntato su manovre esclusivamente di cassa, ulteriori difficoltà. Infatti lo slittamento in avanti dei pagamenti, che nel breve periodo può dare risultati soddisfacenti, se protratto nel tempo comporta inevitabilmente l'impossibilità di ulteriori dilazioni della spesa per cui il rispetto del patto diventa di estrema problematicità.

3.3 Entrate correnti

3.3.1 Evoluzione degli indirizzi ordinamentali.

L'evoluzione del sistema delle entrate correnti degli Enti locali è stata caratterizzata, negli ultimi anni, da una costante tendenza verso l'autonomia finanziaria. Tale tendenza, innescata dalle riforme dei primi anni '90, ha trovato ulteriore spinta nell'avvio di una fase di decentramento istituzionale, attuata dalla legge n. 59 del 1997, ricevendo conferma e consolidamento nella riforma costituzionale del 2001.

Agli inizi del nuovo decennio si assiste quindi, da un lato, al completamento del decentramento a Costituzione invariata, dall'altro, all'inizio della messa a regime della riforma costituzionale.

In sostanza, mentre ancora non venivano pienamente esplicitate le potenzialità del nuovo assetto introdotto dalla legge n. 59 del 1997 e successive modificazioni, si è posto il problema di rimeditare profondamente l'intero sistema, secondo modelli ancora più avanzati di autonomia.

Nel nuovo impianto costituzionale, infatti, il sistema amministrativo generale si evolve dal modello centralistico fondato sull'organizzazione ministeriale a quello del pluralismo autonomistico. I principi di ripartizione delle funzioni legislative introdotti dal nuovo art. 117 della Costituzione si contrappongono al precedente principio della uniformità del sistema di decisione. L'intervento dello Stato diventa residuale per dare spazio all'azione degli Enti territoriali, che agiscono secondo criteri adeguati alla situazione locale.

Questi processi di riforma non potevano non avere un impatto significativo sul sistema delle entrate, che è fondamentale per realizzare un modello di effettiva autonomia, nel momento in cui rende sempre più limitati i rapporti con il centro quale ente finanziatore.

Per un pieno sviluppo del federalismo fiscale, che il nuovo articolo 119 della Costituzione impone, il prelievo fiscale dovrà essere maggiormente radicato all'ambito territoriale nel quale si è generato il gettito. Anche la materia tributaria dovrà conoscere nuovi assetti per via della facoltà, attribuita a tutti gli Enti territoriali, di stabilire e applicare tributi ed entrate propri in armonia con le disposizioni costituzionali e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

In particolare, risulta problematica la revisione del sistema tributario stante la delicatezza della materia e gli effetti che si possono generare nei confronti dei cittadini contribuenti. Infatti la ricerca di nuovi punti di equilibrio sbilanciati verso le autonomie va realizzata senza perdere di vista il funzionamento complessivo del sistema. E' innegabile la necessità che il sistema policentrico di imposizione debba essere coordinato in funzione del rispetto del rapporto tra carico fiscale e capacità contributiva.

Si dovrà procedere a dare una nuova conformazione al sistema tributario nei limiti dei principi costituzionali vigenti, della esigenza di coordinamento e della necessità di assicurare agli Enti territoriali una potenzialità di gettito tale da garantire su tutto il territorio un nucleo essenziale di prestazioni civili e sociali, i cui livelli principali sono peraltro determinati con legge di conseguenza esclusiva dello Stato.

Si tratta di un compito di difficoltà non indifferente. Il pieno sviluppo dell'autonomia dovrebbe condurre a realizzare sistemi equiordinati e separati. Un dubbio di fondo riguarda il sistema tributario locale, la cui autonoma determinazione non potrebbe che essere rimessa a norme regolamentari, non disponendo tali Enti dello strumento legislativo primario. Però, stante il perdurare della riserva di legge in tema di prestazioni imposte che l'art. 23 della Costituzione prescrive l'esigenza di istituire nuovi tributi locali, dovrà richiedere l'intervento normativo di altri soggetti, in particolare dello Stato e delle Regioni.

Ovviamente, la disciplina applicativa dei nuovi tributi non potrà che restare nella disponibilità degli Enti locali impositori, secondo il modello già realizzato dalle recenti riforme in materia. La legislazione sui tributi locali dovrebbe essere limitata, cioè, a stabilire gli elementi essenziali dei tributi: natura, oggetto, determinazione dell'imponibile, lasciando alla autonoma valutazione degli Enti uno spazio d'intervento normativo esteso.

Peraltro, appare opportuno che non si sia giunti alla estrema discrezionalità nella introduzione dei tributi, perché ciò avrebbe comportato una espansione incontrollata del sistema tributario complessivo, tale da complicare gli adempimenti e da rendere arduo il compito dei contribuenti che hanno interessi localizzati in aree diverse.

Il coordinamento del sistema tributario è affidato per il momento¹²¹, alla legislazione concorrente e, quindi, lo Stato dovrà procedere alla previsione di principi fondamentali, nei limiti delle regole comunitarie e dei principi costituzionali. Questi ultimi devono trovare nella legislazione statale adeguati sviluppi nel senso che non si dovrà trattare di una mera riproposizione di principi già presenti in Costituzione, come quello della capacità contributiva che resta impregiudicato, ma del recepimento delle regole di un sistema evoluto di finanza pubblica, tenendo conto dei rapporti con la Unione Europea e dei problemi macroeconomici che da essi scaturiscono.

La razionalità e la coerenza del sistema tributario, nel suo complesso, devono essere preservate evitando, ad esempio, l'istituzione di tributi regionali e locali aventi la stessa base imponibile di tributi erariali; inoltre, dovranno essere limitati i trattamenti fiscali agevolativi in grado di incidere sulle regole della concorrenza.

Una esigenza di fondo resta quella della semplificazione del sistema tributario e degli adempimenti. Altri principi del sistema tributario potrebbero essere tratti dallo statuto dei contribuenti. Infatti nel momento in cui questi saranno assoggettati al prelievo da più enti impositori potrebbero avere la necessità di vedere rafforzate le loro garanzie.

Per quanto riguarda i trasferimenti, le risorse assegnate dovranno essere tali da consentire un adeguato finanziamento delle funzioni attribuite e da realizzare con un sistema di perequazione territoriale.

All'azione perequativa dei trasferimenti è affidato, infatti, anche il compito di garantire i diritti civili e sociali, i cui livelli essenziali sono determinati, come già indicato, dallo Stato con norme di competenza esclusiva, secondo una certa uniformità sul territorio.

Il sistema di finanziamento delle autonomie, tracciato dalla riforma costituzionale, tende a stabilire una corrispondenza tra il complesso delle risorse, siano esse proprie o trasferite, ed il complesso delle funzioni pubbliche attribuite. Si profila, quindi, la necessità di una revisione del sistema dei trasferimenti erariali che sia in grado di attuare un bilanciamento tra quote di entrate proprie, livello del fabbisogno e quantificazione dell'intervento perequativo.

La finanza autonoma comporta l'assunzione di maggiori responsabilità da parte di tutte le componenti del sistema, al fine di garantire la tenuta dei conti pubblici. Ciò impone, in primo luogo, la necessità di una esatta conoscenza della situazione finanziaria degli Enti, attraverso la previsione di regole per una rendicontazione tempestiva, trasparente e fondata su criteri uniformi.

Le problematiche connesse al coordinamento della finanza pubblica postulano la necessità di porre norme di principio coerenti con la prodromica scelta della dimensione del modello di decentramento da attuare.

¹²¹ Il disegno di legge Costituzionale "Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione", attualmente all'esame del Parlamento, prevede, nella nuova formulazione dell'art. 117, che la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario rientri nella competenza esclusiva dello Stato.

3.3.2 La manovra per il 2001

Con la legge finanziaria e con le altre disposizioni legislative di finanza pubblica non sono state introdotte per gli Enti locali, in riferimento all'anno 2001, innovazioni significative in materia di entrate, venendosi così sostanzialmente a confermare, salvo correttivi, il sistema delle entrate correnti vigente nei precedenti esercizi.

L'entrata in vigore del nuovo sistema dei trasferimenti statali, disciplinato dal d.lgs. n. 244 del 1997, che avrebbe dovuto applicarsi già dal 1998, è stata rinviata una prima volta al 1° gennaio 2000, con la legge n. 448 del 1998, poi al 1° gennaio 2001, con la legge n. 488 del 1999 (art.30.9), e successivamente all'1 gennaio 2002, con la legge n. 388 del 2000 (art. 53.9). Il differimento si era reso necessario in quanto nelle more della applicazione della riforma era intervenuta la legge n. 133 del 1999, recante disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale. L'art. 10, comma 1, lettera f) di detta legge conferiva al Governo una delega legislativa per la revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli Enti locali, in coerenza con le esigenze di perequazione connesse all'aumento dell'autonomia impositiva e della capacità fiscale degli Enti stessi all'ICI ed alla compartecipazione conseguente all'IRPEF non facoltativa. Con la legge n. 448 del 2001 (art. 27.1) è stata infine sospesa l'applicazione del citato d.lgs. 244/1997, fino al riordino del sistema dei trasferimenti stessi. Peraltro la delega legislativa non è stata esercitata nei tempi prescritti.

Anche per l'anno 2001 dunque, come per il precedente, la legge finanziaria n. 388/2000, all'art. 53, comma 9, dispone che i trasferimenti correnti, nella quota base, sono determinati per ciascun Ente nella stessa misura del 2000. Le risorse aggiuntive, derivanti dall'applicazione del tasso d'inflazione programmato per il 2001, sono distribuite a favore degli Enti meno dotati di risorse rispetto alla media pro capite della fascia demografica di appartenenza.

In favore poi di tutti gli Enti, i trasferimenti erariali sono aumentati per il 2001 di 500 miliardi di lire, di cui 30 per le Province, 420 per i Comuni, 20 per le unioni di Comuni, per l'esercizio associato delle funzioni, e 30 per le Comunità montane, da distribuire in misura proporzionale all'ammontare dei trasferimenti ordinari attribuiti per l'anno 2000 (art. 53, comma 10).

Per quanto riguarda i trasferimenti statali ordinari si è dunque ritornati al regime giuridico del trasferimento storico, disciplinato nei primi anni '90, seppure con il correttivo della distribuzione di risorse aggiuntive secondo un criterio perequativo. Ciò, comunque, in via transitoria ed in attesa di una riforma organica che dovrà necessariamente tener conto, anche alla luce delle recenti riforme costituzionali, delle esigenze di riequilibrio tra le sperequazioni nelle dotazioni di risorse che possono verificarsi tra le varie aree del Paese in ragione della diversa distribuzione delle basi imponibili.

Per quanto riguarda le modalità di erogazione dei trasferimenti, sono stati confermati anche per il 2001 i criteri stabiliti per l'anno 2000, che prevedono per gli Enti di maggiore dimensione (Province e Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti) la corresponsione dei contributi al raggiungimento di determinati limiti di giacenza, verificati attraverso il monitoraggio della spesa (art. 66, comma 1, l. n. 388/2000). Previa richiesta degli Enti, è comunque prevista la possibilità di erogazione immediata dei trasferimenti per spese improcrastinabili e inderogabili.

Per garantire la funzionalità degli Enti locali, anche per il 2001, come per tutti gli anni a partire dal 1995, è stata disposta la parziale restituzione del taglio dei trasferimenti operato nello stesso 1995 con la cd. manovra Dini. Con la legge 388/2000 e con il decreto legge n. 392 del 2000, convertito nella legge n. 26 del 2001, contenente disposizioni urgenti in materia di finanza locale, è stato infatti assegnato, a detti fini, un contributo per il 2001 pari a circa 92 miliardi di lire.

In coerenza con le norme generali che prevedono la compensazione dei contributi dello Stato con le devoluzioni o le compartecipazioni a quote di tributi erariali, i trasferimenti ai Comuni ed alle Province sono stati decurtati nel 2001, come negli esercizi precedenti, delle somme corrispondenti agli introiti dell'addizionale sui consumi di energia elettrica, e quelli alle

sole Province degli introiti dell'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile e della imposta di trascrizione nel pubblico registro automobilistico.

Per converso, sono stati attribuiti ai Comuni ulteriori contributi per compensare parzialmente le perdite di gettito dell'ICI conseguenti all'attribuzione della nuova rendita catastale per i fabbricati della categoria D, sia per gli anni pregressi (art. 53, comma 14), che a regime, a decorrere dall'anno 2001 (art. 64). Così come, per neutralizzare l'abolizione dall'1.1.2001 della compartecipazione di Province e Comuni al gettito dell'IRAP, agli Enti stessi sono stati attribuiti trasferimenti statali in misura corrispondente al gettito del 1998, incrementato dal tasso d'inflazione programmato per gli anni successivi (art. 11 d.lgs. n. 56 del 2000).

I trasferimenti erariali sono stati inoltre decurtati, anche per il 2001, delle somme spese per il pagamento del personale scolastico ATA, transitato dai ruoli comunali in quelli statali.

Il processo di conferimento alle Regioni ed agli Enti locali delle funzioni amministrative ancora esercitate dallo Stato, avviato con la legge n. 59 del 1997 e definito in gran parte con il d.lgs. n. 112 del 1998, ha ricevuto un ulteriore impulso con la legge n. 133 del 1999, contenente disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale.

La legge finanziaria per il 2001, all'art. 52, introduce misure atte ad accelerare il trasferimento di funzioni. In particolare, ove entro il 31 dicembre 2000 non sia stata completata la procedura per la mobilità del personale dello Stato e nelle more del completamento stesso è data facoltà alle Regioni ed agli Enti locali di avvalersi, in via eccezionale e per non più di un anno, delle strutture delle amministrazioni in precedenza titolari delle funzioni trasferite. Per il completamento del trasferimento, viene inoltre stanziata, per il 2001, la somma di 515 miliardi di lire e viene istituito uno specifico fondo, dell'ammontare massimo di 65 miliardi annui (il Fondo per il federalismo amministrativo), allo scopo di favorire il puntuale esercizio da parte degli Enti delle funzioni loro conferite. Detto fondo è stato successivamente aumentato a 254,9 miliardi.

Tra le disposizioni di natura fiscale più significative, va senza dubbio evidenziata la istituzione per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dall'1 gennaio 2002, di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, in un'aliquota pari al 4,5 del riscosso in conto competenza del bilancio dello Stato nell'esercizio precedente (art. 67).

3.3.3 Quadro complessivo delle entrate correnti

Attraverso l'esame dei dati tratti dai conti consuntivi pervenuti alla Sezione, previa aggregazione degli stessi in riferimento alle principali grandezze finanziarie (Titoli, categorie ed alcune risorse), anche nel presente referto, come nei precedenti, viene verificata la rispondenza dell'andamento delle entrate correnti degli Enti locali con gli indirizzi programmatici e le norme di attuazione degli stessi, poste in riferimento all'esercizio 2001, così come sono stati individuati nei precedenti paragrafi. Vengono altresì evidenziati gli aspetti contabili più rilevanti della gestione in relazione al programma tracciato nel piano delle rilevazioni.

Per l'anno 2001 sono state sottoposte ad esame 96 Province, 1255 Comuni e 200 Comunità montane, i cui consuntivi erano disponibili anche per l'esercizio 2000, in modo da poter ricostruire gli andamenti finanziari del biennio, preso in considerazione sulla base di elementi omogenei e confrontabili. I dati finanziari sono quelli relativi ai primi tre titoli dell'entrata.

Prima di procedere all'esame dei dati predetti per categorie di Enti, si ritiene opportuno illustrarli nel seguente quadro generale complessivo delle entrate correnti:

Accertamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var. %
Province	11.041.420	13.389.392	21,27
Comuni	61.701.867	64.634.704	4,75
Comunità montane	598.883	705.407	17,79
Totali	73.342.170	78.729.503	7,35

Riscossioni in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var. %
Province	7.920.730	9.412.579	18,83
Comuni	37.467.613	41.871.323	11,75
Comunità montane	340.181	473.310	39,13
Totale	45.728.524	51.757.212	13,18

Residui in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var. %
Province	3.120.690	3.976.813	27,43
Comuni	24.234.254	22.763.381	-6,07
Comunità montane	258.702	232.097	-10,28
Totali	27.613.646	26.972.291	-2,32

Accertamenti in conto residui

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var. %
Province	8.816.241	8.761.793	-0,62
Comuni	38.466.048	38.266.130	-0,52
Comunità montane	591.332	497.844	-15,81
Totali	47.873.621	47.525.767	-0,73

Riscossioni in conto residui

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var. %
Province	3.056.984	3.090.612	1,10
Comuni	23.620.737	22.382.287	-5,24
Comunità montane	327.741	325.974	-0,54
Totali	27.005.462	25.798.873	-4,47

Residui da residui

	2000	2001	Var. %
Province	5.759.257	5.671.181	-1,53
Comuni	14.845.311	15.883.843	7,00
Comunità montane	263.592	171.870	-34,80
Totali	20.868.160	21.726.894	4,12

(importi in milioni di lire)

Riscossioni totali

	2000	2001	Var. %
Province	10.977.713	12.503.191	13,90
Comuni	61.088.350	64.253.610	5,18
Comunità montane	667.922	799.284	19,67
Totali	72.733.985	77.556.085	6,63

(importi in milioni di lire)

Residui totali

	2000	2001	Var. %
Province	8.879.947	9.647.994	8,65
Comuni	39.079.565	38.647.224	-1,11
Comunità montane	522.294	403.967	-22,66
Totali	48.481.806	48.699.185	0,45

(importi in milioni di lire)

Anche per il 2001 dai risultati complessivamente realizzati dalle tre categorie di Enti, che emergono dal quadro precedente, si conferma la tendenza, ormai ininterrotta da svariati anni, alla crescita delle entrate correnti sotto il profilo degli accertamenti, che sono la trasposizione sul piano contabile delle risorse nuove acquisite dagli Enti nell'esercizio di riferimento.

Gli accertamenti di entrate correnti, in conto competenza, aumentano in valore assoluto di 5.387 miliardi circa, portandosi all'importo complessivo di 78.730 miliardi circa e registrando un tasso di incremento del 7,35%, decisamente più elevato di quello realizzatosi nel precedente biennio (3,53%). Considerato che il tasso di inflazione reale è stato nel 2001 del 2,7%, si tratta di un aumento sensibile anche in termini sostanziali.

Come segnalato anche per gli anni precedenti, i ritmi di crescita sono comunque molto più elevati nelle Province (21,27%) e nelle Comunità montane (17,79%) che non nei Comuni (4,75%). Conferma, questa, che le prime sono tuttora interessate da spinte espansive nel segno del conseguimento di una più ampia autonomia finanziaria, laddove invece per i Comuni il processo di sviluppo autonomistico, a legislazione invariata, può dirsi maggiormente compiuto. Anche le Comunità montane realizzano un significativo incremento, pur non avendo entrate tributarie, dovuto evidentemente, all'aumento dei trasferimenti e ad una più proficua gestione dei beni patrimoniali.

Il risultato positivo degli accertamenti di competenza è comunque, per la massima parte influenzato dagli andamenti che si verificano nei Comuni, data la loro incidenza sul totale delle entrate.

Per quanto concerne le riscossioni in conto competenza, per tutte e tre le categorie di Enti, esse aumentano, di una percentuale media del 13,18% rispetto a quella del 9,61% rilevata nel 2000. A partire dunque dal 1999 si è interrotta la flessione che aveva caratterizzato i flussi di cassa dal 1997, per effetto delle restrizioni introdotte alle effettive erogazioni dei trasferimenti statali nei confronti degli Enti sottoposti alla tesoreria unica, subordinate al raggiungimento di determinati limiti di giacenza. Pur essendo state dette disposizioni confermate di anno in anno, esse hanno esaurito evidentemente l'impatto negativo sul "tiraggio" di tesoreria, provocato nei primi anni della loro applicazione. L'incremento delle riscossioni è maggiore nelle Province (18,83%), piuttosto che nei Comuni (11,75%).

Dopo la flessione verificatasi negli anni 1997 e 1998, in conseguenza del sopra evidenziato fenomeno di ristagno della cassa, il tasso di realizzazione delle entrate nuove del 2001 (riscossioni in conto competenza/accertamenti in conto competenza) continua gradualmente a crescere. Nel 2001 esso si attesta al valore del 65,74% circa, recuperando alcuni punti percentuali rispetto a quelli conseguiti nel 2000 (61,86%) e nel 1999 (58,4%). Rimane tuttavia a livelli ancora poco soddisfacenti, se si tiene conto della natura delle entrate correnti, suscettibili in gran parte di essere riscosse nell'esercizio di competenza.

Per effetto del sopra indicato miglioramento del tasso di realizzazione delle entrate dell'esercizio di riferimento, continuano a diminuire, come era avvenuto nel 2000 e nel 1999, i residui della competenza. Essi flettono infatti del 2,32%, dopo l'anomala impennata registrata nel 1997 (73,38%) dovuta, come sopra indicato, al primo impatto dei vincoli imposti al tiraggio di tesoreria.

Di andamento contrario è invece la gestione dei residui, le entrate cioè che si trascinano dagli esercizi precedenti. Infatti, a fronte di una leggera contrazione degli accertamenti (-0,73%), si registra una sensibile diminuzione anche delle riscossioni in conto residui (-4,47%), soprattutto nei Comuni. Ne consegue che il tasso di smaltimento dei residui (riscossioni in conto residui/pagamenti in conto residui) continua a scendere nel 2001, portandosi al 54,28%, rispetto al 59,49% realizzato 2000 ed al 59,8% del 1999. I residui da residui aumentano infatti del 4,12%.

I residui totali comunque, per la compensazione operata dalle contrazioni di quelli provenienti dalla competenza, registrano il modestissimo incremento dello 0,45% (nel biennio 1999/2000 erano diminuiti dello 0,16%), rispetto all'aumento del 21,39% verificatosi nel biennio 98-97 e del 54,79% nel 97-96, portandosi al valore assoluto di 48.699 miliardi.

Le riscossioni totali aumentano del 6,63%, portandosi al valore assoluto di 77.556 miliardi, in misura quindi minore della crescita di competenza per l'effetto compensativo della flessione registratasi nelle riscossioni sui residui.

Pur restando sempre ingente la mole complessiva dei residui attivi, si è comunque esaurita la spinta all'aumento segnalata nei precedenti referti, in particolare per il 1997, sintomatica di una anomala diversificazione tra la gestione di cassa delle entrate correnti rispetto a quella di competenza, per effetto delle sopra citate manovre del governo che avevano appunto sottoposto a vincoli soltanto i flussi di cassa e non gli stanziamenti di competenza.

Dalle risultanze dei principali movimenti finanziari concernenti le entrate correnti, non emergono modificazioni significative rispetto al precedente esercizio, coerentemente del resto con la segnalata insussistenza di trasformazioni di rilievo sul piano normativo e programmatico.

Per il 2001 si possono quindi cogliere le seguenti linee direttrici caratterizzanti la gestione di parte corrente delle entrate in riferimento alle tre categorie di Enti del comparto:

- crescita consistente (7,35%), anche in termini reali se si considera il tasso di inflazione, degli accertamenti in conto competenza, a conferma di una tendenza non interrotta dal 1995;
- conferma di una ripresa notevole dei flussi di cassa sulla competenza (13,18%), dopo la stasi registratasi nel 1997-1998, per effetto delle note misure restrittive, che condizionano le erogazioni dei trasferimenti al verificarsi di determinati limiti di giacenza sulle tesorerie;
- aumento sensibile delle riscossioni totali (6,63%);
- stabilizzazione della mole dei residui attivi, che si attestano comunque ad un livello elevato (48.669 miliardi di lire).

I predetti risultati sono stati conseguiti con orientamenti convergenti delle tre categorie di Enti considerati, con punte comunque di particolare vivacità che caratterizzano le Province.

3.3.4 Amministrazioni provinciali

L'esame delle entrate correnti delle Province, relative ai primi tre titoli, viene preceduto, per una migliore comprensione, dall'illustrazione in prospetti riepilogativi dei risultati conseguiti, in termini di competenza e di cassa.

Accertamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var. %
Entrate tributarie	6.318.188	6.542.957	3,56
Entrate extratributarie	607.345	655.478	7,93
Trasferimenti	4.115.887	6.190.957	50,42
Totale	11.041.420	13.389.392	21,27

Riscossioni in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var. %
Entrate tributarie	5.679.395	5.938.699	4,57
Entrate extratributarie	379.757	444.959	17,17
Trasferimenti	1.861.578	3.028.921	62,71
Totale	7.920.730	9.412.579	18,83

Riscossioni totali

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var. %
Entrate tributarie	6.330.412	6.556.826	3,58
Entrate extratributarie	561.947	672.801	19,73
Trasferimenti	4.085.354	5.273.564	29,08
Totale	10.977.713	12.503.191	13,90

Residui totali

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var. %
Entrate tributarie	712.870	682.500	-4,26
Entrate extratributarie	596.397	559.816	-6,13
Trasferimenti	7.570.680	8.405.679	11,03
Totale	8.879.947	9.647.995	8,65

Le entrate correnti delle Province in termini di accertamenti di competenza crescono sensibilmente nel biennio 2000/2001, del 21,27%, portandosi in valore assoluto all'importo di 13.389 miliardi circa, con un aumento di 2.348 miliardi. Aumentano in misura sensibile anche le riscossioni (18,83%).

Il dato complessivo è per la massima parte influenzato dall'aumento dei trasferimenti, che è stato del 50,42% per gli accertamenti, pari in valore assoluto a 2.075 mld, e del 62,71% per le riscossioni. Detto aumento non ha comunque valenza strutturale, in quanto è dovuto, secondo le informazioni fornite dal Ministero dell'Interno, alla restituzione operata nel 2001, dopo i conguagli, delle decurtazioni sui trasferimenti effettuate negli esercizi precedenti, sulla base delle stime dei livelli di gettito dei tributi devoluti alle Province (imposta r.c. auto ed imposta di trascrizione al p.r.a.).

Le entrate tributarie registrano invece una crescita più contenuta, del 3,56% per gli accertamenti e del 4,57% per le riscossioni, anche rispetto all'aumento verificatosi per i tributi stessi nel 2000 (16,72%). Essa deve ritenersi fisiologicamente collegata alle dinamiche delle basi imponibili, una volta esauritosi l'impatto positivo della prima applicazione della devoluzione alle Province di nuovi tributi. Nel 1999 si era infatti registrata una enorme crescita delle entrate del titolo I in conto competenza (152,57% per gli accertamenti e 154,70% per le

riscossioni) in conseguenza dell'attribuzione, a decorrere appunto dal 1°1.1999, dell'intero gettito di un tributo erariale, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (art. 60 d.lgs. n. 446/97) nonché dell'istituzione di un'imposta provinciale sulle formalità di trascrizione, iscrizione ed annotazione dei veicoli al pubblico registro automobilistico, che sostituiva l'analoga imposta erariale e la relativa addizionale provinciale, ed il cui gettito doveva essere pari a quello complessivo di queste ultime (art. 56 d.lgs. n. 446/97).

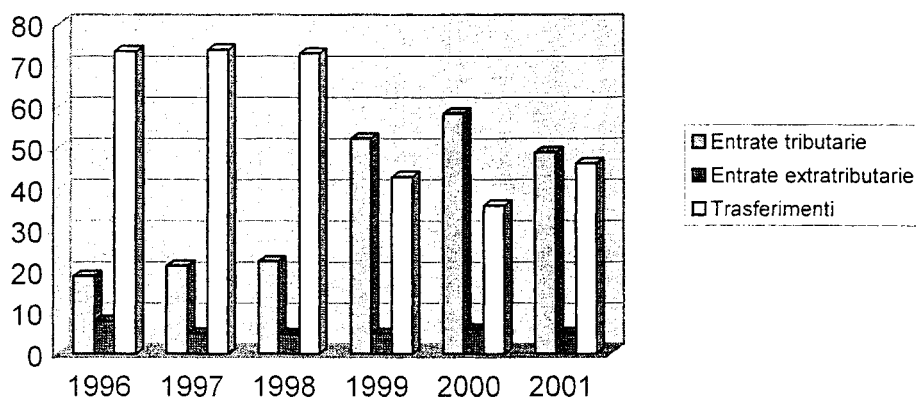
Nell'esercizio di riferimento continuano ad aumentare, come negli anni pregressi, anche le entrate extra tributarie accertate nell'anno (7,93%), con i corrispondenti flussi di cassa (17,17%).

L'andamento positivo sopra evidenziato delle riscossioni di competenza, per tutti e tre i titoli, determina anche l'aumento delle riscossioni totali, del 13,90%, compensando la contrazione verificatasi invece nelle riscossioni sui residui.

Il rapporto di composizione tra le diverse fonti di finanziamento, in termini di accertamenti in conto competenza, mostra negli ultimi sei anni i seguenti valori:

Accertamenti in conto competenza

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Entrate tributarie	18,76	21,31	22,35	52,22	58,26	48,87
Entrate extratributarie	7,84	4,90	4,74	4,87	5,83	4,90
Trasferimenti	73,40	73,79	72,91	42,91	35,91	46,23
Totale	100	100	100	100	100	100



L'incidenza delle entrate tributarie sul totale di quelle correnti, dopo una costante, ma lenta crescita negli anni precedenti, aveva conseguito nel 1999 un picco di circa 30 punti percentuali, conseguente alla devoluzione di tributi erariali, grazie al quale detto cespite di entrata era arrivato a rivestire per la prima volta un ruolo preponderante (52,22%) rispetto agli altri finanziamenti correnti, ribaltandosi il suo rapporto con i trasferimenti.

Negli anni successivi i tributi hanno mantenuto la posizione di fonte primaria di finanziamento corrente, costituendo il 58,26% delle entrate nel 2000 ed 48,87% nel 2001.

In quest'ultimo anno, comunque, si è notevolmente ridimensionato il divario tra entrate fiscali e trasferimenti, in quanto questi ultimi, smentendo la linea di costante contrazione che li aveva contraddistinti a partire dal 1996, sono cresciuti dal 35,91% al 46,23% del totale delle entrate correnti. Tutto ciò comunque non è in contrasto con le politiche economico-finanziarie e con i mutamenti istituzionali degli ultimi anni, che vedono lo Stato ritrarsi progressivamente dal sostegno degli Enti locali, nel segno di una crescente espansione della loro autonomia finanziaria, attraverso l'attribuzione di elevati poteri fiscali. L'aumento dei trasferimenti alle

Province è infatti da correlarsi, come già su evidenziato, alla restituzione *una tantum* di decurtazioni effettuate sulla base di stime del gettito tributario.

Diminuisce leggermente, sempre nel rapporto di composizione, il peso delle entrate extratributarie, che si porta al 4,90%. Detti introiti costituiscono comunque un cespite ancora secondario per le Province, che non erogano servizi pubblici locali.

Entrate tributarie

Le entrate tributarie delle Province nel 2001, in termini di accertamenti sulla competenza, assommano a 6.543 miliardi circa, con un incremento in valore assoluto rispetto agli importi del 2000 di 225 miliardi, pari al 3,56%. Aumentano anche le riscossioni in conto competenza, di 259 mld, che corrispondono al 4,57%.

Non essendo intervenute nell'esercizio preso in esame innovazioni di rilievo sul regime delle entrate, le ragioni della crescita possono rinvenirsi nella fisiologica mutazione delle basi imponibili.

La crescita delle entrate tributarie interessa le Province di tutte le Regioni tranne che la Liguria (-1,95%), il Molise (-9,03%) e la Sardegna (-0,91%). Il tasso di incremento oscilla da un massimo del 9,57% in Puglia ad un minimo dello 0,05 % in Piemonte.

L'indice di realizzazione delle entrate sulla competenza (riscossioni/accertamenti) è abbastanza elevato; è infatti del 90,76%, con un leggero miglioramento rispetto a quello realizzato nel 2000 (89,87%).

Piuttosto elevato continua ad essere anche il tasso di smaltimento dei residui, pur se si porta all'88,76%, mentre nel 2000 era stato dell'89,40%. Diminuiscono di conseguenza sia i residui sulla competenza (-5,41%) che quelli totali (-4,26%).

La categoria delle imposte (1[^]), che assommano per accertamenti di competenza a 6.401 mld, ricopre il 97,84% delle entrate tributarie e praticamente coincide con l'intero titolo I.

La quota maggiore di gettito viene realizzata in Lombardia (1332 mld), seguita dal Veneto (647 mld), dall'Emilia-Romagna (631 mld), dal Piemonte (572 mld), dalla Toscana (488 mld). I minori importi delle imposte vengono invece registrati in Molise (26,5 mld), Basilicata (44,4 mld), Friuli-Venezia Giulia (84,4 mld).

Nel quadro che segue sono rappresentati i movimenti finanziari nel biennio di riferimento dell'imposta sulla responsabilità civile da circolazione di autoveicoli e dell'imposta di trascrizione al pubblico registro automobilistico.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Imposta sulle assicurazioni rc auto

(in milioni di lire)

REGIONE	N. Enti	Accertamenti c/competenza 2000	Accertamenti c/competenza 2001	%	Riscossioni c/competenza 2000	Riscossioni c/competenza 2001	%	Riscossioni totali 2000	Riscossioni totali 2001	%	Totale residui attivi 2000	Totale residui attivi 2001	%
PIEMONTE	8	244.670	244.522	-0,06	207.410	204.034	-1,63	242.926	241.432	-0,62	37.260	40.488	8,66
LOMBARDIA	11	563.849	619.100	9,80	499.799	554.073	10,86	573.590	617.842	7,71	64.050	65.279	1,92
LIGURIA	4	98.256	100.287	2,07	82.373	84.682	2,80	96.387	100.565	4,33	15.883	15.605	-1,75
VENETO	7	263.569	295.307	12,04	241.098	268.804	11,49	271.727	291.275	7,19	22.470	26.503	17,95
FRIULI V. GIULIA	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E. ROMAGNA	9	252.441	287.042	13,71	215.999	251.454	16,41	251.378	287.887	14,52	36.645	35.792	-2,33
TOSCANA	9	193.843	222.561	14,82	164.310	198.022	20,52	188.346	229.742	21,98	32.012	24.831	-22,43
UMBRIA	2	44.808	54.565	21,78	44.360	51.036	15,05	47.382	51.484	8,66	2.062	5.142	149,37
MARCHE	4	79.472	91.333	14,92	75.773	89.018	17,48	86.758	92.717	6,87	5.878	4.493	-23,56
LAZIO	5	291.930	349.582	19,75	246.507	300.332	21,84	296.898	345.755	16,46	45.423	49.250	8,43
ABRUZZO	4	56.859	63.102	10,98	54.884	59.874	9,09	59.184	61.849	4,50	4.935	4.252	-13,84
MOLISE	2	21.377	18.742	-12,33	19.542	17.715	-9,35	21.480	19.881	-7,44	1.835	1.027	-44,03
CAMPANIA	5	234.130	259.627	10,89	208.617	234.826	12,56	231.314	262.324	13,41	34.739	25.862	-25,55
PUGLIA	4	124.373	148.121	19,09	117.789	138.517	17,60	128.659	145.092	12,77	6.584	9.605	45,88
BASILICATA	2	18.494	19.396	4,88	16.975	19.396	14,26	19.597	21.316	8,77	4.486	1.623	-63,82
CALABRIA	4	49.073	50.866	3,65	41.446	43.959	6,06	46.092	51.615	11,98	7.656	6.907	-9,78
SICILIA	8	3	0	-100,00	3	0	-100,00	3	0	-100,00	0	0	0,00
SARDEGNA	4	177	644	263,84	169	593	250,89	177	601	239,55	8	51	537,50
Totale complessivo	96	2.537.324	2.824.797	11,33	2.237.054	2.516.335	12,48	2.561.898	2.821.377	10,13	321.926	316.710	-1,62

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Imposta sulla formalita' di trascrizione PRA

(in milioni di lire)

REGIONE	N. Enti	Accertamenti c/competenza 2000	Accertamenti c/competenza 2001	%	Riscossioni c/competenza 2000	Riscossioni c/competenza 2001	%	Riscossioni totali 2000	Riscossioni totali 2001	%	Totale residui attivi 2000	Totale residui attivi 2001	%
PIEMONTE	8	173.126	177.050	2,27	164.695	172.848	4,95	173.932	181.280	4,22	10.360	6.132	-40,81
LOMBARDIA	11	377.254	397.285	5,31	360.246	387.607	7,60	376.440	404.615	7,48	17.007	9.677	-43,10
LIGURIA	4	59.571	58.333	-2,08	52.683	52.513	-0,32	60.163	59.401	-1,27	6.888	5.820	-15,51
VENETO	7	182.353	182.460	0,06	180.393	180.910	0,29	184.781	182.870	-1,03	1.961	1.550	-20,96
FRIULI V. GIULIA	4	49.294	50.550	2,55	47.668	49.152	3,11	49.491	50.755	2,55	1.626	1.417	-12,85
EMILIA ROMAGNA	9	182.603	182.270	-0,18	176.478	177.417	0,53	182.339	183.543	0,66	6.173	4.900	-20,62
TOSCANA	9	132.588	152.197	14,79	123.786	147.235	18,94	132.534	156.949	18,42	9.735	4.983	-48,81
UMBRIA	2	33.004	35.483	7,51	32.250	33.032	2,42	37.256	33.807	-9,26	908	2.602	186,56
MARCHE	4	56.487	57.088	1,06	50.738	53.804	6,04	56.879	59.553	4,70	5.750	3.284	-42,89
LAZIO	5	217.032	236.529	8,98	210.547	231.695	10,04	213.868	238.672	11,60	6.485	4.834	-25,46
ABRUZZO	4	38.818	42.016	8,24	36.346	39.239	7,96	40.187	41.711	3,79	2.472	2.776	12,30
MOLISE	2	2.118	2.346	10,76	1.926	2.154	11,84	2.100	2.346	11,71	192	193	0,52
CAMPANIA	5	123.979	131.659	6,19	114.093	113.007	-0,95	135.166	121.929	-9,79	9.897	18.667	88,61
PUGLIA	4	72.975	81.657	11,90	65.722	74.855	13,90	73.732	82.109	11,36	7.253	6.802	-6,22
BASILICATA	2	13.191	13.843	4,94	11.545	11.203	-2,96	12.324	12.848	4,25	3.367	4.362	29,55
CALABRIA	4	30.069	33.263	10,62	20.975	26.713	27,36	25.927	35.710	37,73	9.093	6.646	-26,91
SICILIA	8	103.674	108.920	5,06	94.010	103.818	10,43	99.733	108.714	9,01	14.825	5.103	-65,58
SARDEGNA	4	48.929	47.039	-3,86	45.426	41.637	-8,34	46.374	45.140	-2,66	3.503	5.401	54,18
Totale complessivo	96	1.897.065	1.989.988	4,90	1.789.527	1.898.839	6,11	1.903.226	2.001.952	5,19	117.495	95.149	-19,02

Gli accertamenti sulla competenza dell'imposta sulla responsabilità civile, in riferimento alle 96 Province osservate, ammontano nel 2001 a 2.825 miliardi di lire circa, con un incremento dell'11,33%, corrispondenti a 287 mld circa, rispetto agli introiti realizzati nel 2000. Le riscossioni sulla competenza sono di 2.516 miliardi. Il tasso di realizzazione dell'entrata di competenza, dell'89,08%, è quindi molto elevato e ciò implica che la formazione di residui a fine esercizio sia di limitata consistenza (317 mld).

Gli importi maggiori di gettito in valore assoluto sono stati conseguiti nel 2001 dalle Province della Lombardia (619 mld), del Lazio (350 mld), del Veneto (295 mld). I maggiori incrementi nel biennio si sono invece registrati in Sardegna (263,84), in Umbria (21,77%), nel Lazio (19,75%), in Puglia (19,09%).

L'imposta provinciale sulle formalità di trascrizione al p.r.a. nel 2001 ha apportato alle Province italiane un afflusso di 1.990 mld, con un incremento del 4,90% rispetto all'anno precedente (accertamenti in conto competenza). Anche per questa tipologia di imposta le entrate accertate vengono quasi tutte rimosse nello stesso anno. L'indice di realizzazione è infatti altissimo, del 95,42%. Ne deriva una scarsa consistenza di residui alla fine dell'esercizio (95 mld nel 2001 e 117 mld nel 2000).

Come per l'imposta sulle assicurazioni, le punte più alte di accertamenti si sono registrate in Lombardia (397 mld), nel Lazio (237 mld), in Veneto (182 mld). Si tratta, del resto, in entrambi i casi di tributi correlati alla quantità di autoveicoli immatricolati nel territorio. Gli aumenti percentuali più elevati nel biennio si verificano in Toscana (14,79%), in Puglia (11,90%), in Molise (10,76%).

Trasferimenti correnti

Gli accertamenti delle entrate del Titolo II, come già evidenziato, ammontano a 6.191 mld circa. Essi sono aumentati in valore assoluto nel biennio di 2.075 mld, che corrisponde al 50,42%.

L'enorme incremento delle contribuzioni è in parte da mettersi in relazione al trasferimento di risorse dallo Stato, che in attuazione del federalismo amministrativo deve essere contestuale al trasferimento delle funzioni, ma soprattutto ad una misura contingente, la restituzione cioè delle decurtazioni in precedenza effettuate sulla base delle stime del gettito dei nuovi tributi devoluti.

Dall'esame del rapporto di composizione tra i diversi cespiti delle entrate correnti, è emerso che si è interrotta nel 2001 la tendenza alla contrazione dei trasferimenti statali, che aveva contrassegnato gli ultimi anni. Ciò non vuol dire che sia venuta meno la linea del progressivo disimpegno dello Stato dal finanziamento in via derivata degli Enti di autonomia, in quanto si tratta di un fenomeno legato al sopradetto recupero di trasferimenti decurtati negli anni precedenti.

Aumentano in modo considerevole nel biennio anche le riscossioni in conto competenza, di 1.167 mld, con una percentuale dunque del 62,71%. La velocità di realizzazione dell'entrata trasferita (riscossioni in conto competenza/accertamenti in conto competenza), pur registrando un miglioramento rispetto a quella del 2000 (47,19%), permane comunque a livelli non soddisfacenti, in quanto è del 48,92%. Il fenomeno del rallentamento della cassa per le entrate trasferite, segnalato anche per i precedenti esercizi, è conseguenza delle manovre di contenimento del fabbisogno statale in termini di cassa.

Ancora più basso è il tasso di realizzazione dei contributi provenienti dai precedenti esercizi (29,76%). A fronte di accertamenti in conto residui pari a 7.488 mld ne sono stati riscossi soltanto 2.225.

La mole dei residui attivi totali subisce dunque un rialzo dell'11,03%, portandosi all'ammontare di 8.406 mld.

L'andamento di segno positivo dei trasferimenti dell'anno ha riguardato tutte le Regioni. Gli aumenti più consistenti hanno interessato comunque il Friuli-Venezia Giulia (109,53%),

l'Abruzzo (79,59%), l'Emilia Romagna (76,68%), la Calabria (73,10%), la Lombardia (70,60%).

Quanto alle diverse categorie del Titolo II, un ruolo di rilievo giocano pur sempre le contribuzioni statali (cat. 1[^]) che coprono nel complesso la quota del 35,55% di tutti i trasferimenti, seguite dai contributi delle Regioni, con il 31,31%.

Entrate extratributarie

Le entrate da proventi e servizi, in termini di accertamenti di competenza, registrano nel 2001 un discreto miglioramento, pari al 7,93%, portandosi all'importo di circa 655 miliardi. L'aumento interessa anche le riscossioni, sia dell'anno (17,17%), che totali (19,73%).

Esse restano comunque per le Province una fonte di entrata dal peso limitato (4,90%).

Il tasso di realizzazione sulla competenza (riscossioni in conto competenza/accertamenti in conto competenza) è piuttosto basso (67,78%), se si considera che detti introiti non sono soggetti ad alcun vincolo di erogazione. Ancora meno elevato è il tasso di smaltimento dei residui (39,48%).

L'andamento positivo degli accertamenti interessa gli Enti di tutte le Regioni, tranne che quelli delle Marche, della Campania, della Basilicata.

Una categoria consistente di entrate per le Province è quella dei proventi derivanti dall'amministrazione del patrimonio.

3.3.5 Amministrazioni comunali

Nei seguenti quadri riepilogativi vengono riassunti i risultati della gestione delle entrate correnti conseguiti dai Comuni nel corso del 2001, in raffronto a quelli del 2000, secondo i dati di competenza e di cassa.

Accertamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var. %
Entrate tributarie	26.265.990	25.418.022	-3,23
Entrate extratributarie	13.128.632	13.865.076	5,61
Trasferimenti	22.307.245	25.351.606	13,65
Totale	61.701.867	64.634.704	4,75

Riscossioni in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var. %
Entrate tributarie	15.609.532	15.419.573	-1,22
Entrate extratributarie	7.863.409	8.413.981	7,00
Trasferimenti	13.994.672	18.037.769	28,89
Totale	37.467.613	41.871.323	11,75

Riscossioni totali

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var. %
Entrate tributarie	24.076.942	24.657.640	2,41
Entrate extratributarie	11.744.698	12.848.755	9,40
Trasferimenti	25.266.710	26.747.215	5,86
Totale	61.088.350	64.253.610	5,18

Residui totali

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var. %
Entrate tributarie	14.625.370	15.102.892	3,27
Entrate extratributarie	11.141.364	11.767.464	5,62
Trasferimenti	13.312.831	11.776.868	-11,54
Totale	39.079.565	38.647.224	-1,11

Gli accertamenti in conto competenza, cioè le risorse correnti "fresche", registrano nel 2001 un aumento del 4,75%, ben più consistente rispetto a quelli conseguiti negli esercizi precedenti (2,71% nel 2000, 3,93% nel 1999, 2,41% nel 1998) e decisamente superiore al tasso d'inflazione reale (2,7%). In valore assoluto gli accertamenti aumentano di 2.933 miliardi di lire circa, raggiungendo l'importo di 64.635 mld.

La crescita non riguarda comunque tutti e tre i titoli dell'entrata; diminuiscono infatti del 3,23% le entrate tributarie, mentre aumentano discretamente, del 5,61%, quelle da proventi e servizi.

La modificazione più consistente interessa comunque i trasferimenti correnti, che aumentano dell'importo percentuale del 13,65%, corrispondente a 3.044 miliardi, e che per il loro peso influenzano sensibilmente il dato complessivo, compensando le perdite di gettito tributario. Per la maggior parte la variazione è imputabile ai contributi aggiuntivi erogati per neutralizzare la perdita di gettito tributario conseguente alla eliminazione della compartecipazione dei Comuni all'IRAP, a decorrere dall'1.1.2001, (v. *supra*, paragrafo "Manovra per il 2001").

Si ferma, dunque, anche nel 2001, come già era stato rilevato per gli anni 1999 e 1998, il processo avviatosi già dai primi anni '90 di ridimensionamento delle contribuzioni statali, ma si tratta, a

ben vedere, di un fenomeno collegato alla trasformazione di una fonte di entrata di natura tributaria (compartecipazione IRAP) in un'entrata invece contributiva, commisurata comunque negli importi ai livelli del gettito tributario eliminato, indicizzati con il tasso di inflazione programmato.

Per quanto riguarda i flussi di cassa, confermando la ripresa iniziata nel 1999 e proseguita nell'anno seguente, crescono nel 2001 anche le riscossioni, sia in conto competenza (11,75%), che totali (5,18%), soprattutto per quanto riguarda i trasferimenti di competenza (28,89%). Segno questo che si è interrotta la tendenza negativa al rallentamento dei flussi di cassa che aveva contrassegnato gli anni 1998 e 1997, ma già presente nel 1996, a seguito delle note restrizioni sulle disponibilità di tesoreria adottate dal Governo.

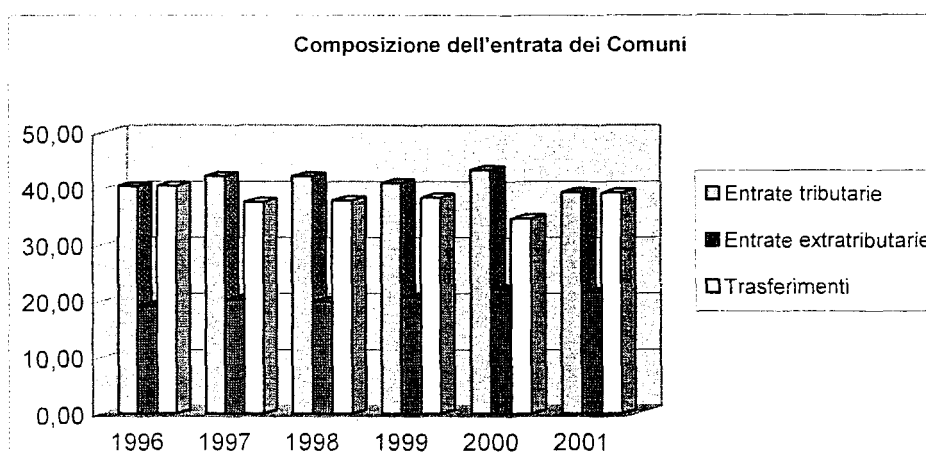
Diminuiscono invece, del 5,24%, le riscossioni delle entrate derivanti dagli esercizi pregressi.

Ciò nonostante, per la consistente ripresa dei flussi di cassa sulla competenza, diminuisce la mole dei residui attivi complessivi, che scendono dai 39.079 miliardi del 2000 ai 38.647 del 2001 (-1,11%), soprattutto per lo smaltimento dei trasferimenti pregressi (-11,54%).

Il rapporto di composizione dell'entrata corrente negli ultimi sei anni, in termini di competenza, viene esposto nel prospetto e nel grafico illustrativo che seguono.

Accertamenti in conto competenza

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Entrate tributarie	40,45	42,24	42,20	41,01	43,32	39,33
Entrate extratributarie	19,05	20,16	19,92	20,59	22,03	21,45
Trasferimenti	40,50	37,60	37,88	38,40	34,65	39,22
Totale	100	100	100	100	100	100



In contrasto con la tendenza alla progressiva espansione, anche se di entità ridotta, della quota coperta dalle entrate tributarie, che aveva portato queste ultime a ribaltare per la prima volta nel 1997 il proprio rapporto con i trasferimenti, l'incidenza delle entrate tributarie stesse sul totale di quelle correnti subisce nel 2001 un notevole ridimensionamento, di più quattro punti percentuali, portandosi al valore del 39,33%. Parallelamente s'interrompe il fenomeno del decremento dei trasferimenti, che nel 2001 incidono sul totale per il 39,22%, rispetto al 34,65% del 2000.

Per effetto della sensibile diminuzione subita, le entrate tributarie non sono più, come per i precedenti esercizi, la fonte primaria di approvvigionamento della parte corrente del bilancio, ma rivestono un ruolo quasi perfettamente paritario con le entrate trasferite.

Ciò, potrebbe sembrare non coerente con le linee programmatiche adottate in funzione del progressivo disimpegno dello Stato dal finanziamento ordinario degli Enti locali e dello

sviluppo delle entrate proprie di questi, nel segno del conseguimento di un grado sempre più elevato di autonomia finanziaria.

Occorre comunque sottolineare che il mutamento del rapporto tra le due principali fonti di finanziamento corrente, tributi e trasferimenti erariali, è in gran parte imputabile (v. *supra*) alla corresponsione di contributi integrativi per compensare l'abolizione della compartecipazione IRAP. Detti contributi aggiuntivi, essendo commisurati agli importi dell'imposta eliminata, non perdono del tutto la natura di entrata comunque collegata ai livelli di capacità fiscale del territorio.

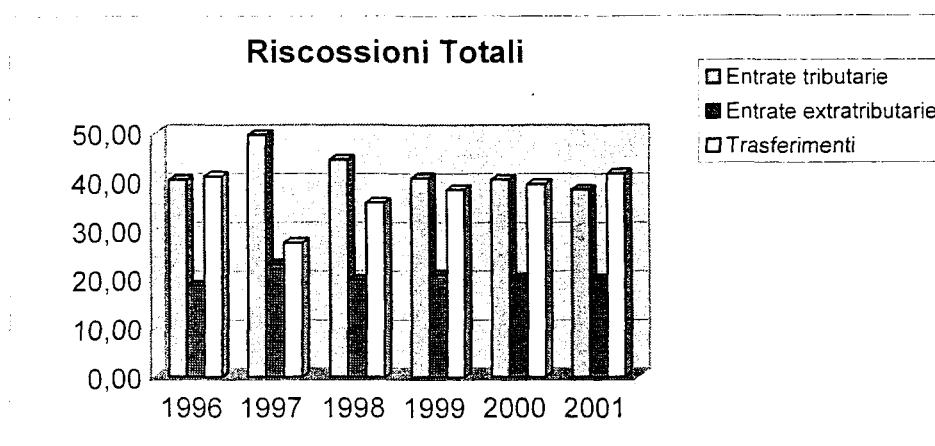
Mantengono un posizione pressoché costante le entrate da proventi e servizi (extratributarie), che coprono il 21,45% dell'importo complessivo a fronte del 22,03% del 2000. Ciò in quanto non sono ancora entrate in vigore le disposizioni che prevedono la defiscalizzazione della imposta sui rifiuti solidi urbani.

Le entrate proprie, quelle dei titoli I e III, comunque, per la perdita di peso dei tributi, vedono ridotta la loro incidenza al 60,78%, rispetto al 65,35% del 2000 ed al 61,60% del 1999.

Il rapporto di composizione in termini di cassa viene evidenziato nel prospetto e nel grafico seguente.

Riscossioni Totali

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Entrate tributarie	40,33	49,59	44,49	40,76	40,41	38,37
Entrate extratributarie	18,59	23,00	19,81	20,86	20,11	20,00
Trasferimenti	41,08	27,41	35,70	38,38	39,48	41,63
Totale	100	100	100	100	100	100



Sotto il profilo delle riscossioni totali si riscontrano andamenti dello stesso segno degli accertamenti, in quanto i tributi scendono dal valore percentuale del 40,41% a quello del 38,37%, mentre i trasferimenti acquistano peso, passando dal 39,48% al 41,63% del totale delle risorse correnti. Sostanzialmente invariate sono le riscossioni totali delle entrate extra-tributarie (20,00%).

Entrate tributarie

Interrompendosi una linea tendenziale che era ormai una costante degli ultimi esercizi, nell'anno 2001 le entrate fiscali di competenza sono diminuite. Gli accertamenti ammontano infatti a 25.418 mld, rispetto ai 26.266 del 2000, con una contrazione dunque di 847 mld, pari al 3,23%.

A ben vedere, dall'esame dei risultati delle varie categorie del titolo I risulta che la flessione non è imputabile alla categoria delle imposte, aumentate del 3,27%, nella quale sono contabilizzati il gettito dell'ICI e dell'addizionale IRPEF, né a quella delle tasse (TARSU) aumentata del 3,22%, ma alla categoria III, contenente i tributi speciali ed altre entrate tributarie

proprie, che è invece diminuita del 65,06%. La diminuzione è quindi principalmente da riconnettersi alla eliminazione della compartecipazione all'IRAP.

L'andamento della cassa non è di segno univoco nella gestione di competenza ed in quella dei residui. Diminuiscono infatti le riscossioni in conto competenza (-1,22), mentre aumentano quelle in conto residui (9,10%). Per l'effetto compensativo tra la diminuzione dei residui sulla competenza (-6,17) e l'aumento di quelli da residui (28,61%) i residui totali crescono della percentuale del 3,27%, portandosi all'importo di 15.103 mld.

Il tasso di realizzazione dell'entrata di competenza (riscossioni in conto competenza/accertamenti in conto competenza) rimane comunque ad un livello non elevato, il 60,66%. Detto fenomeno, riscontrato anche negli esercizi precedenti (59,8% nel 2000 e 59,9% nel 1999), scarsamente coerente con la natura delle entrate correnti, che dovrebbero riscuotersi nell'esercizio di riferimento, va correlato alla tipologia di alcuni tributi, che prevedono pagamenti nell'anno successivo a quello di accertamento.

Leggermente più veloce è il livello di realizzazione delle entrate in conto residui, pari al 64,41%, che peraltro è notevolmente diminuito rispetto al passato (71,1% nel 2000, 78,6% per il 1999, 86,41% nel 1998).

Scendendo all'esame delle categorie del titolo I, per quanto concerne la tipologia delle fonti tributarie (rapporto di composizione) si rileva, sotto il profilo degli accertamenti, che tra le fonti finanziarie di natura fiscale le imposte (ctg 1°), in cui rientrano l'ICI e l'addizionale IRPEF, sono di gran lunga prevalenti (68,42%). Seguono le tasse (ctg 2°, 28,16%) e gli altri tributi (ctg 3°, 3,43%).

Le imposte accertate ammontano nel 2001 a 17.391 mld e sono aumentate, come già indicato, del 3,27% pari a 550 miliardi di lire. Non essendo state introdotte nella manovra finanziaria per il 2001 disposizioni di rilievo modificative del regime dei tributi, il sistema della fiscalità locale, incentrato tuttora principalmente sull'ICI e sull'addizionale facoltativa IRPEF, mostra di aver raggiunto il pieno della sua maturità e di non avere quindi ulteriori margini di recupero, se non attraverso l'ampliamento della base imponibile.

Le quote di gettito sono distribuite nelle varie aree del territorio in modo difforme. Le punte massime sono realizzate dai Comuni della Lombardia (2.731 mld), del Lazio (2.652 mld), della Toscana (1.537 mld). Gli importi minimi si registrano invece in Molise (40 mld), in Basilicata (81 mld), in Umbria (258 mld).

Le tasse accertate nel 2001 raggiungono l'importo di 7.157 miliardi di lire, con un aumento del 3,22%, corrispondente in valore assoluto a 224 miliardi e con punte massime in Lombardia (1.249 mld), nel Lazio (926 mld) e minime in Molise (11 mld) e in Basilicata (48 mld).

I movimenti finanziari relativi all'ICI ed alla TARSU vengono esaminati in successivi paragrafi.

Addizionale facoltativa IRPEF

Nei referti della Sezione relativi agli esercizi finanziari 1999 e 2000, cui si fa rinvio, è stata ampiamente illustrata la disciplina della variazione all'aliquota base della compartecipazione comunale all'IRPEF, la cui deliberazione è rimessa alle scelte discrezionali degli Enti (addizionale facoltativa).

In questa sede è sufficiente ricordare che l'aliquota base è attualmente fissata dalla legge n. 388/2000, art. 67, nella misura del 4,5% del riscosso in conto competenza dallo Stato per l'esercizio precedente e decorre dal 1° gennaio 2002. Essa non inasprisce la pressione fiscale, ma viene decurtata dai trasferimenti e si può pertanto definire come una compartecipazione al gettito di un tributo erariale.

La variazione dell'aliquota base può essere invece deliberata dagli Enti fino alla misura massima dello 0,5%, con un incremento annuo non superiore allo 0,2%. Essa è espressione di uno sforzo fiscale aggiuntivo, la cui introduzione viene demandata alle scelte di politica fiscale delle amministrazioni comunali. Costituisce dunque una vera e propria addizionale rispetto

all'aliquota erariale e, come tale, non incide pertanto sui trasferimenti statali e non è finalizzata al finanziamento del trasferimento di funzioni e compiti.

Il volume degli accertamenti in conto competenza e delle riscossioni dell'addizionale IRPEF per il biennio 2000/2001 e la distribuzione territoriale degli stessi risultano dal seguente prospetto.

Comuni. Addizionale IRPEF

(importi in milioni di lire)

REGIONE	N. Enti	2000	2001				
		Acc. c/competenza	Acc. c/residui	Acc. c/comp.	Riscoss. c/res.	Riscoss. c/comp.	Tot. Res. Attivi
PIEMONTE	77	99.168	118.849	120.529	92.844	936	145.598
LOMBARDIA	202	123.504	143.773	172.445	130.211	801	185.207
LIGURIA	30	55.756	63.855	61.799	54.967	1.212	69.476
VENETO	124	80.156	91.114	113.333	81.693	5.442	117.312
FRIULI V. GIULIA	27	1.350	1.642	2.909	689	0	3.863
EMILIA ROMAGNA	92	61.663	46.424	58.789	41.694	592	62.927
TOSCANA	96	77.619	79.867	118.697	68.687	382	129.495
UMBRIA	18	14.043	16.343	20.169	13.370	449	22.693
MARCHE	38	42.201	46.441	53.871	41.839	1.698	56.775
LAZIO	66	39.977	45.362	53.425	40.136	2.047	56.603
ABRUZZO	28	13.929	14.090	24.874	11.715	1.578	25.670
MOLISE	5	3.730	3.832	6.087	3.056	0	6.863
CAMPANIA	126	62.215	65.277	110.046	56.884	6.709	111.730
PUGLIA	125	77.885	84.744	118.070	67.245	2.327	133.241
BASILICATA	14	9.493	10.196	14.701	8.497	76	16.324
CALABRIA	43	10.067	11.675	12.883	9.825	272	14.461
SICILIA	109	37.823	41.504	54.638	35.003	2.452	58.687
SARDEGNA	35	23.953	25.584	34.527	21.763	890	37.458
Totale complessivo	1.255	834.532	910.572	1.151.792	780.118	27.863	1.254.383

I Comuni che si sono avvalsi del nuovo strumento fiscale a disposizione sono distribuiti in tutte le Regioni. In particolare essi sono più numerosi in Lombardia (202), Campania (126), Puglia (125), Veneto (124), e meno numerosi in Molise (5), Basilicata (14) e Umbria (18). La maggior parte dei Comuni appartengono alla classe 6[^] ed alla 7[^].

Nel terzo anno di applicazione dell'imposta, l'ammontare degli accertamenti raggiunge l'importo complessivo di 1.152 miliardi di lire circa, con un aumento di 317 mld rispetto a quelli accertati nel 2000 (835). L'aumento, che in termini percentuali è del 38,02%, oltre che alla naturale espansione della base imponibile è ascrivibile all'aumento dell'aliquota, consentito entro il limite dello 0,2% annuale.

Il valore massimo degli accertamenti si registra nei Comuni della Lombardia (172 mld), del Piemonte (121 mld), della Toscana (119 mld) e quello minimo in Friuli (3 mld), Calabria (13 mld), Molise (6 mld). Il gettito del tributo è strettamente collegato alla distribuzione territoriale delle basi imponibili.

La quasi totalità delle imposte accertate nell'anno vengono iscritte ai residui, in quanto per le modalità di accreditamento stabilite dalla normativa l'imposta viene riscossa nell'anno successivo.

Trasferimenti correnti

Gli accertamenti in conto competenza dei trasferimenti di parte corrente ai Comuni manifestano nell'anno 2001 la crescita considerevole del 13,65%, pari in valore assoluto a 3.044 miliardi di lire, e si portano a 25.352 miliardi. Di questi, scendendo alla composizione per categorie, 19.363 miliardi sono i trasferimenti dallo Stato (ctg. 1) e 4.795 quelli dalle Regioni (ctg.2).

Dopo il calo subito nell'esercizio 2000 (-3,27%) riprende la tendenza all'aumento dei trasferimenti correnti verificatasi negli anni 1999 (5,34%) e 1998 (1,35%). I contributi esterni, in particolare come si vedrà quelli dello Stato, tornano dunque a crescere, ed in misura notevole, non in coerenza con gli indirizzi evolutivi programmatici della finanza locale, che postulano, anche alla luce della riforma costituzionale, la graduale recessione dei trasferimenti stessi, strumenti tipici della finanza locale in via derivata, nel segno della ricerca da parte degli Enti, attraverso l'attribuzione della leva fiscale e tariffaria, di sempre maggiori spazi di autonomia finanziaria.

Occorre comunque ripetere quanto già segnalato nei precedenti paragrafi e che cioè, per la massima parte, detta situazione è ascrivibile alla corresponsione di contributi aggiuntivi per compensare la perdita di gettito tributario a seguito della eliminazione di nuove leve fiscali (compartecipazione IRAP) o di altre modifiche legislative (declassamento fabbricati di categoria catastale D per l'ICI).

Anche i miglioramenti delle riscossioni sono consistenti, sia quelle in conto competenza che aumentano del 28,89%, che le totali, superiori a quelle dell'anno precedente del 13,38%.

Viene quindi confermato anche nel 2001 il superamento della fase di ristagno che aveva contraddistinto la gestione di cassa dei trasferimenti di competenza (-7,92% nel 1998 e -42,35% nel 1997) dovuta al primo impatto delle misure di contenimento dei fabbisogni varate nel 1997.

Migliora in modo decisivo, raggiungendo il 71,05%, il tasso di realizzazione dell'accertato (riscossioni in conto competenza/accertamenti in conto competenza), che era stato del 59,44 % nel 2000 e del 51% nel 1999. La velocità di riscossione torna quindi ad avvicinarsi ai livelli elevati, nell'ordine dell'80%, che fisiologicamente, prima dell'introduzione di restrizioni alle erogazioni, contraddistinguevano questo genere di entrate.

Peggiora invece il tasso di smaltimento dei residui (riscossioni in conto residui/accertamenti in conto residui), che si porta al valore del 66,12%, rispetto al 71% realizzato nel 2000 ed al 67,5% del 1999.

Dalla vivace ripresa delle riscossioni di competenza consegue comunque una netta diminuzione sia dei residui della competenza (-12,01%) sia di quelli totali (-11,54%), dopo l'enorme accumulo registrato nel 1997 (218,9%) ed in minore misura nel 1998 (25,79%). In cifra assoluta i residui totali sui trasferimenti correnti sono pari 11.777 miliardi di lire.

Per quanto riguarda le varie aree territoriali, l'aumento delle contribuzioni dell'anno di riferimento non ha interessato i Comuni di tutte le Regioni. La percentuale più alta di incremento si è verificata nel Veneto (42,38%) e in Toscana (28,42%), mentre la più bassa in Sardegna (5,24%) ed Sicilia (7,68%). Nel Lazio i trasferimenti correnti sono diminuiti (-4,48%).

Trasferimenti dello Stato (ctg. 1)

L'avvio a regime della riforma dei trasferimenti erariali agli Enti locali, recata dal d.lgs. n. 244 del 30.6.1997, è stato ulteriormente prorogato al 1.1.2002, per effetto dell'art. 53, comma 9, della legge n. 388 del 2000 (finanziaria 2001) e poi sospeso a tempo indeterminato, fino all'entrata in vigore del riordino dei trasferimenti stessi, ai sensi dell'art. 27 della legge n.448/2001 (finanziaria 2002). Anche per il 2001, dunque, la disciplina dei trasferimenti statali è stata dettata in sede di manovra finanziaria.

In particolare, con l'art. 53, comma 9, della citata legge n. 338, è stato disposto che per il 2001 i trasferimenti erariali ordinari restano determinati nella medesima misura stabilita per il 2000, quale risultante dall'applicazione dell'art. 30, comma 9, della legge n. 488 del 1999. L'incremento annuale poi di risorse, pari al tasso di inflazione programmato per il 2001, viene distribuito con i criteri e le finalità di cui all'art. 31, comma 11, della legge n. 448 del 1998 e cioè ai soli Enti le cui risorse risultino al di sotto della media pro-capite della fascia demografica di appartenenza, in misura proporzionale allo scarto rispetto alla media stessa.

Sul volume dei trasferimenti statali agli Enti locali hanno anche inciso il conferimento di risorse in attuazione del federalismo amministrativo e le contribuzioni compensative delle diminuzioni di gettito tributario.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'insieme dei trasferimenti correnti nei confronti delle Province, di tutti i Comuni indipendentemente dalla soglia demografica, e delle Comunità montane, attraverso l'analisi dei dati di bilancio del Ministero dell'Interno, risulta dal seguente prospetto.

(in miliardi di lire)

	Stanzamenti		Impegni		Autorizz. di cassa		Pagamenti	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Fondo Ordinario (Cap. 1601)	12.189,4	17.807,3	12.189,4	17.807,3	14.930,2	21.854,4	13.563,9	20.101,8
Fondo Perequat. Squilibri f.l. (Cap. 1602)	1.880,6	1.886,4	1.880,6	1.886,4	2.847,8	2.933,0	1.717,7	2.586,3
Fondo Consolidato (Cap. 1603)	4.141,3	4.064,4	4.141,3	4.064,4	4.262,6	5.052,6	3.174,4	4.698,3
Fondo per il federalismo amm. (di parte corrente) (Cap. 1604)	0,0	254,9	0,0	254,9	0,0	254,9	0,0	245,9
Totali	18.211,3	24.013,0	18.211,3	24.013,0	22.040,6	30.094,9	18.456,0	27.632,3

Fonte: rendiconto Ministero interno

Dai dati esposti si rileva che per il complesso dei fondi di parte corrente (ordinario, perequativo degli squilibri di fiscalità locale, consolidato e per il federalismo) gli stanziamenti definitivi di competenza nel 2001 assommano a 24.013 miliardi di lire a fronte dei 18.211 del 2000. Per effetto delle integrazioni effettuate a compensazione delle minori imposte, essi hanno conseguito un aumento rispetto al 2000 del 31,86%, pari in cifra assoluta a 5.802 mld.

Anche le previsioni di cassa, sempre per il complesso dei fondi, hanno registrato un notevole aumento, pari al 36,54%, portandosi da 22.041 a 30.095 miliardi di lire; la ragione di tale incremento è connessa, come s'è evidenziato in più punti, alla ripresa dei flussi di cassa dopo le fasi di rallentamento del "tiraggio" dei trasferimenti.

I pagamenti totali passano da 18.456 a 27.632 miliardi di lire al 31.12.2001 rimane comunque una mole di residui da erogare pari a 26.556 mld.

In particolare, il Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali (unità previsionale 1601), che è il principale strumento di conferimento delle risorse da trasferire, è passato da uno stanziamento di competenza di 12.189 mld nel 2000 a 17.807 nel 2001 con un aumento di 5.618 mld, pari al 46,15%. I pagamenti totali, che corrispondono alle effettive acquisizioni nei bilanci degli Enti, si sono portati da 13.564 a 20.102 mld.

Procedendo ad esaminare i trasferimenti ai Comuni oggetto di referto, quelli con popolazione superiore ad 8000 abitanti (1225 su 1321), e sulla base dei dati di consuntivo, si rileva che la categoria 1[^], i trasferimenti dello Stato, costituisce nel complesso, per quanto riguarda gli accertamenti di competenza, il 76,38% delle entrate del Titolo II, seguita dai trasferimenti regionali che detengono la quota del 18,91%. In valori assoluti i trasferimenti correnti dello Stato per il 2001 ai Comuni esaminati assommano come già indicato a 19.363 miliardi di lire, con punte massime in Campania (3.066 mld), Lombardia (2.554 mld), Sicilia (2.211 mld) e minime in Friuli Venezia Giulia (30 mld), Molise (38 mld).

I trasferimenti delle Regioni (ctg. 2[^]), come già evidenziato, costituiscono in termini di accertamento la seconda componente delle risorse correnti trasferite ai Comuni. I Comuni delle Regioni che detengono in valore assoluto gli importi più alti di trasferimenti sono nel Lazio (990 mld), la Sicilia (881 mld), il Piemonte (517 mld).

Il grado di realizzazione di queste entrate (riscossioni in conto competenza/accertamenti in conto competenza) è piuttosto alto (70,22%), superando anche quello del 2000 che era, già alto, attestato al 62,00%.

I trasferimenti regionali per funzioni delegate (ctg. 3[^]), che coprono una residua quota del titolo (2,72%), mostrano le punte più elevate in Sicilia (140 mld), nella Campania (74 mld), in Sardegna (58 mld).

Entrate extratributarie

Si conferma anche per il 2001 la tendenza alla crescita moderata che contraddistingue le entrate extratributarie dei Comuni ormai da svariati anni e che è il sintomo della rinnovata sensibilità degli Enti verso una più oculata amministrazione del patrimonio e verso una gestione economica dei servizi pubblici, attraverso l'utilizzo della leva tariffaria.

In alcuni Comuni inoltre è stata, in via sperimentale, effettuata la trasformazione della TARSU in tariffa, e questo implica l'iscrizione in bilancio dei relativi introiti dal Titolo I al Titolo III.

Gli accertamenti in conto competenza aumentano nel biennio del 5,61%, corrispondente in cifra assoluta a 737 mld, portandosi a 13.865 mld.

Dello stesso segno positivo sono le variazioni delle riscossioni di competenza (7%) e delle riscossioni totali (9,4%).

La velocità di realizzazione delle entrate (riscossioni in conto competenza/accertamenti in conto competenza) si colloca al valore del 60,68%, poco più elevato di quello raggiunto nel 2000 (59,90%), ma pur sempre poco adeguato se si considera la natura dei proventi.

Anche il tasso di smaltimento dei residui (riscossioni in conto residui/accertamenti in conto residui) si attesta ad un livello basso (41,25%), inferiore anche a quello realizzato nel 2000 (44,7%).

Passando all'esame delle categorie, i proventi dei servizi pubblici (categoria 1[^]) ammontano a 8.625 mld e costituiscono la componente di maggior peso tra le entrate extratributarie (62,21%).

Il volume maggiore di accertamenti viene realizzato in Lombardia (1.934 mld), Emilia Romagna (880 mld), Lazio (876 mld); quello minore in Molise (25 mld), Basilicata (53 mld).

La velocità di realizzazione sulla competenza, conformemente all'andamento in generale del titolo, è piuttosto bassa (62,10%), come anche lo smaltimento dei residui (40,31%). I residui totali aumentano del 10,9%.

I proventi dei beni degli Enti (categoria 2[^]), pari a 1.643 mld, coprono la quota dell'11,85% del totale e registrano i valori più elevati in Lombardia (465 mld), Lazio (215 mld), Emilia Romagna (213 mld).

3.3.6 Comunità montane

Anche per le Comunità montane si fa precedere l'esame della gestione finanziaria dall'esposizione delle risultanze relative ai primi due titoli delle entrate.

Accertamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var.%
Entrate per trasferimenti	480.686	574.804	19,58
Entrate extratributarie	118.197	130.603	10,50
Totale	598.883	705.407	17,79

Riscossioni in conto competenza

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var.%
Entrate per trasferimenti	271.805	400.246	47,25
Entrate extratributarie	68.376	73.064	6,86
Totale	340.181	473.310	39,13

Riscossioni totali

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var.%
Entrate per trasferimenti	556.359	678.930	22,03
Entrate extratributarie	111.563	120.354	7,88
Totale	667.922	799.284	19,67

Residui totali

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Var.%
Entrate per trasferimenti	445.356	318.763	-28,43
Entrate extratributarie	76.938	85.204	10,74
Totale	522.294	403.967	-22,66

Dai dati esposti si rileva che gli accertamenti in conto competenza aumentano in totale del 17,79%, recuperando quindi l'andamento negativo che si era registrato nel precedente esercizio (-4,23%).

In particolare, le entrate per trasferimenti crescono del 19,58%, portandosi a 575 miliardi di lire mentre quelle extratributarie del 10,50% raggiungendo i 131 mld. Come si era verificato in passato, la crescita dei proventi per beni e servizi si manifesta in modo meno marcato.

Anche le riscossioni, per entrambi i titoli, mostrano un andamento in crescita, sia quelle di competenza (39,13%), che, in misura più contenuta, quelle totali (19,67%).

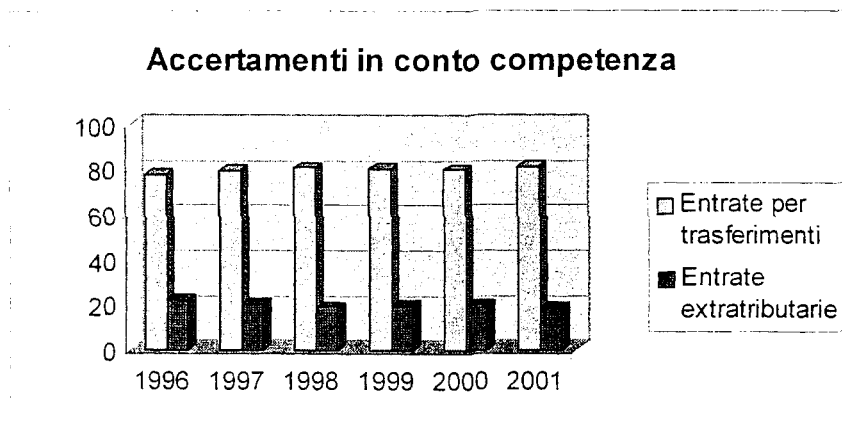
Nel complesso dei titoli l'indice di realizzazione delle entrate di competenza (riscossioni in conto competenza/accertamenti in conto competenza) è del 67,10%, decisamente migliorato rispetto al 56,80% del 2000; nello specifico delle categorie, è molto più elevata la realizzazione dei trasferimenti (69,63%), piuttosto che quella delle entrate extratributarie (55,94%).

Decisamente migliorato è anche il tasso di smaltimento dei residui. I residui totali diminuiscono, infatti del 22,66%, scendendo all'importo di 404 mld.

Il rapporto di composizione tra le entrate correnti delle Comunità montane negli ultimi 6 anni è rappresentato nel prospetto e nel grafico che seguono.

Accertamenti in conto competenza

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Entrate per trasferimenti	77,92	79,62	81,01	80,41	80,11	81,49
Entrate Extratributarie	22,08	20,38	18,99	19,59	19,89	18,51
Totale	100	100	100	100	100	100



Diminuisce il peso delle entrate proprie (extratributarie), dell'1,38%, mentre aumenta in misura esattamente corrispondente quello dei trasferimenti. Questi ultimi restano sempre la componente preponderante (81,49%) delle fonti di finanziamento delle Comunità montane.

Trasferimenti correnti

I trasferimenti della competenza aumentano sia per quanto riguarda gli accertamenti (19,58%) come già detto, che per le riscossioni (47,25%). L'indice di realizzazione dell'entrata (riscossioni in conto competenza/accertamenti in conto competenza) è del 69,63%.

Tra le categorie, la più rilevante è quella dei trasferimenti statali (ctg 1^), che ammontano a 194 mld circa e detengono il 33,76% del totale del titolo.

In valori assoluti l'importo più alto dei trasferimenti statali viene assegnato alle Comunità montane della Campania (33 mld), della Lombardia (22 mld), della Basilicata (15 mld).

I trasferimenti correnti dalle Regioni (ctg 2^), in termini di accertamenti di competenza, ammontano a 181 mld circa e costituiscono il 31,57% delle entrate dell'intero titolo.

Le Comunità montane che ricevono la più ampia contribuzione regionale sono quelle del Piemonte (19,59 mld), della Lombardia (19,49 mld), della Calabria (19,25 mld).

Entrate extratributarie

Le entrate derivanti dalla gestione dei beni e dei servizi sono cresciute sia sul fronte degli accertamenti (10,50%), che nelle riscossioni (6,86%) in conto competenza. Sono aumentate anche le riscossioni totali (7,88%).

Lo scarso livello di realizzazione delle entrate di competenza (55,94%) e dei residui (riscossioni in conto residui/accertamenti in conto residui) (63,09%) si ripercuote sul totale dei residui, che alla fine del 2001 aumentano del 10,74%, portandosi a 85 mld.

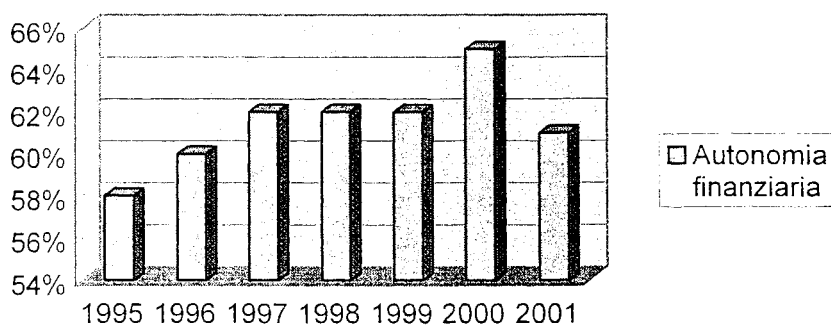
Tra le categorie, la più rilevante è quella dei proventi dai servizi pubblici (56,87%).

Indicatori finanziari dell'entrata corrente dei Comuni

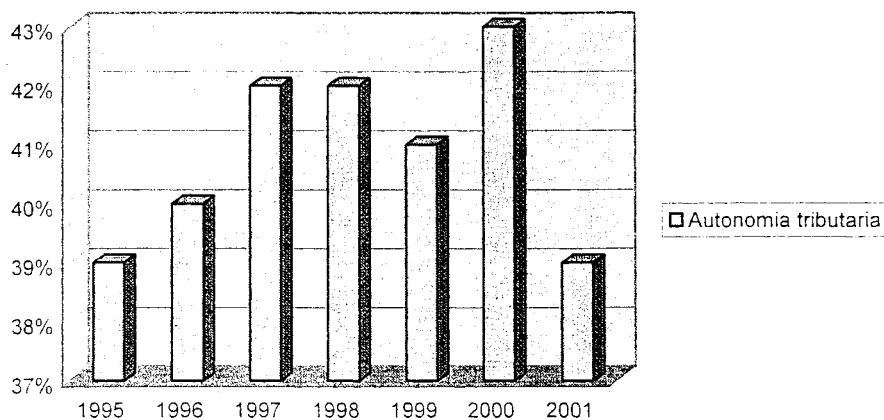
(importi in lire)

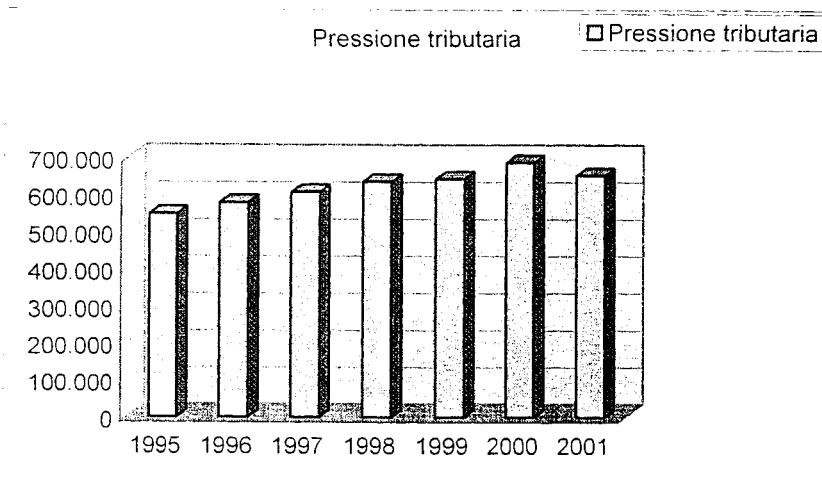
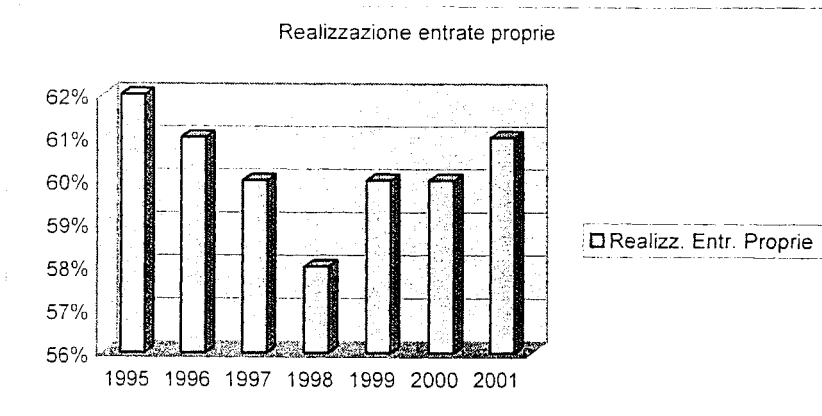
	Autonomia finanziaria	Autonomia tributaria	Realizz. entr. proprie	Pressione tributaria
1995	58%	39%	62%	549.000
1996	60%	40%	61%	579.000
1997	62%	42%	60%	608.000
1998	62%	42%	58%	636.000
1999	62%	41%	60%	643.000
2000	65%	43%	60%	687.491
2001	61%	39%	61%	652.984

Autonomia finanziaria



Autonomia tributaria





3.4 ICI e TARSU

3.4.1 Imposta Comunale Sugli Immobili

Il sistema fiscale degli Enti locali si basa principalmente sull'ICI, imposta comunale sugli immobili istituita con d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421; pertanto il peso più rilevante dell'imposizione locale grava sui proprietari o sui possessori di immobili, indipendentemente dalla loro residenza e quindi indipendentemente dall'utilizzo da parte degli stessi dei servizi erogati dall'Ente impositore.

Tuttavia, attraverso i poteri di autodeterminazione dei Comuni in materia di ICI, potestà regolamentare disciplinata dall'art. 59 del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, gli Enti sono in grado di ottenere la massima potenzialità di gettito del tributo con modalità applicative, e quindi con aliquote, riduzioni e detrazioni, da adattare alle caratteristiche del patrimonio immobiliare ed alle condizioni economico-sociali dei proprietari o dei possessori degli immobili.

La deliberazione di approvazione delle aliquote, riduzioni e detrazioni deve essere adottata entro il termine di approvazione del bilancio preventivo dell'anno di riferimento, per poter esplicitare i propri effetti nel corrispondente periodo.

La difficoltà degli Enti nel definire l'accertamento e la liquidazione dell'imposta di tutti gli immobili situati nel territorio comunale è evidenziata anche dalle leggi finanziarie che, negli anni, e specificatamente per il 2001 la legge finanziaria n. 388 del 23 dicembre 2000, prevedono deroghe al divieto di proroga dei termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta contenuti nello statuto dei diritti del contribuente. Inoltre, l'art. 3, comma 57, legge. 662 del 1996, prevede che l'Ente può destinare una percentuale del gettito dell'ICI al potenziamento degli uffici tributari, l'art. 59, 1° comma, lett. b), del d.lgs. n. 446/1997, consente l'attribuzione dei compensi incentivanti al personale addetto agli uffici tributari, in aggiunta ai fondi contrattualmente prestabiliti.

L'importanza di questa imposta per la fiscalità locale trova conferma nella misura degli accertamenti in conto competenza dell'ICI che rappresentano, nell'anno 2001, il 22,68% degli accertamenti in conto competenza delle entrate correnti degli Enti esaminati, con una leggerissima flessione, pari a circa 1/3 di punto percentuale, rispetto all'anno precedente. Nelle Regioni: Liguria, Emilia Romagna, Toscana e Lazio l'ICI rappresenta oltre un quarto delle entrate correnti; mentre, considerati gli Enti per classi demografiche, nei Comuni della 5^a, 6^a e 7^a classe l'ICI rappresenta oltre il 23 % delle entrate correnti (v. tabelle nel volume degli allegati).

ICI – Analisi Finanziaria

L'analisi finanziaria fa riferimento ai risultati conseguiti nel biennio 2000 – 2001 da 1255 Comuni sui 1329 con popolazione superiore agli 8000 abitanti:

ICI 2000 – 2001. Accertamenti in conto competenza

(Importi in milioni di lire)			
1255 Enti	2000	2001	Var. %
Accertamenti c/comp.	14.218.267	14.658.871	3,10

L'importo totale degli accertamenti in conto competenza del 2001 è aumentato del 3,10% rispetto all'anno precedente, confermando la tendenza consolidata della variazione in aumento, anche se meno consistente rispetto alla variazione del 4,67% relativa al biennio 1999–2000.

Considerata la relativa inelasticità dell'imposta, l'aumento dell'importo totale degli accertamenti in conto competenza sembra possa attribuirsi, principalmente, alla sempre più attenta attività dei Comuni volta a ridurre le aree di evasione del tributo ed a recuperare importi arretrati.

ICI 2000-2001. Accertamenti in c/competenza

(Importi in milioni di lire)

REGIONE	2000	2001	Variaz. %
PIEMONTE	1.115.633	1.132.699	1,53
LOMBARDIA	2.270.780	2.322.452	2,28
LIGURIA	656.250	670.092	2,11
VENETO	1.069.263	1.107.953	3,62
FRIULI-V. GIULIA	243.529	247.821	1,76
EMILIA ROMAGNA	1.526.443	1.570.985	2,92
TOSCANA	1.258.253	1.296.416	3,03
UMBRIA	201.971	211.935	4,93
MARCHE	306.886	320.430	4,41
LAZIO	2.285.658	2.364.954	3,47
ABRUZZO	234.517	244.361	4,20
MOLISE	30.293	31.549	4,15
CAMPANIA	993.427	1.047.400	5,43
PUGLIA	885.337	913.037	3,13
BASILICATA	57.224	60.663	6,01
CALABRIA	177.183	179.299	1,19
SICILIA	675.368	686.425	1,64
SARDEGNA	230.252	250.400	8,75
TOTALE	14.218.267	14.658.871	3,10

Dall'esame dei dati distinti per Regione si evince che l'aumento degli importi degli accertamenti in conto competenza dell'ICI è generalizzato e relativo a tutte le Regioni, con risultati molto positivi in Sardegna, +8,75%, in Basilicata, +6,01%, in Campania, +5,43%, mentre l'aumento è al di sotto della media nazionale del 3,10% in otto Regioni ed in quattro al di sotto del 2%: Piemonte, +1,53%, Friuli Venezia Giulia, +1,76%, Calabria, +1,19% e Sicilia +1,64%.

ICI 2000 - 2001. Rapporto di composizione degli accertamenti regionali in c/competenza sul dato nazionale.

(Importi in milioni di lire)

REGIONE	2000	RAPP./TOT. %	2001	RAPP./TOT. %
PIEMONTE	1.115.633	7,85	1.132.699	7,74
LOMBARDIA	2.270.780	15,97	2.322.452	15,84
LIGURIA	656.250	4,62	670.092	4,57
VENETO	1.069.263	7,52	1.107.953	7,56
FRIULI-V. GIULIA	243.529	1,71	247.821	1,69
E.ROMAGNA	1.526.443	10,74	1.570.985	10,72
TOSCANA	1.258.253	8,85	1.296.416	8,84
UMBRIA	201.971	1,42	211.935	1,44
MARCHE	306.886	2,16	320.430	2,19
LAZIO	2.285.658	16,07	2.364.954	16,13
ABRUZZO	234.517	1,64	244.361	1,67
MOLISE	30.293	0,21	31.549	0,22
CAMPANIA	993.427	6,99	1.047.400	7,15
PUGLIA	885.337	6,23	913.037	6,23
BASILICATA	57.224	0,40	60.663	0,41
CALABRIA	177.183	1,25	179.299	1,22
SICILIA	675.368	4,75	686.425	4,68
SARDEGNA	230.252	1,62	250.400	1,70
TOTALE	14.218.267	100,00	14.658.871	100,00

Dal prospetto sopra riportato si rileva che delle tre Regioni (Lombardia, Emilia Romagna e Lazio), che in entrambi gli anni, concorrono con oltre il 10% all'importo totale degli

accertamenti in conto competenza dell'ICI, solo la regione Lazio presenta un aumento, seppur limitato, dell'incidenza percentuale sul totale, dal 16,07% al 16,13%.

Delle 18 Regioni considerate, 8 presentano una diminuzione, comunque limitata, della propria incidenza percentuale sul totale degli accertamenti di competenza.

ICI 2000 - 2001. Accertamenti in c/competenza.

(Importi arrotondati in milioni di lire)

Classi demografiche	ICI 2000	ICI 2001	Variazioni %
5	720.851	753.673	4,55
6	2.362.642	2.460.352	4,14
7	3.541.968	3.687.878	4,12
8	1.070.754	1.105.783	3,27
9	1.786.840	1.829.212	2,37
10	1.014.558	1.008.840	-0,56
11	3.720.654	3.813.132	2,49
TOTALE	14.218.267	14.658.871	3,10

Nel considerare la composizione degli accertamenti in conto competenza dell'ICI in base alle classi demografiche, si rileva che l'aumento del 3,10% complessivo è determinato da una variazione in aumento per tutte le classi, ad eccezione dell'importo relativo agli Enti della 10° classe demografica che, nel complesso, evidenziano una diminuzione di oltre mezzo punto percentuale.

Le variazioni più consistenti in aumento riguardano, nel complesso, gli Enti della 5° classe, +4,55%, gli Enti della 6° classe +4,14% e gli Enti della 7° classe, +4,12%.

ICI 2000 - 2001. Accertamenti in c/competenza. Rapporto di composizione di ogni singola classe demografica sul totale.

(Importi in milioni di lire)

Classi demografiche	2000	2001	Variazioni %
5	5,07	5,14	0,07
6	16,62	16,79	0,17
7	24,91	25,16	0,25
8	7,53	7,54	0,01
9	12,57	12,48	-0,16
10	7,14	6,88	-0,26
11	26,16	26,01	-0,16
Totale	100,00	100,00	

Gli accertamenti in conto competenza dell'ICI del totale degli Enti della 7^a e 11^a classe rappresentano in entrambi gli anni considerati oltre la metà dell'importo totale riferito a tutti i 1255 Enti considerati.

Il rapporto di composizione del dato relativo ad ogni singola classe demografica sul totale si è mantenuto pressoché invariato nel biennio, con variazioni non superiori al quarto punto percentuale.

ICI 2000 - 2001. Accertamenti in conto competenza. Importo pro capite.

REGIONE	Enti	Popolazione	Accertam. Es. 2000 in milioni	Accertam. Es. 2001 in milioni	Pro capite 2000 in lire	Pro capite 2001 in lire	Variatz. %
PIEMONTE	77	2.593.220	1.115.633	1.132.700	430.211	436.793	1,53
LOMBARDIA	202	5.544.522	2.270.780	2.322.452	409.554	418.873	2,28
LIGURIA	30	1.195.983	656.250	670.092	548.712	560.286	2,11
VENETO	124	2.991.419	1.069.263	1.107.953	357.443	370.377	3,62
FRIULI-V. GIULIA	27	651.013	243.529	247.821	374.077	380.669	1,76
EMILIA ROM.	92	2.962.058	1.526.443	1.570.985	515.332	530.369	2,92
TOSCANA	96	2.810.151	1.258.253	1.296.416	447.753	461.333	3,03
UMBRIA	18	609.533	201.971	211.935	331.354	347.701	4,93
MARCHE	38	953.706	306.886	320.430	321.783	335.984	4,41
LAZIO	66	4.147.762	2.285.658	2.364.954	551.058	570.176	3,47
ABRUZZO	28	731.325	234.517	244.361	320.674	334.135	4,20
MOLISE	5	98.502	30.293	31.549	307.537	320.288	4,15
CAMPANIA	126	4.261.279	993.427	1.047.399	233.129	245.795	5,43
PUGLIA	125	3.740.617	885.337	913.037	236.682	244.087	3,13
BASILICATA	14	279.952	57.224	60.663	204.406	216.691	6,01
CALABRIA	43	1.047.342	177.183	179.299	169.174	171.194	1,19
SICILIA	109	4.135.731	675.368	686.425	163.301	165.974	1,64
SARDEGNA	35	911.556	230.252	250.400	252.592	274.695	8,75
TOTALE	1.255	39.665.671	14.218.267	14.658.871	358.453	369.561	3,10

Nella tabella sopraindicata si raffrontano i dati ICI relativi agli accertamenti in conto competenza del biennio considerato con il numero degli abitanti dei 1255 Enti esaminati, pari a n. 39.665.671 (aggiornamento ISTAT-anno 2000).

Si rileva, nel 2001, un aumento generalizzato dell'incidenza dell'imposta sul contribuente: l'importo medio pro capite è di 369.561 lire, con un aumento, come già sopra riportato, del 3,10% rispetto all'anno precedente.

L'importo pro capite, anno 2001, più elevato si registra nel Lazio con oltre 570 migliaia di lire, seguito dalla Liguria con oltre 560 migliaia di lire e dalla Emilia Romagna con oltre 530 migliaia di lire.

Gli importi pro-capite medi, anno 2001, della regione Calabria, con 171 migliaia di lire, e della Regione Siciliana, con circa 166 migliaia di lire, risultano inferiori alla metà dell'importo pro capite medio nazionale.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ICI 2000-2001. Accertamenti in c/competenza. Importo per unità immobiliari.

Regione	N. Enti	Unità Immobiliari	Accertam. Es. 2000 in milioni	Accertam. Es. 2001 in milioni	Importo per unità immob. in lire 2000	Importo per unità immob. in lire 2001	Var. %
PIEMONTE	77	1.381.979	1.115.633	1.132.699	807.272	819.621	1,53
LOMBARDIA	202	2.644.040	2.270.780	2.322.452	858.830	878.372	2,28
LIGURIA	30	703.391	656.250	670.092	932.980	952.659	2,11
VENETO	124	1.180.500	1.069.263	1.107.953	905.771	938.546	3,62
FRIULI-V GIULIA	27	321.296	243.529	247.821	757.958	771.317	1,76
EM. ROMAGNA	92	1.371.774	1.526.443	1.570.985	1.112.751	1.145.221	2,91
TOSCANA	96	1.202.681	1.258.253	1.296.416	1.046.207	1.077.938	3,03
UMBRIA	18	254.476	201.971	211.935	793.674	832.829	4,93
MARCHE	38	395.801	306.886	320.430	775.354	809.573	4,41
LAZIO	66	1.905.826	2.285.658	2.364.954	1.199.300	1.240.907	3,47
ABRUZZO	28	320.981	234.517	244.361	730.626	761.294	4,20
MOLISE	5	39.607	30.293	31.549	764.840	796.551	4,15
CAMPANIA	126	1.533.022	993.427	1.047.399	648.019	683.225	5,44
PUGLIA	125	1.741.002	885.337	913.037	508.522	524.432	3,13
BASILICATA	14	114.655	57.224	60.663	499.097	529.092	6,01
CALABRIA	43	439.722	177.183	179.299	402.943	407.755	1,19
SICILIA	109	1.747.943	675.368	686.425	386.379	392.704	1,64
SARDEGNA	35	389.614	230.252	250.400	590.975	642.687	8,75
Totale	1.255	17.688.310	14.218.267	14.658.871	803.823	828.732	3,10

Nella tabella suesposta si considera la consistenza del patrimonio immobiliare presente nei 1255 Enti esaminati, rapportata agli accertamenti in conto competenza, nel biennio considerato, per rilevare l'importo medio nazionale e regionale del suddetto accertamento per unità immobiliare.

Dall'esame del prospetto, si rileva che l'importo medio nazionale dell'ICI per unità immobiliare è di 828.732 lire, nell'anno 2001; sale ad oltre 1 milione di lire: nel Lazio, 1.240 migliaia di lire, nell'Emilia Romagna, 1.145 migliaia di lire e nella Toscana, 1.078 migliaia di lire.

In tutte le Regioni del Sud, nelle isole e nella Regione Marche l'importo medio degli accertamenti in conto competenza per unità immobiliare è inferiore all'importo medio nazionale.

Dati relativi agli accertamenti in c/competenza per gli anni 1997-1998-1999-2000-2001 degli Enti della 10^a e 11^a classe demografica.

(Importi in milioni di lire)

REGIONE	COMUNI	CLASSE	1997	1998	1999	2000	2001
PIEMONTE	TORINO	11	478.000	479.307	473.177	473.189	491.736
LOMBARDIA	MILANO	11	738.234	731.738	732.845	733.088	738.060
VENETO	VENEZIA	10	137.299	134.923	135.839	124.926	124.757
VENETO	VERONA	10	118.776	118.841	118.589	119.920	121.921
LIGURIA	GENOVA	11	311.236	320.000	300.238	310.000	318.955
EM. ROM.	BOLOGNA	10	245.700	256.700	255.900	254.750	253.300
TOSCANA	FIRENZE	10	231.129	239.384	242.827	253.100	252.000
LAZIO	ROMA	11	1.607.258	1.733.907	1.707.797	1.741.052	1.815.826
CAMPANIA	NAPOLI	10	303.354	306.726	327.807	327.530	336.197
PUGLIA	BARI	10	113.984	117.551	118.000	135.750	141.933
SICILIA	PALERMO	11	96.989	101.896	112.700	117.046	112.358
SICILIA	CATANIA	10	82.915	85.458	103.410	126.112	114.930
TOTALE			4.464.874	4.626.431	4.629.129	4.716.463	4.821.973

Dall'esame della tabella si rileva l'andamento degli accertamenti in conto competenza dell'ICI dei Comuni della 10^a ed 11^a classe demografica relativi agli ultimi cinque anni esaminati. Nel loro complesso detti Comuni presentano un incremento costante nel quinquennio: pari al 3,61% dal 1997 al 1998, allo 0,06% nel 1999, all'1,89% nel 2000 ed al 2,23% nell'anno 2001.

Nel biennio 2000 - 2001 cinque dei dodici Comuni presentano una variazione in diminuzione degli accertamenti in conto competenza dell'ICI: Venezia -0,14%, Bologna -0,57%, Firenze -0,43%, Palermo -4%, e Catania -8,87%.

ICI 2000 -2001

(Importi arrotondati in milioni di lire)

1.255 ENTI	2000	2001	Var. %
Accertamenti c/residui	5.894.538	5.688.764	- 3,49
Accertamenti c/competenza	14.218.267	14.658.871	3,10
Accertamenti totali	20.112.804	20.347.634	1,17
Residui da residui	675.627	895.029	32,47
Residui da competenza	5.022.026	4.327.628	-13,83
Residui attivi totali	5.697.653	5.222.657	-8,34
Riscossioni c/residui	5.218.911	4.793.736	-8,15
Riscossioni c/competenza	9.196.241	10.331.243	12,34
Riscossioni totali	14.415.151	15.124.978	4,92

ICI 2000-2001. Tasso di realizzazione

(Importi in milioni di lire)

Enti	Riscossioni c/comp. 2000	Accertam. c/comp. 2000	Tasso per la realizz. 2000	Riscossioni c/comp. 2001	Accertam. c/comp. 2001	Tasso per la realizz. 2001	Diff.
1255	9.196.241	14.218.267	64,68%	10.331.243	14.658.871	70,48%	5,8%

ICI 2000-2001. Tasso di smaltimento residui

(Importi in milioni di lire)

Enti	Riscossioni c/res. 2000	Accertam. c/res. 2000	Tasso smalt. 2000	Riscossioni c/res. 2001	Accertam. c/res. 2001	Tasso smalt. 2001	Diff.
1255	5.218.911	5.894.538	88,54%	4.793.736	5.688.764	84,27%	-4,27%

Dalle tabelle sopra riportate si rileva che il tasso di realizzazione, derivante dal rapporto tra le riscossioni e gli accertamenti in conto competenza, aumenta del 5,8% (dal 64,68% del 2000 al 70,48% del 2001) ed indica un ottimo andamento nelle riscossioni, in considerazione del fatto che l'imposta viene riscossa in parte, fisiologicamente, nell'anno successivo a quello di competenza.

Positivo anche l'andamento dei residui totali che diminuiscono dell'8,34%, in conseguenza della variazione negativa dei residui della competenza pari al -13,83%, mentre subisce un decremento del 4,27% il tasso di smaltimento residui, derivante dal rapporto tra riscossioni ed accertamenti in conto residui, dall'88,54% del 2000 all'84,27% dell'anno esaminato: gli accertamenti in conto residui sono diminuiti del 3,49%, ed in misura maggiore sono diminuite le riscossioni in conto residui (-8,15%).

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle degli accertamenti, riscossioni e residui dell'ICI relative agli Enti esaminati, aggregati per Regione e per classe demografica.

Analisi speciale

La Sezione Autonomie, con riferimento all'anno 2001, ha avviato un'indagine specifica volta a rilevare il fenomeno del recupero degli importi dell'imposta comunale sugli immobili, di pertinenza di anni precedenti e relativa a modifiche di classamenti catastali o risultato della lotta all'evasione fiscale.

Da una scheda informativa compilata dai responsabili degli Enti locali sono stati tratti i dati necessari all'indagine della quale vengono indicati di seguito i risultati.

Esercizio 2001. ICI. Accertamenti conto competenza ICI totale ed accertamenti conto competenza relativi al recupero ICI anni precedenti

(importi in milioni di lire)

REGIONE	ICI		N. Enti esaminati	n. Enti con arretr uguale a 0	N. Enti con recuperi diversi da 0	Incid. ICI recuperi su ICI totale
	Totale	Recuperi anni precedenti				
PIEMONTE	1.132.700	37.431	77	25	52	3,30%
LOMBARDIA	2.322.452	87.030	202	43	159	3,75%
LIGURIA	670.092	31.463	30	8	22	4,70%
VENETO	1.107.953	53.648	124	23	101	4,84%
FRIULI-V. GIULIA	247.821	9.847	27	4	23	3,97%
EMILIA ROMAGNA	1.570.985	74.192	92	11	81	4,72%
TOSCANA	1.296.416	63.246	96	20	76	4,88%
UMBRIA	211.935	22.068	18	5	13	10,41%
MARCHE	320.430	19.082	38	9	29	5,96%
LAZIO	2.364.954	130.547	66	25	41	5,52%
ABRUZZO	244.361	36.570	28	13	15	14,97%
MOLISE	31.549	4.044	5	1	4	12,82%
CAMPANIA	1.047.399	109.287	126	64	62	10,43%
PUGLIA	913.037	75.643	125	29	96	8,28%
BASILICATA	60.663	5.044	14	5	9	8,31%
CALABRIA	179.299	17.236	43	19	24	9,61%
SICILIA	686.425	78.691	109	41	68	11,46%
SARDEGNA	250.400	11.528	35	13	22	4,60%
Totale complessivo	14.658.871	866.597	1.255	358	897	5,91%

Esercizio 2001. ICI. Accertamenti conto competenza ICI totale ed accertamenti conto competenza relativi al recupero ICI anni precedenti. Suddivisione per classi demografiche

(importi in milioni di lire)

CLASSE	ICI		Totale Enti esaminati	N. Enti con recuperi ICI diversi da 0	Incid. ICI recuperi su ICI totale
	Totale	Recuperi anni precedenti			
5	753.671	49.960	265	188	6,63%
6	2.460.357	174.836	555	386	7,11%
7	3.687.872	254.181	344	251	6,89%
8	1.105.785	89.669	46	35	8,11%
9	1.829.212	76.231	33	26	4,17%
10	1.008.841	43.289	6	5	4,29%
11	3.813.132	178.431	6	6	4,68%
TOTALE	14.658.871	866.597	1.255	897	5,91%

Dalle tabelle suesposte si evince che su un totale di 1255 Enti esaminati 897 Enti hanno comunicato di aver accertato nel 2001, in conto competenza, importi relativi ad ICI riferita ad anni precedenti, non accertata nell'anno al quale, effettivamente, gli importi stessi si riferivano.

L'importo globale dell'ICI per recuperi pari a 866.597 milioni di lire rappresenta il 5,91% dell'intero importo ICI relativo agli accertamenti in competenza dell'anno 2001.

Cinque sono le Regioni nelle quali l'importo dei recuperi dell'ICI incide per oltre il 10% sul totale degli accertamenti in conto competenza: Umbria, 10,41%; Campania, 10,43%; Sicilia, 11,46%; Molise, 12,82% e Abruzzo, 14,97%.

Nella suddivisione degli Enti per classi demografiche, è nelle prime 4 classi considerate che l'incidenza degli importi relativi ai recuperi supera l'incidenza media degli accertamenti in conto competenza dei recuperi sugli accertamenti in conto competenza totali dell'anno 2001: 5^a classe demografica 6,63%; 7^a classe demografica 6,89%; 6^a classe demografica 7,11% ed 8^a classe demografica 8,11%.

Da un esame più specifico risulta che in 333 Comuni, sugli 897 interessati dal fenomeno, l'incidenza degli accertamenti in conto competenza relativi ai recuperi ICI degli anni precedenti è superiore al 10% del totale degli accertamenti dell'ICI in conto competenza del 2001; ed in 102 di questi Enti l'incidenza dell'importo dei recuperi supera il 20% del totale dell'importo dell'ICI dell'anno, accertamenti in conto competenza; oltre la metà degli Enti appartiene alla 6^a classe demografica (tabelle nel volume degli allegati).

Esercizio 2001. I dati si riferiscono al recupero ICI anni precedenti

(importi in milioni di lire)

REGIONE	Accertamenti in conto competenza	Riscossioni in conto competenza	Tasso di realizzazione (riscossioni/accertamenti)
PIEMONTE	37.431	15.144	40,46%
LOMBARDIA	87.030	54.313	62,41%
LIGURIA	31.463	27.866	88,57%
VENETO	53.648	33.702	62,82%
FRIULI-V. GIULIA	9.847	6.346	64,45%
EMILIA ROMAGNA	74.192	40.488	54,57%
TOSCANA	63.246	20.125	31,82%
UMBRIA	22.068	6.561	29,73%
MARCHE	19.082	6.216	32,58%
LAZIO	130.547	42.032	32,20%
ABRUZZO	36.570	23.967	65,54%
MOLISE	4.044	595	14,71%
CAMPANIA	109.287	22.596	20,68%
PUGLIA	75.643	31.828	42,08%
BASILICATA	5.044	1.656	32,83%
CALABRIA	17.236	3.643	21,14%
SICILIA	78.691	18.422	23,41%
SARDEGNA	11.528	4.799	41,63%
Totale complessivo	866.597	360.299	41,58%

Il tasso di realizzazione, che rappresenta l'incidenza degli importi riscossi sugli importi accertati in conto competenza relativi al recupero ICI anni precedenti, è del 41,58%, media nazionale. Il più alto tasso di realizzazione è presente nella Liguria, dove l'88,57% degli importi accertati viene riscosso. Nelle Regioni Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Abruzzo l'importo delle riscossioni supera il 60% dell'importo degli accertamenti. In dieci Regioni, Piemonte, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Molise, Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia, invece, il tasso di realizzazione è inferiore alla media.

Esercizio 2001. I dati indicano le riscossioni in conto competenza di ICI totale e le riscossioni in conto competenza dei recuperi ICI anni precedenti

(importi in milioni di lire)

Regione	ICI		Totale Enti esaminati	N. Enti con recuperi ICI diversi da 0	Incid. ICI recuperi su ICI totale
	Totale	Recuperi anni precedenti			
PIEMONTE	927.808	15.144	77	48	1,63%
LOMBARDIA	1.724.869	54.313	202	145	3,15%
LIGURIA	475.212	27.866	30	20	5,86%
VENETO	935.304	33.702	124	92	3,60%
FRIULI-V. GIULIA	152.124	6.346	27	21	4,17%
EMILIA ROMAGNA	1.279.259	40.488	92	76	3,16%
TOSCANA	946.853	20.125	96	62	2,13%
UMBRIA	171.517	6.561	18	11	3,83%
MARCHE	245.361	6.216	38	22	2,53%
LAZIO	1.366.984	42.032	66	30	3,07%
ABRUZZO	190.601	23.967	28	12	12,57%
MOLISE	20.002	595	5	4	2,97%
CAMPANIA	668.278	22.596	126	49	3,38%
PUGLIA	562.592	31.828	125	69	5,66%
BASILICATA	33.466	1.656	14	7	4,95%
CALABRIA	98.831	3.643	43	17	3,69%
SICILIA	350.200	18.422	109	58	5,26%
SARDEGNA	181.980	4.799	35	16	2,64%
Totale complessivo	10.331.243	360.299	1.255	759	3,49%

In quest'ultima tabella sono riportati, distinti per Regione, gli importi delle riscossioni dell'ICI in conto competenza dell'anno 2001, la parte di questi importi relativi ai recuperi dell'imposta degli anni precedenti e l'incidenza degli importi relativa ai recuperi sugli accertamenti globali in conto competenza.

Le riscossioni relative ai recuperi rappresentano, nell'insieme, il 3,49% del totale delle riscossioni in conto competenza del 2001: quasi due punti e mezzo in meno rispetto all'incidenza degli accertamenti relativi ai recuperi sul totale degli accertamenti dell'ICI in conto competenza.

3.4.2 Tassa per lo Smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani

Le norme del d.lgs. n. 22 del 5.2.1997 (decreto Ronchi) e le successive disposizioni in materia, emanate in conseguenza delle direttive comunitarie sui rifiuti, ispirate alle sentite esigenze di tutela dell'ambiente, hanno profondamente innovato tutto il sistema normativo che disciplina il settore della raccolta e gestione di rifiuti solidi urbani, avendo come obiettivi la realizzazione di tecnologie più avanzate ed efficienti rivolte al riciclaggio dei rifiuti raccolti, all'eliminazione di abusivismi ed illegalità ed al totale autofinanziamento del servizio anche attraverso il riutilizzo delle materie prime presenti nei rifiuti.

Per il finanziamento del servizio è previsto il passaggio dal sistema della tassa, commisurata, quasi esclusivamente, alle superfici immobiliari occupate dai cittadini e dalle imprese, alla tariffa commisurata, principalmente, alla quantità di rifiuti effettivamente prodotti.

L'introduzione della tariffa, nel d.lgs. n. 22 del 1997, era prevista per tutti i Comuni a decorrere dal 1° gennaio 1999.

Di fronte alle difficoltà di applicare repentinamente, in modo corretto ed efficace, la tariffa ed alle preoccupazioni manifestate dagli Enti sia per la previsione di aggravio dell'onere sostenuto dai cittadini che per le esigenze di bilancio, con l'art. 33 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria per il 2000) sono stati differiti i termini per l'applicazione del nuovo sistema tariffario: dal 1° gennaio 2003 per i Comuni che nell'anno 1999 hanno raggiunto un grado di copertura dei costi superiore all'85%; dal 1° gennaio 2005 per i Comuni che nell'anno 1999 hanno raggiunto un grado di copertura dei costi tra il 55% e l'85% ed infine dal 1° gennaio 2008 per i Comuni che nell'anno 1999 hanno raggiunto un grado di copertura dei costi inferiore al 55% e per tutti i Comuni che hanno meno di 5.000 abitanti, a prescindere dal grado di copertura dei costi raggiunto nel 1999.

In ogni caso, i Comuni hanno facoltà di deliberare l'introduzione anticipata della tariffa rispetto ai termini previsti in base al livello di copertura dei costi.

TARSU – Analisi Finanziaria

L'analisi finanziaria prende in esame i risultati relativi alla TARSU con riferimento a 1255 Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti su 1329, nel biennio 2000–2001

TARSU 2000-2001. Accertamenti in conto competenza

1255 ENTI	2000	2001	(Importi in milioni di lire)
			Variazione %
Accertamenti c/competenza	6.527.875	6.762.783	3,60

L'importo totale degli accertamenti in conto competenza del 2001 è aumentato del 3,60% rispetto all'anno precedente, confermando la tendenza consolidata della variazione in aumento, anche se meno consistente rispetto al biennio precedente, 1999–2000, pari al 5,71%.

L'incremento registrato, in questo biennio di riferimento, sembra dovuto, oltre al ricorso a strumenti di semplificazione e di snellimento delle procedure di accertamento e riscossione, anche all'attività sempre più attenta dei Comuni volta a ridurre le aree di evasione della tassa ed a recuperare importi degli anni precedenti.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TARSU 2000 - 2001. Accertamenti in c/competenza.

(milioni di lire)

Regione	Anno 2000	Anno 2001	Variazione in %
PIEMONTE	509.922	530.784	4,09
LOMBARDIA	1.178.486	1.195.178	1,42
LIGURIA	301.245	307.817	2,18
VENETO	349.588	352.220	0,75
FRIULI VENEZIA GIULIA	101.578	94.391	-7,08
EMILIA ROMAGNA	492.854	517.738	5,05
TOSCANA	593.353	636.886	7,34
UMBRIA	102.993	108.751	5,60
MARCHE	137.729	160.436	16,49
LAZIO	858.653	885.172	3,09
ABRUZZO	103.207	109.030	5,64
MOLISE	9.510	9.980	4,94
CAMPANIA	603.022	614.093	1,84
PUGLIA	449.896	476.146	5,83
BASILICATA	42.950	43.372	0,98
CALABRIA	93.183	98.837	6,07
SICILIA	450.435	456.097	1,26
SARDEGNA	149.271	165.857	11,11
TOTALE	6.527.875	6.762.783	3,60

Dall'esame dei dati distinti per Regione si evince che l'aumento degli importi degli accertamenti in conto competenza della TARSU è relativo a tutte le Regioni ad eccezione del Friuli Venezia Giulia, nella quale il dato globale relativo al 2001 è inferiore del 7,08% rispetto all'anno precedente; aumentano di oltre il 10% gli accertamenti in conto competenza del 2001 delle Marche, +16,49% e della Sardegna, + 11,11%.

TARSU 2000-2001. Rapporto di composizione degli accertamenti in c/competenza regionali sul dato nazionale.

(milioni di lire)

Regione	2000	Rapporto su totale	2001	Rapporto su totale
PIEMONTE	509.922	7,81%	530.784	7,85%
LOMBARDIA	1.178.486	18,05%	1.195.178	17,67%
LIGURIA	301.245	4,61%	307.817	4,56%
VENETO	349.588	5,35%	352.220	5,21%
FRIULI. V. GIULIA	101.578	1,56%	94.391	1,40%
EMILIA ROMAGNA	492.854	7,55%	517.738	7,66%
TOSCANA	593.353	9,09%	636.886	9,42%
UMBRIA	102.993	1,58%	108.751	1,60%
MARCHE	137.729	2,11%	160.436	2,37%
LAZIO	858.653	13,15%	885.172	13,09%
ABRUZZO	103.208	1,58%	109.030	1,61%
MOLISE	9.510	0,14%	9.980	0,15%
CAMPANIA	603.022	9,24%	614.093	9,08%
PUGLIA	449.896	6,90%	476.146	7,04%
BASILICATA	42.950	0,66%	43.372	0,64%
CALABRIA	93.183	1,43%	98.837	1,46%
SICILIA	450.435	6,90%	456.097	6,74%
SARDEGNA	149.271	2,29%	165.857	2,45%
TOTALE	6.527.875	100,00%	6.762.783	100,00%

Due Regioni: Lombardia, +17,67%, e Lazio, +13,09% rappresentano da sole oltre il 30% dell'importo totale nazionale degli accertamenti in conto competenza della TARSU sia per l'anno 2000 che per il 2001.

Otto Regioni presentano una diminuzione, limitata a meno di un punto percentuale, della propria incidenza percentuale sul totale degli accertamenti di competenza rispetto all'anno precedente.

TARSU 2000-2001. Accertamenti in c/competenza - Rapporto di composizione di ogni singola classe demografica sul totale.

(milioni di lire)

CLASSI DEMOGRAFICHE	2000	2001
5	4,78%	4,81%
6	16,30%	16,57%
7	26,35%	26,40%
8	9,00%	8,76%
9	12,09%	12,69%
10	5,06%	5,20%
11	26,42%	25,57%
TOTALE	100,00%	100,00%

Nel considerare la composizione degli accertamenti in conto competenza della TARSU in base alle classi demografiche, si rileva una diminuzione dell'incidenza percentuale dell'importo accertato, complessivamente, negli Enti dell'8[^] e dell'11[^] classe sul totale nell'anno 2001 rispetto al 2000.

Gli accertamenti di competenza della TARSU sul totale degli Enti della 7[^] e dell'11[^] classe rappresentano, in entrambi gli anni considerati, oltre la metà dell'importo totale del tributo.

TARSU 2000-2001. Accertamenti in c/competenza per classi demografiche.

(milioni di lire)

CLASSI DEMOGRAFICHE	2000	2001	Variazione %
5	311.891	325.620	4,40
6	1.064.521	1.120.477	5,26
7	1.719.909	1.785.925	3,84
8	586.992	592.732	0,98
9	788.999	857.739	8,71
10	330.308	351.251	6,34
11	1.725.255	1.729.041	0,22
Totale	6.527.875	6.762.783	3,60

La composizione degli accertamenti in conto competenza in relazione alle classi demografiche evidenzia come la variazione positiva degli accertamenti in conto competenza interessa gli importi globali riferiti a tutte le classi demografiche: la variazione percentuale positiva è inferiore all'aumento medio nazionale pari al 3,60%, nell'importo totale riferito a due classi demografiche: nell'8[^] classe, +0,98%, e nell'11[^] classe demografica, +0,22%.

TARSU 2000-2001 - Accertamenti in c/competenza. Importo pro capite

Regione	N. Enti	Popolaz.	Accertam. Es.2000 in milioni	Accertam. Es. 2001 in milioni	Pro.capite anno 2000 in lire	Pro.capite anno 2001 in lire	Var. %
Piemonte	77	2.593.220	509.922	530.784	196.637	204.681	4,09
Lombardia	202	5.544.522	1.178.486	1.195.178	212.550	215.560	1,42
Liguria	30	1.195.983	301.245	307.817	251.881	257.376	2,18
Veneto	124	2.991.983	349.588	352.220	116.842	117.721	0,75
Friuli-V. Giulia	27	651.013	101.578	94.391	156.031	144.991	-7,08
Em. Romagna	92	2.962.058	492.854	517.738	166.389	174.790	5,05
Toscana	96	2.810.151	593.353	636.886	211.146	226.638	7,34
Umbria	18	609.533	102.993	108.751	168.970	178.417	5,59
Marche	38	953.706	137.729	160.436	144.415	168.224	16,49
Lazio	66	4.147.762	858.653	885.172	207.016	213.410	3,09
Abruzzo	28	731.325	103.208	109.030	141.125	149.086	5,64
Molise	5	98.502	9.510	9.980	96.546	101.318	4,94
Campania	126	4.261.279	603.022	614.093	141.512	144.110	1,84
Puglia	125	3.740.617	449.896	476.146	120.273	127.291	5,83
Basilicata	14	279.952	42.950	43.372	153.419	154.927	0,98
Calabria	43	1.047.342	93.183	98.837	88.971	94.369	6,07
Sicilia	109	4.135.731	450.435	456.097	108.913	110.282	1,26
Sardegna	35	911.556	149.271	165.857	163.754	181.949	11,11
TOTALE	1255	39.665.671	6.527.875	6.762.783	164.572	170.495	3,60

Nella tabella si raffrontano i dati TARSU relativi agli accertamenti in conto competenza del biennio considerato con il numero degli abitanti degli Enti considerati pari a n. 39.665.671 (aggiornamento ISTAT-2000).

L'importo medio pro capite supera 170 migliaia di lire; aumenta in tutte le Regioni ad eccezione del Friuli-Venezia Giulia; in cinque Regioni supera 200 migliaia di lire: Piemonte (204.681 lire), Lazio, (213.410 lire), Lombardia (215.560 lire), Toscana (226.638 lire) e Liguria (257.376 lire).

TARSU 2000-2001. Accertamenti in c/competenza. Importo per unità immobiliari.

Regione	N. Enti	Unità	Acc. es.2000 In milioni	Acc. es.2001 In milioni	2000 importo in lire per unità immobiliare	2001 importo in lire per unità immobiliare	Variazione %
Piemonte	77	1.381.979	509.922	530.784	368.980	384.075	4,09
Lombardia	202	2.644.040	1.178.486	1.195.178	445.714	452.027	1,42
Liguria	30	703.391	301.245	307.817	428.275	437.619	2,18
Veneto	124	1.180.500	349.588	352.220	296.136	298.365	0,75
Fr.-V. Giulia	27	321.296	101.578	94.391	316.151	293.782	-7,08
Em. Romagna	92	1.371.774	492.854	517.738	359.282	377.422	5,04
Toscana	96	1.202.681	593.353	636.886	493.359	529.555	7,34
Umbria	18	254.476	102.993	108.751	404.726	427.353	5,59
Marche	38	395.801	137.729	160.436	347.975	405.345	16,49
Lazio	66	1.905.826	858.653	885.172	450.541	464.456	3,14
Abruzzo	28	320.981	103.208	109.030	321.539	339.677	3,14
Molise	5	39.607	9.510	9.980	240.109	251.976	4,94
Campania	126	1.533.022	603.022	614.093	393.355	400.577	1,75
Puglia	125	1.741.002	449.896	476.146	258.412	273.490	5,83
Basilicata	14	114.655	42.950	43.372	374.602	378.283	0,98
Calabria	43	439.722	93.183	98.837	211.913	224.772	6,07
Sicilia	109	1.747.943	450.435	456.097	257.694	260.933	1,26
Sardegna	35	389.614	149.271	165.857	383.125	425.696	11,11
Totale	1.255	17.688.310	6.527.875	6.762.783	369.050	382.330	3,60

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nella tabella sopraindicata si considera la consistenza del patrimonio immobiliare presente nei Comuni esaminati rapportata agli accertamenti in conto competenza, nel biennio, al fine di rilevare l'importo medio regionale e nazionale del suddetto accertamento della TARSU per unità immobiliare.

L'importo medio nazionale dell'accertamento in competenza della TARSU per unità immobiliare è di 382.330 lire; l'importo medio massimo regionale in Toscana, 529.555 lire, il minimo in Calabria, 224.772 lire.

TARSU 2000-2001

	(milioni di lire)		
1255 Enti	2000	2001	Variazione %
Accertamenti c/residui	3.738.097	5.633.016	50,69
Accertamenti c/competenza	6.527.875	6.762.783	3,60
Accertamenti totali	10.265.971	12.395.799	20,75
Residui dai residui	1.948.219	2.774.147	42,39
Residui dalla competenza	3.858.170	3.789.973	-1,77
Residui attivi totali	5.806.389	6.564.119	13,05
Riscossioni c/residui	1.789.877	2.858.869	59,72
Riscossioni c/competenza	2.669.705	2.972.810	11,35
Riscossioni totali	4.459.582	5.831.680	30,77

Dall'esame dei dati della tabella sopra riportata, emerge che il dato positivo conseguito negli accertamenti in conto competenza e negli accertamenti in conto residui, aumentati di oltre il 50%, trova una positiva corrispondenza nell'aumento del 30,77% delle entrate effettive dei Comuni: le riscossioni in conto competenza aumentano dell'11,35% e quelle in conto residui del 59,72%.

TARSU 2000-2001. Tasso di realizzazione

	(importi arrotondati al milione di lire)						
REGIONE	Riscossioni c/competenza	Accertamenti c/competenza 2000	Tasso di realizzaz. 2000	Riscossioni c/competenza 2001	Accertamenti c/competenza 2001	Tasso di realizzaz 2001	Diff. in %
PIEMONTE	222.375	509.922	43,61	288.424	530.784	54,34	10,73
LOMBARDIA	532.832	1.178.486	45,21	590.709	1.195.178	49,42	14,94
LIGURIA	192.288	301.245	63,83	212.648	307.817	69,08	5,25
VENETO	217.570	349.588	62,24	244.024	352.220	69,28	7,04
FR. V. GIULIA	29.084	101.578	28,63	31.278	94.391	33,14	4,50
E. ROMAGNA	414.530	492.854	84,11	436.697	517.738	84,35	0,24
TOSCANA	324.599	593.353	54,71	397.030	636.886	62,34	7,63
UMBRIA	58.872	102.993	57,16	66.551	108.751	61,20	4,04
MARCHE	82.037	137.729	59,56	103.942	160.436	64,79	5,23
LAZIO	302.310	858.653	35,21	255.948	885.172	28,92	-6,29
ABRUZZO	40.384	103.208	39,13	44.257	109.030	40,59	1,46
MOLISE	1.753	9.510	18,43	3.015	9.980	30,21	13,25
CAMPANIA	55.462	603.022	9,20	61.194	614.093	9,96	0,76
PUGLIA	162.340	449.896	36,08	182.413	476.146	38,31	2,23
BASILICATA	6.936	42.950	16,15	8.396	43.372	19,36	3,21
CALABRIA	4.119	93.183	4,42	6.504	98.837	6,58	2,16
SICILIA	5.987	450.435	1,33	10.703	456.097	2,35	1,02
SARDEGNA	16.227	149.271	10,87	29.077	165.857	17,53	6,66
TOTALE	2.669.705	6.527.875	40,90	2.972.810	6.762.783	43,96	3,06

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il tasso di realizzazione, derivante dal rapporto tra accertamenti e riscossioni in conto competenza, aumenta del 3,06%: dal 40,90% del 2000 al 43,96% dell'anno 2001; nel biennio precedente era diminuito dell'11,93%.

La percentuale delle riscossioni sugli accertamenti in conto competenza diminuisce solamente nella regione Lazio, nel suo complesso del 6,29%.

In otto Regioni, tutte del centro - nord, il tasso di realizzazione medio regionale è superiore alla media nazionale; in tre Regioni il tasso di realizzazione medio regionale è inferiore al 10%: Campania 9,96%, Calabria 6,58% e Sicilia 2,35%.

TARSU 2000-2001. Tasso di smaltimento residui

(milioni di lire)

REGIONE	Riscossioni c/residui 2000	Accertamenti c/residui 2000	Tasso smaltimento 2000	Riscossioni c/residui 2001	Accertamenti c/residui 2001	Tasso smaltimento 2001	Differenza
PIEMONTE	184.484	259.413	71,12%	241.928	356.393	67,88%	-3,24%
LOMBARDIA	272.691	386.123	70,62%	542.966	745.617	72,82%	2,20%
LIGURIA	48.366	82.144	58,88%	76.644	142.067	53,95%	-4,93%
VENETO	94.479	134.943	70,01%	112.697	160.653	70,15%	0,14%
FR.V.GIULIA	54.258	67.395	80,51%	66.281	83.522	79,36%	-1,15%
E.ROMAGNA	84.459	101.735	83,02%	62.092	93.298	66,55%	-17,62%
TOSCANA	186.402	292.400	63,75%	209.542	367.224	57,06%	-6,69%
UMBRIA	21.691	41.464	52,31%	35.777	63.824	56,06%	3,75%
MARCHE	33.624	42.658	78,82%	47.046	62.453	75,33%	-3,49%
LAZIO	188.712	415.333	45,44%	358.928	772.808	46,44%	1,00%
ABRUZZO	35.798	57.199	62,58%	43.948	82.939	52,99%	-9,59%
MOLISE	5.521	5.893	93,69%	4.866	8.129	59,85%	-33,84%
CAMPANIA	200.064	755.972	26,46%	317.101	1.037.338	30,57%	4,11%
PUGLIA	150.177	246.054	61,03%	230.881	372.013	62,06%	1,03%
BASILICATA	17.610	30.346	58,03%	27.869	48.515	57,44%	-0,59%
CALABRIA	47.641	124.096	38,39%	64.029	162.012	39,52%	1,13%
SICILIA	90.247	530.840	17,00%	310.697	855.423	36,32%	19,32%
SARDEGNA	73.655	164.089	44,89%	105.578	218.788	48,26%	3,37%
Totale	1.789.877	3.738.097	47,88%	2.858.869	5.633.016	50,75%	2,87%

Nel biennio considerato migliora anche il tasso di smaltimento residui, rappresentato dall'incidenza delle riscossioni in conto residui sugli accertamenti in conto residui, dal 47,88% del 2000 al 50,75%, con un incremento medio nazionale del + 2,87%; nel biennio precedente, 1999-2000, il tasso di smaltimento residui era diminuito del -23,46%.

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle relative agli accertamenti, riscossioni e residui della TARSU relative agli Enti esaminati, aggregati per Regione e per classe demografica.

Analisi Speciale

La Sezione Autonomie, con riferimento all'anno 2001, ha avviato un'indagine speciale volta ad evidenziare il fenomeno del recupero degli importi della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi di pertinenza di anni precedenti, non accertati negli anni di riferimento, relativi, principalmente, ai risultati conseguiti nella lotta all'evasione tributaria.

Da una scheda informativa compilata dai responsabili degli Enti locali sono stati tratti i dati necessari all'indagine, della quale vengono indicati di seguito i primi risultati.

TARSU 2001. Accertamenti in conto competenza TARSU totale e accertamenti in conto competenza relativi al recupero TARSU anni precedenti.

(milioni di lire)

Regione	TARSU		N. Enti esaminati	N. Enti con recuperi maggiori di 0	Incid. dei recuperi sul totale
	Totale	Recuperi anni precedenti			
PIEMONTE	530.784	36.978	77	38	6,97%
LOMBARDIA	1.195.178	62.384	202	102	5,22%
LIGURIA	307.817	21.145	30	18	6,87%
VENETO	352.220	12.189	124	65	3,46%
FRIULI-V. GIULIA	94.391	1.005	27	15	1,06%
EMILIA ROMAGNA	517.738	21.693	92	68	4,19%
TOSCANA	636.886	31.812	96	63	4,99%
UMBRIA	108.751	10.004	18	15	9,20%
MARCHE	160.436	6.702	38	13	4,18%
LAZIO	885.172	42.357	66	24	4,79%
ABRUZZO	109.030	5.397	28	9	4,95%
MOLISE	9.980	339	5	3	3,40%
CAMPANIA	614.093	42.616	126	36	6,94%
PUGLIA	476.146	30.339	125	45	6,37%
BASILICATA	43.372	6.229	14	5	14,36%
CALABRIA	98.837	3.343	43	9	3,38%
SICILIA	456.097	52.940	109	30	11,61%
SARDEGNA	165.857	5.201	35	17	3,14%
Totale complessivo	6.762.783	392.673	1.255	575	5,81%

TARSU 2001. Accertamenti in conto competenza TARSU totale e accertamenti in conto competenza relativi al recupero TARSU anni precedenti. Suddivisione per classi demografiche.

(milioni di lire)

CLASSE	TARSU		N. Enti esaminati	N. Enti con recuperi maggiori di 0	Incid. dei recuperi sul totale
	Totale	Somma di recuperi acc.			
5	325.624	10.164	265	102	3,12%
6	1.120.469	47.479	555	239	4,24%
7	1.785.925	94.843	344	180	5,31%
8	592.730	49.919	46	25	8,42%
9	857.736	44.022	33	21	5,13%
10	351.252	9.464	6	3	2,69%
11	1.729.042	136.782	6	5	7,91%
Totale complessivo	6.762.783	392.673	1.255	575	5,81%

Dalle tabelle sopra riportate si rileva che su un totale di 1255 Enti esaminati 575 Enti hanno comunicato di aver accertato in conto competenza nell'anno 2001 importi relativi alla TARSU riferita ad anni precedenti, non accertata nell'anno al quale, effettivamente, gli importi stessi si riferivano.

L'importo totale della TARSU relativa ai recuperi degli importi degli anni precedenti, pari a 392.673 milioni di lire, rappresenta il 5,81% dell'intero importo degli accertamenti in conto competenza della TARSU dell'anno 2001.

In due Regioni l'importo dei recuperi relativi alla TARSU incide per oltre il 10% sul totale regionale degli accertamenti in conto competenza: Sicilia, 11,61% e Basilicata, 14,36%.

Nella suddivisione degli Enti per classe demografica, l'incidenza degli accertamenti in conto competenza per recuperi supera la media nazionale sugli accertamenti in conto competenza totali dell'anno 2001 negli Enti della 8^a classe e della 11^a classe demografica.

TARSU 2001. Recupero TARSU anni precedenti

(milioni di lire)

REGIONE	Somma recuperi acc.	Somma recuperi risc.	Tasso di realizzazione
PIEMONTE	36.978	27.285	73,79%
LOMBARDIA	62.384	30.722	49,25%
LIGURIA	21.145	12.706	60,09%
VENETO	12.189	6.377	52,32%
FRIULI-V. GIULIA	1.005	457	45,47%
EMILIA ROMAGNA	21.693	10.630	49,00%
TOSCANA	31.812	10.274	32,30%
UMBRIA	10.004	2.877	28,76%
MARCHE	6.702	1.170	17,46%
LAZIO	42.357	4.208	9,93%
ABRUZZO	5.397	992	18,38%
MOLISE	339	100	29,50%
CAMPANIA	42.616	1.591	3,73%
PUGLIA	30.339	11.294	37,23%
BASILICATA	6.229	243	3,90%
CALABRIA	3.343	271	8,11%
SICILIA	52.940	825	1,56%
SARDEGNA	5.201	850	16,34%
Totale complessivo	392.673	122.872	31,29%

Il tasso di realizzazione, rappresentato dall'incidenza degli importi riscossi sugli importi accertati in conto competenza, relativi al recupero della TARSU anni precedenti, è del 31,29%, media nazionale. Il più alto tasso di realizzazione emerge in Piemonte dove il 73,79% degli importi accertati viene riscosso; in Liguria e nel Veneto, l'importo delle riscossioni supera, rispettivamente, il 60% ed il 52% dell'importo degli accertamenti. In cinque Regioni il tasso di realizzazione è inferiore alla media nazionale, ma superiore al 10%: Molise, 29,50%, Umbria, 28,76%, Abruzzo, 18,38%, Marche, 17,46% e Sardegna 16,34%; in altre cinque Regioni il tasso di realizzazione è inferiore al tasso medio ed inferiore al 10%: Lazio, 9,93%, Calabria, 8,11%, Basilicata, 3,90%, Campania, 3,73% e Sicilia, 1,56%.

TARSU 2001. Riscossioni totali in c/competenza di TARSU e riscossioni in c/competenza dei recuperi TARSU anni precedenti

(importi in milioni di lire)

Regione	TARSU		N. Enti esaminati	N. Enti con recuperi maggiori di 0	Incid. dei recuperi sul totale
	Totale	Recuperi anni precedenti			
PIEMONTE	288.424	27.285	77	33	9,46%
LOMBARDIA	590.709	30.722	202	80	5,20%
LIGURIA	212.648	12.706	30	15	5,98%
VENETO	244.024	6.377	124	50	2,61%
FRIULI-V. GIULIA	31.278	457	27	14	1,46%
EMILIA ROMAGNA	436.697	10.630	92	53	2,43%
TOSCANA	397.030	10.274	96	42	2,59%
UMBRIA	66.551	2.877	18	7	4,32%
MARCHE	103.942	1.170	38	7	1,13%
LAZIO	255.948	4.208	66	15	1,64%
ABRUZZO	44.257	992	28	3	2,24%
MOLISE	3.015	100	5	1	3,32%
CAMPANIA	61.194	1.591	126	15	2,60%
PUGLIA	182.413	11.294	125	27	6,19%
BASILICATA	8.396	243	14	4	2,89%
CALABRIA	6.504	271	43	5	4,17%
SICILIA	10.703	825	109	12	7,71%
SARDEGNA	29.077	850	35	8	2,92%
Totale complessivo	2.972.810	122.872	1.255	391	4,13%

In quest'ultima tabella sono riportati, distinti per Regione, gli importi delle riscossioni della TARSU in conto competenza dell'anno 2001, la parte di questi importi relativi ai recuperi del tributo degli anni precedenti e l'incidenza degli importi relativi ai recuperi sugli accertamenti globali in conto competenza.

Le riscossioni relative ai recuperi rappresentano, nell'insieme, il 4,13% del totale delle riscossioni in conto competenza del 2001: oltre un punto e mezzo percentuale in meno rispetto all'incidenza degli accertamenti relativi ai recuperi sul totale degli accertamenti della TARSU in conto competenza.

3.5 Gestione delle spese di parte corrente

3.5.1 Quadro complessivo delle spese correnti

La gestione di competenza dell'esercizio 2001 mostra (v. tab. 11), rispetto all'anno precedente e per il complesso degli Enti locali esaminati, aumenti consistenti per pagamenti (8,60%) e impegni (7,42%) e, più contenuti, per residui (4,46%). I dati sono fortemente influenzati da quelli relativi ai Comuni per il loro maggior peso in termini assoluti. Considerando il rapporto di composizione degli impegni (desumibile dalla tab. 1), si notano la quota preponderante dei Comuni (83,59%), quella modestissima delle Comunità montane (0,88%) e quella pur significativa delle Province (15,53%) che comunque, ai fini della determinazione degli andamenti, ha un peso proporzionato alla propria consistenza.

Gli impegni nel comparto (v. tab. 1) sono aumentati da lire 69.560 miliardi nel 2000, a lire 74.719,3 miliardi nel 2001 e tale crescita, come detto, è prevalentemente da mettere in rapporto all'andamento della spesa dei Comuni, passata da 59.285,4 a 62.454,7 miliardi di lire, mentre in termini percentuali l'aumento maggiore è delle Province (19,58%), seguito da quello delle Comunità montane (15,83%) e dei Comuni (5,35%).

I pagamenti (53.923,4 miliardi, tab. 2) segnalano un aumento dell'8,60%, particolarmente significativo di una maggiore attività amministrativa per procedimenti di spesa conclusi nell'esercizio, che mostra una inversione della tendenza notata nel 2000, anno in cui vi era stato un decremento dei pagamenti dell'1,59%. Notevole l'impennata dei pagamenti delle Province (22,5%), che nel 2000 segnava invece una diminuzione del 6,5%.

Per effetto degli aumentati pagamenti, i residui formati nella gestione di competenza del 2001 (20.796 miliardi di lire, tab. 3) sono cresciuti del 4,46%, in misura più contenuta che non nel 2000, in cui avevano fatto registrare incrementi del 13,72%.

I residui pregressi fanno rilevare, al termine dell'esercizio 2001, aumenti di impegni (7,97%, tab. 4), pagamenti (9,74%, tab. 5) e degli stessi residui (5,68%, tab. 6).

La gestione dei residui (dell'esercizio e dei precedenti) mostra nel comparto, al termine del 2001, l'importo di 33.551 miliardi (tab. 7), aumentato del 4,92% rispetto al 2000, esercizio in cui peraltro si era notata, nei confronti di quello precedente, una più ampia variazione del 9,09%. Il continuo accrescimento dei residui passivi di parte corrente potrebbe denotare perduranti ed accresciute difficoltà amministrative degli Enti nella gestione della spesa di funzionamento che, per sua natura, dovrebbe concludersi con pagamenti nell'esercizio di competenza e nel successivo. Le difficoltà amministrative potrebbero anche determinare, in parte, una insufficiente azione di riaccertamento dei residui, alla quale peraltro le amministrazioni non avrebbero interesse o, addirittura, avrebbero un interesse contrario come nel caso di insufficiente equilibrio di bilancio, con il risultato di far considerare formalmente esistenti, e quindi da effettuare, spese sostanzialmente non dovute per varie cause (prescrizione, ingiustificato inadempimento del terzo cui è connesso l'impegno assunto dall'amministrazione).

Considerando ora la gestione complessiva (per competenza e residui) delle tre categorie di Enti, i pagamenti totali sono stati nel 2001 di 71.034,55 miliardi di lire (tab. 8) e, rispetto al precedente esercizio, presentano un aumento dell'8,87%.

Una notazione cautamente positiva è offerta dall'indicatore che misura la realizzazione degli impegni di competenza delle tre categorie di Enti esaminati (72,17%, tab. 9), cresciuto di 79 centesimi di punto percentuale: è risultata così invertita la tendenza dell'esercizio 2000 in cui il tasso di realizzazione dei medesimi impegni era diminuito di quasi tre punti.

Anche il tasso di smaltimento dei residui nel 2001 è cresciuto di 92 centesimi di punto percentuale, meno che nell'anno precedente, ma permane a livelli modesti (57,29%, tab. 10).

Tab. 1 - Impegni in conto competenza

(importi in milioni di lire)

ENTI	2000	2001	Variazione %
Province	9.707.874	11.608.200	19,58
Comuni	59.285.472	62.454.783	5,35
Comunità montane	566.640	656.362	15,83
Totali	69.559.986	74.719.345	7,42

Tab. 2 - Pagamenti in conto competenza

(importi in milioni di lire)

ENTI	2000	2001	Variazione %
Province	5.893.886	7.219.756	22,50
Comuni	43.363.387	46.256.275	6,67
Comunità montane	395.018	447.388	13,26
Totali	49.652.291	53.923.419	8,60

Tab. 3 - Residui in conto competenza

(importi in milioni di lire)

ENTI	2000	2001	Variazione %
Province	3.813.988	4.388.444	15,06
Comuni	15.922.085	16.198.508	1,74
Comunità montane	171.622	208.974	21,76
Totali	19.907.695	20.795.926	4,46

Tab. 4 - Impegni in conto residui

(importi in milioni di lire)

ENTI	2000	2001	Variazione %
Province	5.206.288	6.116.365	17,48
Comuni	22.113.803	23.447.950	6,03
Comunità montane	342.433	301.805	-11,86
Totali	27.662.524	29.866.120	7,97

Tab. 5 - Pagamenti in conto residui

(importi in milioni di lire)

ENTI	2000	2001	Variazione %
Province	2.521.650	2.877.811	14,12
Comuni	12.885.416	14.068.912	9,18
Comunità montane	185.629	164.416	-11,43
Totali	15.592.695	17.111.139	9,74

Tab. 6 - Residui in conto residui

(importi in milioni di lire)

ENTI	2000	2001	Variazione %
Province	2.684.638	3.238.554	20,63
Comuni	9.228.387	9.379.038	1,63
Comunità montane	156.804	137.389	-12,38
Totali	12.069.829	12.754.981	5,68

Tab. 7 - Residui totali al 31 dicembre 2001

(importi in milioni di lire)

ENTI	2000	2001	Variazione %
Province	6.498.626	7.626.998	17,36
Comuni	25.150.472	25.577.546	1,70
Comunità montane	328.426	346.363	5,46
Totali	31.977.524	33.550.907	4,92

Tab. 8 - Pagamenti totali (residui + competenza)

(importi in milioni di lire)

ENTI	2000	2001	Variazione %
Province	8.415.536	10.097.567	19,99
Comuni	56.248.803	60.325.187	7,25
Comunità montane	580.647	611.804	5,37
Totali	65.244.986	71.034.558	8,87

Tab. 9 - Tasso di realizzazione degli impegni di competenza

ENTI	2000	2001
Province	60,71%	62,20%
Comuni	73,14%	74,06%
Comunità montane	69,71%	68,16%
Totali	71,38%	72,17%

Tab. 10 - Tasso di smaltimento dei residui

ENTI	2000	2001
Province	48,43%	47,05%
Comuni	58,27%	60,00%
Comunità montane	54,21%	54,48%
Totali	56,37%	57,29%

**Tab. 11 - Spesa corrente - Dati complessivi
(Province - Comuni - C. Montane)**

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Variazione %
Impegni c/competenza	69.559.986	74.719.345	7,42
Impegni c/residui	28.996.671	29.866.120	3,00
Pagamenti c/competenza	49.652.291	53.923.419	8,60
Pagamenti c/residui	15.592.695	17.111.139	9,74
Pagamenti totali	65.244.986	71.034.558	8,87
Residui della competenza	19.907.695	20.795.926	4,46
Residui dei residui	12.069.829	12.754.981	5,68
Residui totali	31.977.524	33.550.907	4,92

3.5.2 Amministrazioni provinciali

Spese correnti complessive

Sono ora considerati i dati, tratti dai rendiconti trasmessi, su richiesta della Sezione, da 96 amministrazioni provinciali (su 100) e pervenuti in tempo utile per l'esame. Le gestioni di competenza e dei residui delle amministrazioni sono esaminate complessivamente, con aggregazione dei relativi dati per ambiti nazionale e regionali. I dati riguardanti l'esercizio 2001 sono comparati con quelli corrispondenti delle medesime amministrazioni risultanti dall'esercizio 2000, a fini di comparazione e di individuazione degli andamenti.

Le Province evidenziano, nel 2001, impegni di competenza per lire 11.608 miliardi, pagamenti totali per lire 10.097 miliardi e residui totali per 7.627 miliardi e presentano, nei confronti delle altre categorie degli Enti esaminati, i più elevati aumenti percentuali rispetto all'esercizio precedente (rispettivamente 19,58%, 19,99% e 17,36%, tab. 12).

Nella gestione di competenza i pagamenti (7.219 miliardi di lire) sono cresciuti del 22,50%, ma non hanno impedito una crescita significativa (15%) dei nuovi residui, formati nello stesso esercizio.

Nella gestione dei residui, i pagamenti sono aumentati del 14,12%, ma le note positive che possono scaturire dall'accresciuta attività amministrativa di spesa, sono attenuate dalla considerazione che tali pur significativi aumenti non hanno impedito l'accrescimento dei residui pregressi (20,63%). Ciò denota, per le partite in esame, il permanere di irrisolti aspetti critici che impediscono il sollecito esito nel pagamento. I residui totali sono di conseguenza aumentati del 17,36%.

Aggregando i dati per aree geografiche, si nota che in tutte, (secondo quanto risulta da apposito prospetto nel volume degli allegati) gli impegni di competenza sono aumentati: in misura maggiore nel Nord Est (44,79%), nel Sud (20,62%), nel Centro (18,29%), mentre nel Nord Ovest si registra un modesto incremento dell'11,55% e nelle isole quello scarsamente significativo dell'1,40%.

Gli stessi dati, aggregati per Regioni, segnalano sempre variazioni positive e fanno individuare gli aumenti maggiori nel Friuli-Venezia Giulia (79,99%), nel Veneto (53,38%), nella Calabria (36,44%), nella Toscana (33,60%), nell'Emilia Romagna (30,91%), mentre gli aumenti più contenuti per gli impegni di competenza si sono verificati in Sardegna (1,35%), Sicilia (1,41%) e Molise (2,57%).

I pagamenti di competenza, esaminati per aree geografiche, presentano nel 2001 aumenti rispetto all'anno precedente nello stesso ordine manifestato per gli impegni: Nord Est 71,37%, Sud 16,27%, Centro 13,68%, Nord Ovest 13,41%, Isole 5,27%.

Gli stessi pagamenti, aggregati per Regioni, ne individuano una, il Lazio, nella quale si è verificato un decremento del 5,17%; tutte le altre segnalano aumenti compresi tra il 119,50% del Friuli-Venezia Giulia e lo 0,42% della Sardegna.

I pagamenti in conto residui segnalano aumenti nelle aree di Nord Est (27,01%), Nord Ovest (26,01%), Isole (19,02%), Centro (5,74%) ed, invece, un decremento del 5,76% al Sud, determinato dai decrementi del 18,59% in Calabria e del 15,21% in Campania. Decrementi nei pagamenti dei residui vi sono stati anche in altre Regioni: nelle Marche (-12,46%), nell'Umbria (-8,02%), nel Veneto (-7,03%).

Anche i pagamenti totali, come quelli di competenza, mostrano gli aumenti maggiori nel Nord Est (56,72%) e quelli più contenuti nelle Isole (9,22%). Gli stessi pagamenti, analizzati per Regioni, presentano variazioni sempre positive e le più elevate si trovano tutte nel Nord Est: Friuli-Venezia Giulia 91,79%, Emilia Romagna 54,63%, Veneto 45,02%; seguono, ben distanziate, la Toscana con aumenti del 29,36% e la Lombardia con il 29,33%. Le variazioni più contenute sono invece nel Centro: in Umbria (0,38%) e nel Lazio (1,98%); seguono Liguria (3,72%), Sardegna (3,76%), Marche (3,96%).

Risulta la maggiore vivacità delle amministrazioni del Nord Est, che si distinguono per i migliori incrementi ottenuti per impegni e pagamenti. Le Isole, al contrario, si segnalano per gli incrementi più contenuti in tre situazioni: impegni e pagamenti di competenza e pagamenti totali.

Tab. 12 - Spesa corrente - Dati complessivi

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Variazione %
Impegni c/competenza	9.707.874	11.608.200	19,58
Impegni c/residui	5.206.288	6.116.365	17,48
Pagamenti c/competenza	5.893.886	7.219.756	22,50
Pagamenti c/residui	2.521.650	2.877.811	14,12
Pagamenti totali	8.415.536	10.097.567	19,99
Residui della competenza	3.813.988	4.388.444	15,06
Residui dei residui	2.684.638	3.238.554	20,63
Residui totali	6.498.626	7.626.998	17,36

Spese correnti per interventi

Gli interventi più consistenti delle amministrazioni provinciali nel 2001 (lire 4.120,8 miliardi, tab. 13) riguardano per il secondo anno consecutivo le prestazioni di servizi, le quali rispetto al precedente esercizio sono aumentate del 36,57%; sono seguite dagli impegni per il personale (lire 2.879,4 miliardi) aumentati del 14,80%, in misura notevolmente superiore al tasso di inflazione programmato per l'esercizio, e dai trasferimenti (2.760,3 miliardi) aumentati del 15,85%.

Ad eccezione degli oneri straordinari, diminuiti del 12,02%, tutti gli altri interventi mostrano variazioni positive. Nel rapporto di composizione (tab. 14), gli impegni per prestazioni di servizi costituiscono il 35,50%, quelli per il personale il 24,81% e quelli per trasferimenti il 23,78%; complessivamente compongono l'84,09% degli interventi, mentre la parte rimanente è prevalentemente assorbita da interessi passivi (5,63%).

Aggregando i dati per aree geografiche (v. prospetti pubblicati nel volume degli allegati), si nota che l'indicato aumento del 14,80% degli impegni per il personale (intervento 1) è prevalentemente determinato dagli aumenti verificatisi al Sud (28,84%) ed al Nord complessivamente considerato (19,68%), mentre nelle Isole ed al Centro gli aumenti sono più contenuti (rispettivamente del 3,24% e del 2,86%). Aggregando gli stessi dati per Regioni, si notano gli aumenti più elevati in Calabria (40,76%), Campania (30,46%), Basilicata (29,92%), Emilia Romagna (28,87%), Piemonte (28,86%), Molise (27,21%), Abruzzo (26,50%). Altri aumenti sono compresi tra il 21,06% della Puglia e l'11,03% della Sardegna. Gli aumenti più contenuti si notano in Friuli-Venezia Giulia (0,26%) ed in Sicilia (1,21%). Nel Lazio, infine, gli impegni (212,7 miliardi), segnalano una diminuzione di lire 38,3 miliardi (pari a -15,27%), probabilmente determinata da sfasature nei tempi di spesa.

Riguardo all'incremento del 36,57% degli impegni per prestazioni di servizi (intervento 3), si nota che esso è prevalentemente influenzato dagli aumenti verificatisi al Nord (46,96%) ed al Centro (40,90%), mentre al Sud l'incremento è del 23,84% ed appena apprezzabile nelle Isole (2,03%). Disaggregando il dato del Nord, si nota nell'area del Nord Est l'incremento notevolmente più elevato del 76,33%, scaturito da consistenti incrementi del 140,71% nel Friuli-Venezia Giulia, del 73,88% nel Veneto e del 63,70% nell'Emilia Romagna. Per le altre Regioni si segnalano gli aumenti verificatisi in Toscana (68,99%), Emilia Romagna (63,70%), Calabria (38,79%), Campania (37,68%), Marche (37,62%), Piemonte (33,43%), Lombardia (32,74%). Restanti aumenti sono compresi tra il 29,08% nel Lazio ed il 4,73% nella Basilicata. Nelle rimanenti Regioni, invece, si sono avuti decrementi dell'1% in Sicilia, del 10,17% nell'Umbria e del 29,30% nel Molise. Conclusivamente, le prestazioni di servizi aumentano considerevolmente al Nord e restano pressoché stazionarie nelle isole.

Per i trasferimenti (intervento 5), l'aumento del 15,85% in ambito nazionale, risulta da quelli del 52,62% nel Nord Est, del 25,48% nel Sud e del 24,05% nel Centro. Nelle Isole e nel Nord Ovest si notano, invece, decrementi del 14,44% e del 10,37%. L'esame degli stessi dati per Regioni, fa individuare gli incrementi più elevati nel Friuli-Venezia Giulia (130,47%), nel

Veneto (115,27%), nel Molise (89,69%) e nell'Umbria (53,58%); al contrario, si notano decrementi in Sicilia (-8,25%), nel Lazio (-10,07%), nella Basilicata (-16,86%), in Piemonte (-29,98%) e in Sardegna (-36,25%). Le politiche dei trasferimenti delle Province risultano ampiamente diversificate, con notevoli incrementi nel Nord Est e consistenti decrementi nel Nord Ovest e nelle Isole

Può essere di qualche interesse l'esame degli impegni per interessi passivi ed oneri finanziari diversi (intervento 6), di complessive lire 654 miliardi, con aumento dell'1,12% rispetto al precedente esercizio 2000. L'aumento è concentrato nelle Isole (20,72%) e nel Sud (5,37%), mentre nelle rimanenti aree si notano decrementi: nel Nord Ovest dello 0,05%, nel Centro dell'1,74%, nel Nord Est del 4,34%. I maggiori incrementi si notano in Sicilia (48,24%) ed in Calabria (22,92%). Dall'analisi scaturiscono ulteriori elementi che fanno individuare accresciute difficoltà gestionali delle amministrazioni meridionali ed insulari, per l'aumento delle risorse da destinare ad interessi ed oneri finanziari. Al contrario, diminuiscono le difficoltà al Nord ed al Centro.

Gli impegni per oneri straordinari della gestione corrente (intervento 8), per complessivi 197,8 miliardi, sono diminuiti del 12,02%, ma il decremento riguarda le aree del Sud (-45,91%) e quelle del Centro (-37,76) ed in misura meno consistente quelle del Nord Ovest (-10,09%). Si sono avuti, invece, aumenti nel Nord Est (87,24%) e nelle Isole (69,37%). Negli ambiti regionali del Veneto e della Sicilia il peso degli oneri è più che raddoppiato, essendo aumentato del 113,61% e, rispettivamente, del 112,24%.

Le imposte e tasse (intervento 7), segnalano impegni di 228,6 miliardi e, rispetto al precedente esercizio, aumenti del 6,73% che risultano da prevalenti incrementi nel Nord Est (10,88%), nel Nord Ovest (9,78%), nel Centro (6%), rispetto a quelli più contenuti verificatisi nelle Isole (4,80%) e nel Sud (0,60%). Gli incrementi maggiori si notano in Calabria (119,92%), Umbria (50,17%), Molise (24,09%) ed Emilia Romagna (22,88%); quelli più contenuti nel Veneto (0,19%), in Puglia (1,38%) e nel Friuli-Venezia Giulia (2,29%). Si sono, invece, avuti decrementi in Liguria (-0,23%), nel Lazio (-9,34%) e nella Campania (-24%).

Tab. 13 - Impegni di competenza per interventi

(importi arrotondati al milione di lire)

Interventi	2000	2001	Variazione %
Personale	2.508.306	2.879.473	14,80
Acquisto beni consumo e materie prime	366.902	405.373	10,49
Prestazione di servizi	3.017.418	4.120.790	36,57
Utilizzo beni di terzi	346.540	361.394	4,29
Trasferimenti	2.382.680	2.760.344	15,85
Interessi passivi e oneri finanziari	646.786	654.015	1,12
Imposte e tasse	214.173	228.583	6,73
Oneri straordinari	224.817	197.797	-12,02
Ammortamenti di esercizio	180	342	90,00
Fondo svalutazione crediti	72	89	23,61
Fondo di riserva	0	0	0
Totale impegni competenza	9.707.874	11.608.200	19,58

Tab. 14 - Composizione percentuale degli impegni per interventi

Interventi	2000	2001
Personale	25,84%	24,81%
Acquisto beni consumo e materie prime	3,78%	3,49%
Prestazione di servizi	31,08%	35,50%
Utilizzo beni di terzi	3,57%	3,11%
Trasferimenti	24,54%	23,78%
Interessi passivi e oneri finanziari	6,66%	5,63%
Imposte e tasse	2,21%	1,97%
Oneri straordinari	2,32%	1,70%
Ammortamenti di esercizio	0,00%	0,00%
Fondo svalutazione crediti	0,00%	0,00%
Fondo di riserva	0,00%	0,00%
Totale	100,00%	100,00%

Spese correnti per funzioni

Gli stessi impegni sulla competenza del 2001, esaminati per funzioni (tab. 15), mostrano aumenti in ciascuna di esse ed in percentuale maggiore per i trasporti che quasi raddoppiano (98,27%) la consistenza che avevano nell'esercizio 2000. Altra variazione percentualmente consistente (84,27%) concerne gli impegni per lo sviluppo economico (lire 1.274 miliardi). Le altre sette funzioni presentano aumenti compresi tra il 17,15% per la gestione del territorio e l'1,66% per cultura e beni culturali.

Nel rapporto di composizione, le funzioni generali di amministrazione (26,55%, tab. 16), pur perdendo oltre quattro punti percentuali rispetto all'esercizio 2000, restano la componente maggiore (lire 3.082 miliardi), seguita dall'istruzione pubblica (22,15%) che ha perso oltre due punti percentuali, dalla gestione del territorio (12,59%), rimasta sui livelli dell'anno precedente, mentre i trasporti conseguono la quota dell'11,34% e migliorano di 4 punti percentuali e mezzo quella dell'esercizio precedente, in conseguenza del significativo impulso dato all'azione amministrativa nel settore. Anche gli impegni per lo sviluppo economico crescono di quasi quattro punti percentuali sul precedente esercizio e si avvicinano all'11%. Le altre funzioni, rispetto al precedente esercizio, presentano quote in lieve calo, sempre inferiore a tre quarti di punto percentuale: la tutela ambientale, con il 7,13% degli impegni, perde 59 centesimi di punto; il settore sociale (3,68%) perde 17 centesimi di punto; la cultura ed i beni culturali (2,88%) perde 51 centesimi di punto; il settore turistico, sportivo e ricreativo (2,70%) perde 10 centesimi di punto.

L'analisi dei medesimi impegni per aree geografiche e per Regioni, segnala per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (funzione 1, v. tab. nel volume degli allegati) l'importo di lire 3.082 miliardi ed un aumento del 3,13%, derivante dagli incrementi verificatisi nelle Isole (6,81%) e, tra di esse, particolarmente in Sicilia (9,27%), nel Nord Ovest (6,74%) e nel Centro (6,02%). Nel Nord Est e nel Sud, invece, si sono verificati decrementi rispettivamente del -2,75% e dell'1,26%. Gli aumenti maggiori sono in Calabria (16,82%), Abruzzo (16,26%) e Molise (11,25%). I decrementi, in Sardegna (-0,97%), Emilia Romagna (-1,52%), Friuli-Venezia Giulia (-12,43%) e Campania (-17,95%). Le spese generali di amministrazione nel complesso crescono moderatamente, ma si riducono per le amministrazioni della Campania e delle Regioni del Nord Est.

L'istruzione pubblica (funzione 2, v. tab. nel volume degli allegati), mostra impegni per lire 2.571 miliardi ed un aumento del 7,51%, che si riscontra in tutte le aree geografiche: 14,25% nel Nord Ovest, 7,01% nel Sud, 6,80% nel Centro, 2,55% nelle Isole e 2,39% nel Nord Est. Gli aumenti maggiori nelle Marche (62,58%), in Umbria (56,70%), in Calabria (50,03%). Rimanenti aumenti sono compresi tra il 21,61% in Lombardia e lo 0,18% in Emilia Romagna. In Campania, gli impegni corrispondono a quelli dell'anno precedente. Si sono avuti, invece, decrementi nel Lazio (-21,21%) ed in Sardegna (-14,10%). Più sinteticamente, le spese per

l'istruzione pubblica, moderatamente cresciute nel complesso, mostrano consistenti diminuzioni nel Lazio ed in Sardegna.

Cultura e beni culturali (funzione 3, v. tab. nel volume degli allegati) hanno impegni per lire 334 miliardi, che si trovano al penultimo posto nella scala del rapporto di composizione (tab. 16); presentano un modesto incremento dell'1,66%, derivante da prevalenti aumenti verificatisi nelle aree del Nord Est (14,27%), del Nord Ovest (10,43%) e del Sud (9,77%), rispetto ai decrementi nelle Isole (-5,26%) e nel Centro (-12,96%). Gli incrementi maggiori sono stati conseguiti dalle amministrazioni del Piemonte (36,59%), della Sardegna (31,12%), del Lazio e della Puglia (con la medesima percentuale del 19,91%) e del Friuli-Venezia Giulia (17,63%). Gli altri aumenti sono compresi tra il 15,36% dell'Emilia Romagna e l'1,13% della Basilicata. I decrementi, invece, si sono verificati in Umbria (-0,94%), Abruzzo (-1,49%), Calabria (-6,57%), Sicilia (-13,33%) e Marche (-51,18%).

Gli impegni nel settore turistico, sportivo e ricreativo (funzione 4, v. tab. vol. all.), pur cresciuti del 15,08%, sono ancora, come nel 2000, all'ultimo posto nel rapporto di composizione (2,70%, v. tab. 16). Con eccezione per l'area insulare, nella quale si è avuto un decremento dello 0,22% determinato da quello della Sardegna (-43,09%), nelle altre aree si sono registrati incrementi: del 39,37% nel Centro, del 32,71% nel Nord Ovest, del 16,85% nel Sud e del 5,93% nel Nord Est; gli incrementi maggiori in Toscana (57,65%), Campania (49,84%) e in Piemonte (44,42%). Gli altri aumenti sono compresi tra il 28,85% della Liguria ed il 5,87% della Basilicata. I decrementi, oltre quello già indicato in Sardegna, si notano in Calabria (-8,72%) e nelle amministrazioni del Molise (-64,94%).

I trasporti (funzione 5, tab. vol. all.), al quarto posto nel rapporto di composizione degli impegni di competenza (11,34%, tab. 16) con lire 1.316,7 miliardi, segnalano un aumento del 98,27%, determinato da quello particolarmente elevato (2.805,72%) nel Nord Est e da quello considerevole (107,02%) nel Centro. Nelle altre aree si notano decrementi: 1,54% nel Sud; 20,70% nel Nord Ovest; 28,34% nelle Isole. Considerando gli stessi dati aggregati per Regioni, si notano gli aumenti più ampi nel Friuli-Venezia Giulia (8.503,66%), in Emilia Romagna (2.885,87%), nel Veneto (1.722,96%), in Toscana (878,44%), in Abruzzo (873,04%). Altri aumenti compresi tra il 33,36% in Puglia ed il 4,31% nelle Marche. Decrementi si notano in 7 ambiti regionali e sono compresi tra lo 0,79% dell'Umbria e il 90,38% del Molise. La politica dei trasporti fa notare incrementi più sostenuti nelle tre Regioni del Nord Est, in Abruzzo ed in Toscana. Gli aumenti prevalgono sulle pur consistenti riduzioni verificatesi in sette Regioni, quattro delle quali sono comprese nell'area meridionale.

La gestione del territorio (funzione 6, tab. vol. all.), ha impegni per lire 1.461,7 miliardi, che si collocano al terzo posto nel relativo rapporto di composizione (12,59%, tab. 16) e mostrano incrementi del 17,15%, derivanti da aumenti presenti in tutte le aree geografiche. In particolare, si hanno incrementi del 25,65% nel Centro; del 22,77% nel Sud; del 20,61% nel Nord Est; del 13,27% nel Nord Ovest; dello 0,96% nelle Isole. L'esame degli stessi dati per Regioni, fa rilevare gli incrementi più elevati in Calabria (38,91%), Puglia (37,14%), Umbria (35,47%), Toscana (31,88%) ed altri compresi tra il 29,01% in Abruzzo ed il 2,55% in Friuli-Venezia Giulia. Decrementi si notano in Sicilia (-0,52%) ed in Liguria (-2,18%). Crescono gli impegni per la gestione del territorio con una netta prevalenza nell'area centro meridionale rispetto a quella settentrionale, mentre restano pressoché stazionari nelle Isole.

La tutela ambientale (funzione 7, tab. vol. all.) ha impegni per lire 827,8 miliardi, aumentati del 10,44% rispetto al precedente esercizio, i quali nel rapporto di composizione delle varie funzioni occupano il sesto posto (7,13%, tab. 16). Con eccezione limitata all'area centrale, nella quale si è verificato un decremento del 5,12%, determinato da quello particolarmente consistente (-30,87%) rilevato nel Lazio, nelle altre aree si notano invece incrementi compresi tra il 2,21% delle Isole ed il 26,28% del Sud. L'esame degli stessi impegni per Regioni fa individuare gli aumenti più elevati in Campania (78,68%), Piemonte (27,79%), Marche (23,23%), Liguria (23,18%), mentre gli altri sono compresi tra il 16,97% dell'Emilia Romagna ed il 4,18% del Veneto. Decrementi, oltre quello già

segnalato nel Lazio, si notano nel Molise (-44,27%) ed in Sicilia (-1,85%). Aumenta la spesa per tutela ambientale al Sud, al Nord e molto moderatamente nelle Isole, mentre diminuisce al Centro.

Gli impegni nel settore sociale (lire 427,5 miliardi, funzione 8, tab. vol. all.) sono aumentati del 14,27%. L'aumento complessivo delle spese sociali include pesanti decrementi verificatisi nelle amministrazioni di alcune Regioni e particolarmente di Liguria e Molise che mostrano minore attenzione per il settore. Gli aumenti, disomogenei, si riscontrano in tutte le aree geografiche dal 2,30% del Nord Est al 30,05% del Centro. L'esame per Regioni mostra gli aumenti più elevati nelle Marche (84,50%), in Abruzzo (83,69%), in Toscana (40,24%), in Sardegna (39,80%), nel Lazio (21,03%). Altri aumenti sono compresi tra il 17,28% della Campania e lo 0,74% della Basilicata. Decrementi si notano in 6 Regioni: dallo 0,64% del Friuli-Venezia Giulia, al 56% del Molise ed al 64,78% della Liguria.

Lo sviluppo economico (funzione 9, tab. vol. all.), con impegni per lire 1.274 miliardi, si colloca al quinto posto nel rapporto di composizione (tab. 16) e presenta un consistente aumento dell'84,27%, che deriva da aumenti verificatisi nelle varie aree, con una eccezione nelle Isole in cui si è avuta una diminuzione del 30,23%. Si notano, in particolare, incrementi del 202,39% nel Sud, del 106,21% nel Nord Est, del 65,69% nel Centro e del 64,46% nel Nord Ovest. L'esame per Regioni mostra, in sette Regioni, incrementi superiori al 100%: precisamente 349,19% in Campania, 316,96% in Calabria, 269,63% nel Veneto, 264,72% nel Molise, 190,95% in Umbria, 150,83% in Liguria, 115,41% nel Lazio. Altri aumenti sono compresi tra il 90,85% della Basilicata ed il 26,16% delle Marche. I decrementi sono concentrati nelle Isole: in Sardegna 3,63% ed in Sicilia 32,15%. Emergono ulteriori elementi negativi per le amministrazioni delle Isole, nelle quali diminuiscono le spese per lo sviluppo economico che, invece, aumentano considerevolmente nelle altre aree.

Tab. 15 - Impegni di competenza per funzioni

(importi in milioni di lire)

funzioni	Impegni competenza 2001	Totale impegni competenza 2001	Incidenza %
Generali di amministrazione, gestione e controllo	2.988.611	3.082.088	3,13
Istruzione pubblica	2.391.461	2.570.960	7,51
Cultura e beni culturali	328.696	334.147	1,66
Settore turistico, sportivo e ricreativo	272.082	313.102	15,08
Trasporti	664.137	1.316.783	98,27
Gestione del Territorio	1.247.783	1.461.743	17,15
Tutela ambientale	749.533	827.790	10,44
Settore sociale	374.186	427.577	14,27
Sviluppo economico	691.385	1.274.010	84,27
Totali	9.707.874	11.608.200	19,58

Tab. 16 - Composizione percentuale degli impegni per funzioni

(importi in milioni di lire)

Funzioni	2000	2001
Generali di amministrazione, gestione e controllo	30,79%	26,55%
Istruzione pubblica	24,63%	22,15%
Cultura e beni culturali	3,39%	2,88%
Settore turistico, sportivo e ricreativo	2,80%	2,70%
Trasporti	6,84%	11,34%
Gestione del Territorio	12,85%	12,59%
Tutela ambientale	7,72%	7,13%
Settore sociale	3,85%	3,68%
Sviluppo economico	7,12%	10,98%
Fondo di riserva	0,00%	0,00%
Totale	100,00%	100,00%

3.5.3 Amministrazioni comunali

Spese correnti complessive

Gli impegni sul conto della competenza dell'esercizio 2001, assunti dai 1.255 Comuni ai quali si fa riferimento, ammontano a lire 62.454,7 miliardi (tab. 17) e, rispetto al precedente esercizio, aumentano del 5,35%, pari a lire 3.169,3 miliardi. I pagamenti sul medesimo conto (lire 46.256,2 miliardi) crescono del 6,67%, pari a lire 2.892,8 miliardi. La differenza tra gli indicati importi degli aumenti di impegni e di pagamenti (lire 276,5 miliardi) costituisce l'importo dell'aumento dei nuovi residui formati sulla competenza dell'esercizio 2001 (lire 16.198,5 miliardi), cui corrisponde una moderata variazione positiva dell'1,74% rispetto ai residui di competenza dell'esercizio precedente. L'indicato moderato incremento, oggettivamente e numericamente apprezzabile, conduce ad una valutazione di peggioramento della gestione ed alla espressione di una nota di criticità, in quanto evidenzia accresciute difficoltà nei pagamenti di competenza. Nella specie tuttavia, lo stesso incremento, considerato in base ad altro profilo comparativo, rappresenta un miglioramento rispetto all'esercizio 2000, nel quale i nuovi residui si erano accresciuti nella ben più consistente misura percentuale dell'11,79%.

I pagamenti totali (lire 60.325,1 miliardi), crescono del 7,25% e migliorano il modesto incremento dello 0,69% conseguito nell'esercizio precedente. A tale miglioramento hanno significativamente contribuito i pagamenti in conto residui, aumentati del 9,18%.

Per effetto dell'aumento nei pagamenti, migliorano il tasso di realizzazione degli impegni di competenza (74,06%), che era del 72,87% nel 2000, ed il tasso di smaltimento dei residui (60%) che era del 58,35%.

Peggiora, invece, la gestione dei residui, tanto nella competenza come già indicato, che nel conto dei pregressi nel quale aumentano dell'1,63%; in conseguenza, i residui totali (lire 25.577,5 miliardi), aumentano dell'1,70%.

L'esame degli stessi dati aggregati per aree geografiche fa notare che la crescita degli impegni di competenza (5,35%, v. tab. imp. comp. nel volume degli allegati), riscontrabile in tutte le aree, è più marcata al Sud (8,15%) e nelle aree del Nord Est (7,57%) e Nord Ovest (6,08%) ed è, invece, più contenuta nelle Isole (3,97%) e nell'area centrale (1,64%). Dall'aggregazione degli stessi dati per Regioni si notano gli aumenti più elevati degli impegni in Campania (11,29%), nel Veneto (10,83%), nel Molise (10,13%) e quelli più contenuti in Friuli-Venezia Giulia (2,84%), in Liguria (3,72%) e in Sardegna (3,79%). Nel Lazio, invece, si nota un decremento del 2,72%. Crescono, quindi, moderatamente gli impegni di competenza in tutte le aree ed in misura più contenuta in quella centrale, per effetto soprattutto dell'unico decremento evidenziato in ambito regionale dalle amministrazioni comunali del Lazio.

I nuovi residui formati nella gestione di competenza, aumentati dell'1,74% rispetto al precedente esercizio, presentano (v. tab. res. comp. in vol. all.), con eccezione per l'area centrale nella quale sono diminuiti del -13,93% (e, in questa, prevalentemente nel Lazio per 24,79%), generalizzati aumenti dell'11,83% nel Nord Ovest, del 10,80% nel Sud, del 4,52% nelle Isole e del 3,59% nel Nord Est. Il risultato complessivo, di modesto incremento dell'1,74%, è quindi prevalentemente influenzato dal decremento delle amministrazioni comunali del Lazio. Dall'aggregazione per Regioni, risultano miglioramenti nella formazione dei nuovi residui, oltre che nel Lazio, in Liguria (-5,38%), Friuli-Venezia Giulia (-4,28%), Sardegna (-1,46%) ed Umbria (-0,78%).

Riguardo ai residui totali, invece, migliorano solo le amministrazioni del Lazio, per le quali si è verificato un decremento del 13,14%, mentre nelle altre Regioni si notano aumenti compresi tra il 15,19% del Piemonte e l'1,45% della Sardegna (v. tab. res. pass. da riportare in vol. all.).

Per i pagamenti totali, per i quali in ambito nazionale si è avuto un incremento del 7,25% (v. tab. nel vol. all.), si notano incrementi superiori alla media nelle aree del Nord Est con l'8,80% (e, in questa, prevalentemente nel Veneto con l'11%) e del Nord Ovest con l'8,06%.

Nelle rimanenti aree, si sono avuti incrementi inferiori alla media: nel Sud del 7,10%; nel Centro del 6,86%; nelle Isole del 3,88%. L'incremento percentualmente più elevato si è avuto in Molise (18,37%); quello più basso in Sicilia (2,42%). Si accrescono i pagamenti totali, con prevalenza nell'area settentrionale rispetto a quella centro-meridionale ed in misura più contenuta nelle isole.

Tab. 17 - Spesa corrente – Dati complessivi

(importi in milioni di lire)

	2000	2001	Variazione %
Impegni c/competenza	59.285.472	62.454.783	5,35
Impegni c/residui	23.447.950	23.447.950	0,00
Pagamenti c/competenza	43.363.387	46.256.275	6,67
Pagamenti c/residui	12.885.416	14.068.912	9,18
Pagamenti totali	56.248.803	60.325.187	7,25
Residui della competenza	15.922.085	16.198.508	1,74
Residui dei residui	9.228.387	9.379.038	1,63
Residui totali	25.150.472	25.577.546	1,70

Spese correnti per interventi

Gli impegni di competenza esaminati per interventi (v. tab. 18 e 19) segnalano che le spese per il personale e le prestazioni di servizi assorbono il 71,73% del totale (70,87% nel 2000). Le prestazioni di servizi, con il 40,91% nel rapporto di composizione, continuano ad essere la componente più consistente (lire 25.550 miliardi), cresciuta dell'8,14% rispetto al precedente esercizio. I trasferimenti rappresentano il 9,60% del totale degli impegni, per cui gli altri 8 interventi costituiscono insieme il 18,67% degli stessi impegni.

Ad eccezione di tre interventi (acquisto di beni di consumo e materie prime, interessi passivi e oneri finanziari, imposte e tasse) per i quali si sono avute diminuzioni degli impegni comprese entro il -1,86% rispetto al precedente esercizio, per gli altri interventi si notano incrementi dal 2,31% per utilizzo di beni di terzi al 45,29% per il fondo di svalutazione crediti.

Gli impegni per il personale (intervento 1, v. tab. nel vol. all.), al secondo posto nel rapporto di composizione con il 30,82%, sono stati assunti per lire 19.248,6 miliardi e presentano un aumento del 4,75%, superiore al tasso di inflazione programmato. Gli aumenti sono omogeneamente distribuiti in tutte le aree geografiche (dal 3,59% delle Isole al 4,99% del Centro e del Nord Ovest), mentre dall'esame per Regioni risultano più elevati nel Molise con il 14,67%, seguiti a distanza da quelli della Toscana (5,28%), del Veneto (5,23%), del Piemonte (5,21%), mentre gli aumenti più contenuti si rinvergono in Basilicata (0,74%), in Umbria (2,77%), in Friuli-Venezia Giulia (2,92%) e in Sardegna (3,63%).

Le prestazioni di servizi (intervento 3, v. tab. vol. all.) presentano aumenti in tutte le aree ed in due con percentuale di incremento superiore a quella nazionale risultata dell'8,14%: si tratta del Sud che presenta l'incremento più elevato (15,27%) e del Nord Est (12,14%). Per le rimanenti aree gli incrementi sono al di sotto della media: Nord Ovest 7,94%; Isole 6,43%; Centro 2,72%. L'analisi per Regioni fa individuare gli incrementi più elevati in Campania (20,89%), Veneto (15,81%), Puglia (13,82%), Toscana (12,71%) ed Emilia Romagna (12,27%); quelli più contenuti in Friuli-Venezia Giulia (1,18%), Liguria (1,21%), Basilicata (4,02%), Umbria (4,68%) e Calabria (6,21%). Nel Lazio, al contrario, si è avuto un decremento del 2,38%.

I trasferimenti (intervento 5, v. tab. vol. all.) sono per consistenza al terzo posto tra i componenti degli impegni e segnalano un incremento del 5,54%, che trova riscontro nelle aree settentrionale e meridionale, mentre in quelle centrale ed insulare si individuano variazioni negative, più contenute nelle Isole (-1,40%) e, tra queste, in Sicilia (-4,02%). Il decremento dell'area centrale (-2,93%) è determinato da quello del Lazio (-22,18%), mentre le altre Regioni della stessa area hanno conseguito aumenti dal 14,88% della Toscana al 25,49% delle Marche. La

Puglia è la terza Regione che presenta una diminuzione degli impegni (-21,90%). Gli incrementi più elevati si rinvencono in Basilicata (57,71%), Veneto (27,30%), Calabria (24,47%), Molise (23,86%), Campania (18,57%) e Umbria (17,06%).

Interessi passivi ed oneri finanziari diversi (intervento 6, v. tab. vol. all.) sono al quarto posto nella scala del rapporto di composizione degli impegni dei quali costituiscono il 5,89%. Rispetto al precedente esercizio, sono diminuiti dell'1,86%. Il decremento è presente in tutte le aree, con eccezione per quella insulare, nella quale si nota, invece, un incremento del 9,56%, determinato da quello della Sicilia (13,83%). I decrementi sono compresi tra i valori di 0,66% nel Sud e 4,20% nel Nord Est. L'esame per Regioni mostra diminuzioni più elevate in Molise (-8,32%), Sardegna (-5,26%), Lombardia (-5,16%), Emilia Romagna (-5,10%), Lazio (-4,13%).

Gli impegni per acquisto di beni e servizi, al quinto posto nel rapporto di composizione con il 5,79%, sono diminuiti del -1,76% e le diminuzioni sono presenti in tutte le aree, dallo 1,40% nella insulare, al 3,89% nel Nord Ovest. I decrementi più elevati in Puglia (-9,47%), Lombardia (-4,83%), Sardegna (-4,91%), Calabria (-3,14%). Si sono verificati, invece, incrementi in sette Regioni ed i più elevati si notano in Umbria (9,76%), Molise (5,87%), Basilicata (4,83%).

Per imposte e tasse (intervento 7, v. tab. vol. all.), gli impegni, al sesto posto della scala di valori espressi dal rapporto di composizione, sono diminuiti di 58 centesimi di punto percentuale per diminuzioni presenti nelle aree del Nord Est (-5,51%), del Centro (-2,09%) e del Nord Ovest, ove il decremento appare modesto (-0,46%) in quanto le diminuzioni in Piemonte (-12,71%) e Lombardia (-6,83%) sono quasi bilanciate dal forte incremento verificatosi in Liguria (51,54%). Si sono avuti aumenti nelle aree insulare (11,72%) e meridionale (1,55%).

In ambito regionale, i decrementi più elevati, oltre quelli già indicati per il Piemonte e la Lombardia, si rinvencono nel Veneto (-7,85%), nelle Marche (-6,41%), in Emilia Romagna (-5,60%). Gli incrementi più elevati in Sardegna (15,46%), Umbria (12,17%), Molise (11,28%), Friuli Venezia Giulia (9,33%).

Gli oneri straordinari della gestione corrente (intervento 8, v. tab. vol. all.), al settimo posto nel rapporto di composizione, sono cresciuti del 12,28%. L'aumento è riscontrabile in tutte le aree, ad eccezione di quella insulare (-1,53%) e di quella centrale in cui si nota un decremento del 22,59%, determinato da quelli del Lazio (-39,91%) e dell'Umbria (-22,07%). Gli incrementi sono superiori alla media nazionale per i Comuni meridionali (27,19%), per quelli del Nord Ovest (26,34%) e del Nord Est (15,41%). Gli aumenti più elevati sono in Abruzzo (58,67%), Lombardia (57,64%), Friuli Venezia Giulia (41,82%), Campania (34,32%), Calabria (29,29%).

Tab. 18 - Impegni di competenza per interventi

(importi arrotondati al milione di lire)

Interventi	2000	2001	Variazione %
Personale	18.389.216	19.248.631	4,67
Acquisto beni consumo e materie prime	3.683.923	3.616.648	-1,83
Prestazione di servizi	23.625.993	25.550.002	8,14
Utilizzo beni di terzi	736.524	753.553	2,31
Trasferimenti	5.679.392	5.993.959	5,54
Interessi passivi e oneri finanziari	3.745.853	3.676.256	-1,86
Imposte e tasse	1.810.335	1.799.879	-0,58
Oneri straordinari	1.601.144	1.797.739	12,28
Ammortamenti di esercizio	8.636	11.884	37,61
Fondo svalutazione crediti	2.751	3.997	45,29
Fondo di riserva	1.705	2.235	31,09
Totale impegni competenza	59.285.472	62.454.783	5,35

Tab. 19 - Composizione percentuale degli impegni per interventi

Interventi	2000	2001
Personale	31,02%	30,82%
Acquisto beni consumo e materie prime	6,21%	5,79%
Prestazione di servizi	39,85%	40,91%
Utilizzo beni di terzi	1,24%	1,21%
Trasferimenti	9,58%	9,60%
Interessi passivi e oneri finanziari	6,32%	5,89%
Imposte e tasse	3,05%	2,88%
Oneri straordinari	2,70%	2,88%
Ammortamenti di esercizio	0,01%	0,02%
Fondo svalutazione crediti	0,00%	0,01%
Fondo di riserva	0,00%	0,00%
Totale	100,00%	100,00%

Spese correnti per funzioni

L'esame degli stessi impegni di competenza dell'esercizio 2001, elaborati per funzioni, le individua nel medesimo ordine nella scala dei valori risultanti dal loro rapporto di composizione in ciascun anno del biennio 2000 e 2001 (v. tab. 20 e 21). Hanno maggior consistenza le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (lire 17.039,1 miliardi) che costituiscono il 27,28% del totale degli impegni e sono cresciute del 7,85%, variazione superata soltanto da quella per il settore sociale (8,34%). Altri incrementi, presenti in otto funzioni, mostrano valori inferiori a quelli ora indicati. Si notano, inoltre, due diminuzioni degli impegni e precisamente per i settori sportivo e ricreativo (-0,50%) e per lo sviluppo economico (-1,41%). Le due funzioni più consistenti (per il territorio e ambiente, e quelle generali già indicate) costituiscono insieme il 48,61% del totale.

Le funzioni generali (funzione 1, v. tab. vol. all.) presentano aumenti in tutte le aree: solo in quella centrale la percentuale di incremento è inferiore alla media nazionale; nelle altre, l'incremento è superiore (v. tab. in vol. all.). L'analisi per Regioni fa individuare gli incrementi più elevati in Abruzzo, Basilicata, Sardegna, Molise, Calabria, Lombardia e Campania. Gli incrementi più contenuti sono nel Lazio (0,33%), nel Piemonte (4,51%) e in Puglia (5,98%).

Gli impegni per la giustizia (funzione 2, v. tab. vol. all.) sono al penultimo posto nel rapporto di composizione, con lo 0,68% del totale, ed il loro ammontare (lire 425,6 miliardi) è aumentato del 3,76% nel 2001. L'aumento è riscontrabile in tre aree, nelle due settentrionali (13,11% a Ovest e 0,67% a Est) ed in quella meridionale (3,97%). Nelle due rimanenti (centrale e insulare) si sono avuti decrementi (-0,95% e, rispettivamente, -2,71%). L'analisi per Regioni mostra andamenti fortemente disomogenei: in positivo, dallo 0,52% dell'Emilia Romagna al 39,14% del Piemonte, per un totale di 13 Regioni; in negativo dall'1,83% della Sicilia al 23,61% delle Marche, con 5 Regioni.

La polizia locale (funzione 3, v. tab. vol. all.), con il 5,43% degli impegni, si trova al sesto posto nell'ordine decrescente dei componenti. Il suo ammontare (lire 3.392,9 miliardi) è aumentato del 7% e gli aumenti si notano in tutte le aree geografiche; sopra la media, nel Nord Ovest (10,91%) e nel Sud (9,52%); al di sotto della media nelle rimanenti tre aree, fino al 3,46% che è l'incremento più basso riscontrabile al Centro. L'esame per Regioni mostra solo incrementi, dall'1% della Basilicata al 16,36% del Molise.

Per l'istruzione pubblica (funzione 4, v. tab. vol. all.) sono stati assunti impegni per lire 6.447,1 miliardi, aumentati di circa l'1% rispetto al precedente esercizio. In rapporto al totale degli impegni di competenza, costituiscono il 10,32%, valore che si colloca al quinto posto in ordine decrescente. Gli incrementi, risultati prevalenti ai fini della costruzione della media nazionale, si notano nelle due aree settentrionali, più elevati nel Nord Ovest (3,15%), che non nel Nord Est (2,56%). Le diminuzioni degli impegni si sono verificate nelle aree del Centro (-0,54%), del Sud (-0,62%) ed in percentuale più

elevata nelle Isole (-3,56%). L'analisi per Regioni fa individuare decrementi in sette di esse, dallo 0,98% della Campania al 3,91% del Friuli-Venezia Giulia. Gli incrementi, invece, nelle rimanenti 11 Regioni, dall'1,07% dell'Umbria al 4,71% delle Marche.

Cultura e beni culturali (funzione 5, v. tab. vol. all.) presentano impegni per lire 2.246 miliardi, aumentati del 4,40% rispetto al precedente esercizio e collocati al settimo posto nella scala del rapporto di composizione (3,60%). Con eccezione per l'area insulare, nella quale si nota un decremento del 4,90% (determinato dalla diminuzione del 9,60% verificatasi in Sicilia), nelle altre aree si riscontano aumenti del 7,57% nel Sud, del 6,75% nel Nord Ovest, del 6,31% nel Nord Est e dell'1,88% nel Centro. Diminuzioni si sono verificate in quattro Regioni facenti parte di altrettante aree: oltre che in Sicilia, nel Friuli Venezia Giulia (-10,52%), in Liguria (-3,41%), nel Lazio (-2,41%). Nessuna diminuzione è presente nelle Regioni dell'area meridionale. Gli aumenti più elevati si individuano nel Molise (16,42%), nel Veneto (15,51%), in Piemonte (12,85%), in Basilicata (11,39%), in Calabria (10,77%), in Sardegna (9,99%).

Nel settore sportivo e ricreativo (funzione 6, v. tab. vol. all.) sono stati assunti impegni per 984,4 miliardi che, rispetto al precedente esercizio 2000, presentano una diminuzione dello 0,50%. Il relativo rapporto di composizione (1,58%) si colloca al nono posto. Diminuzioni degli impegni si rinvencono nelle aree insulari (-3,53%), del Nord Est (-2,47%) e del Centro (-1,57%). In tutte le aree, inoltre, si verifica la compresenza di Regioni che presentano sia aumenti, che diminuzioni negli impegni. Gli aumenti più elevati si trovano in Puglia (5,91%), Umbria (5,34%), Piemonte (4,80%); le diminuzioni percentualmente più alte sono in Basilicata (-10,43%), nel Lazio (-10,03%), nel Friuli-Venezia Giulia (-7,21%).

Nel campo turistico (funzione 7, v. tab. vol. all.) gli impegni (lire 338,5 miliardi) si trovano all'ultimo posto per consistenza e rapporto di composizione (0,54%) e presentano un aumento dell'1,69%, riscontrabile solo in due aree: nelle Isole (7,80%) e nel Nord Ovest (7,45%). Nelle altre aree, invece, si notano diminuzioni: del -4,44% nel Centro (ove è determinata da quella del -24,39% verificatasi nel Lazio); del -2,19% nel Nord Est e del -1,07% nel Sud. Diminuzioni, oltre quella segnalata nel Lazio, si rinvencono in Molise (-27,36%) ed in altre 5 Regioni con percentuali comprese tra il -4,75% dell'Emilia Romagna e il -0,75% della Lombardia. Gli aumenti, invece, si segnalano in Umbria (36,65%), Toscana (18,20%), Liguria (9,92%), Sicilia (9,67%), Basilicata (8,73%) ed in altre 5 Regioni con percentuali comprese tra il 6,65% del Piemonte e lo 0,50% dell'Abruzzo. Nel Friuli-Venezia Giulia, infine, gli impegni del 2001 risultano pari a quelli del precedente esercizio.

Per viabilità e trasporti (funzione 8, v. tab. vol. all.) gli impegni (lire 6.866,7 miliardi) costituiscono quasi l'11% del totale e sono aumentati del 5,59%. Gli incrementi sono presenti in tre aree: nel Nord Est (48,09%), ove la crescita è stata sospinta dal notevole incremento nel Veneto (82,31%); nel Nord Ovest (8,18%); nelle Isole (1,98%). Diminuzioni vi sono state, invece, nel Centro (-3%, per il peso determinante della diminuzione verificatasi nel Lazio, non compensata dalla pur elevata crescita in Toscana) e nel Sud (-0,29%). Gli incrementi più elevati, oltre quello del Veneto, si notano in Toscana (30,30%), Emilia Romagna (28,14%), Piemonte (17,89%). Le diminuzioni maggiori si sono riscontrate nel Lazio (-8,35%) e nella Calabria (-2,89%).

Territorio e ambiente (funzione 9, v. tab. vol. all.) si trovano al secondo posto nel rapporto di composizione degli impegni complessivi, dei quali costituiscono il 21,33%. Il loro importo (lire 13.322,8 miliardi) è cresciuto del 3,82% rispetto al precedente esercizio. Gli incrementi, presenti in tutte le aree, in due di esse superano l'indicata percentuale nazionale e, precisamente, nel Sud (10,02%) e nelle Isole (3,99%). Nelle rimanenti tre aree l'incremento è inferiore a quello medio: nel Nord Est (0,09%), nel Centro (0,87%) e nel Nord Ovest (3,33%). L'analisi per Regioni ne fa individuare cinque nelle quali si sono verificate diminuzioni, dallo 0,51% dell'Abruzzo al 9,11% del Friuli-Venezia Giulia. Gli incrementi più elevati sono in Campania (17,46%), Marche (88,61%), Sicilia (6,20%).

Per il settore sociale (funzione 10, v. tab. vol. all.) sono stati assunti impegni che si trovano al terzo posto per consistenza e per rapporto di composizione (13,95%). Il loro ammontare (lire 8.711,4 miliardi) è cresciuto dell'8,34% e si tratta di crescita presente in tutte le aree ed in tutte le Regioni. L'incremento più elevato si trova nell'area meridionale (18,25%), seguito da

quelli del Nord Ovest (7,29%), del Centro (7,09%), del Nord Est (7,04%) e delle Isole (4,76%). Gli incrementi più elevati sono tutti nell'area meridionale: in Basilicata (36,10%), in Campania (24,79%), in Molise (24,20%), in Abruzzo (19,16%), in Calabria (18,34%). Gli altri incrementi sono compresi tra il 12,12% della Toscana ed il 3,24% della Liguria.

Lo sviluppo economico (funzione 11, v. tab. vol. all.) costituisce l'1,17% degli impegni di competenza e, rispetto al precedente esercizio, presenta un decremento dell'1,41% (importo pari a lire 731,9 miliardi), determinato dalle diminuzioni verificatesi nelle Isole (-5,89%), nel Centro (-5,37%) e nel Sud (-2,24%). Incrementi, invece, si notano nel Nord Est (6,57%) e nel Nord Ovest (1,78%). Le diminuzioni più elevate si rinvencono in Calabria (-25,71%), Sardegna (-23,66%), Umbria (-11,30%), Basilicata (-11,29%), Lazio (-9,10%). Gli aumenti più elevati sono, invece, nella Lombardia (10,30%), nel Veneto (8,33%), in Emilia Romagna (6,50%).

I servizi produttivi (funzione 12, v. tab. vol. all.) presentano impegni di lire 1.948 miliardi, costituiscono il 3,12% del totale e sono aumentati dello 0,96%. Con eccezione per l'area del Nord Ovest, nella quale si nota un modesto decremento (-0,49%), determinato dalla diminuzione verificatesi nella Lombardia (-2,31%), nelle altre aree si rinvencono aumenti ed i più elevati sono nelle isole (6,94%), sospinti verso l'alto da quello della Sicilia (13,28%). Dall'esame per Regioni, si nota che gli incrementi maggiori, oltre quello della Sicilia, sono in Liguria (21,71%) e nel Lazio (17,67%). Decrementi si notano in sette Regioni, dall'1,58 delle Marche al 15,90% della Puglia.

Tab. 20 - Impegni di competenza per funzioni

(importi in milioni di lire)

Funzioni	Impegni competenza 2001	Totale impegni competenza 2001	Incidenza %
Generali di amministrazione, gestione e controllo	15.798.720	17.039.173	7,85
Giustizia	410.218	425.636	3,76
Polizia locale	3.170.963	3.392.932	7,00
Istruzione pubblica	6.384.172	6.447.103	0,99
Cultura e beni culturali	2.151.325	2.246.011	4,40
Settore sportivo e ricreativo	989.386	984.474	-0,50
Settore turistico	332.881	338.520	1,69
Viabilità e Trasporti	6.503.004	6.866.741	5,59
Territorio e Ambiente	12.832.000	13.322.823	3,82
Settore sociale	8.040.953	8.711.439	8,34
Sviluppo economico	742.401	731.902	-1,41
Servizi produttivi	1.929.449	1.948.024	0,96
Totali	59.285.472	62.454.778	5,35

Tab. 21 - Composizione percentuale degli impegni per funzioni

(importi in milioni di lire)

Funzioni	2000	2001
Generali di amministrazione, gestione e controllo	26,65%	27,28%
Giustizia	0,69%	0,68%
Polizia locale	5,35%	5,43%
Istruzione pubblica	10,77%	10,32%
Cultura e beni culturali	3,63%	3,60%
Settore sportivo e ricreativo	1,67%	1,58%
Settore turistico	0,56%	0,54%
Viabilità e Trasporti	10,97%	10,99%
Territorio e Ambiente	21,64%	21,33%
Settore sociale	13,56%	13,95%
Sviluppo economico	1,25%	1,17%
Fondo di riserva	3,25%	3,12%
Totali	100,00%	100,00%

3.5.4 Comunità montane

Spese correnti complessive

Le 200 Comunità montane esaminate nel biennio 2000-2001, mostrano nella gestione di competenza dell'ultimo anno impegni per lire 656,3 miliardi, con un aumento del 15,83% rispetto all'esercizio 2000. Rimanendo nella gestione di competenza del 2001, i pagamenti sono stati di lire 447,3 miliardi, con aumento del 13,26%, e nel medesimo esercizio si sono formati nuovi residui per 208,9 miliardi, con un aumento del 21,76%.

La gestione di cassa presenta nel complesso pagamenti totali per lire 611,8 miliardi, con aumento del 5,37% rispetto al precedente esercizio.

E' peggiorata la gestione dei residui totali, aumentati del 5,46%, in conseguenza dell'indicato aumento nella formazione di nuovi residui e della diminuzione di impegni (-11,86%) e pagamenti (-11,43%) in conto residui.

L'aumento degli impegni di competenza si riscontra in tutte le aree geografiche, ed è compreso tra il 10,95% del Nord Ovest ed il 35,70% del Nord Est. Soltanto gli Enti del Molise e della Campania presentano decrementi rispettivamente del 7,85% e del 24,03%.

Anche i pagamenti di competenza presentano aumenti in tutte le aree, dal 4,20% del Nord Ovest al 27,18% del Nord Est. Diminuzioni dei pagamenti, invece, si notano per gli Enti di tre Regioni: la Lombardia (-0,26%), il Lazio (-6,30%) e la Puglia (-27,99%).

In tutte le aree, per la formazione di nuovi residui si riscontrano aumenti, compresi tra il 7,69% del Centro ed il 57,89% del Nord Est. L'esame dei dati aggregati per Regioni evidenzia, invece, diminuzioni in una Regione del Centro, l'Umbria (per -10,95%), ed in tre Regioni meridionali: Puglia (-16,67%), Molise (-31,83%) e Basilicata (-38,82%).

I pagamenti totali presentano aumenti in tutte le aree, compresi tra il 3,52% del Nord Ovest ed il 18,93% del Nord Est. In sei Regioni, invece, si riscontrano diminuzioni dallo 0,71% della Lombardia al 62,09% della Puglia.

I residui totali hanno aumenti in quattro aree, mentre in quella centrale vi è un decremento del 5,14%, determinato dalle diminuzioni verificatesi in Marche, Toscana ed Umbria, risultate prevalenti sull'aumento del 34,68% conseguito, nella stessa area, dalle Comunità del Lazio. Altre diminuzioni si sono avute in tre Regioni dell'area meridionale: Molise, Puglia e Basilicata.

Tab. 22 - Spesa corrente - Dati complessivi

	2000	2001	Variazione %
Impegni c/competenza	566.640	656.362	15,83
Impegni c/residui	342.433	301.805	-11,86
Pagamenti c/competenza	395.018	447.388	13,26
Pagamenti c/residui	185.629	164.416	-11,43
Pagamenti totali	580.647	611.804	5,37
Residui della competenza	171.622	208.974	21,76
Residui dei residui	156.804	137.389	-12,38
Residui totali	328.426	346.363	5,46

Spese correnti per interventi

Le prestazioni di servizi (lire 238,3 miliardi) costituiscono nel 2001 il 36,31% degli impegni di competenza delle Comunità montane e si trovano al primo posto nel rapporto di composizione degli interventi. Sono seguite dalle spese per il personale (lire 215 miliardi), che assorbono il 32,77% degli impegni, e dai trasferimenti (lire 127,8 miliardi). Insieme, i tre interventi costituiscono l'88,56% degli impegni delle Comunità. Ad altri sei interventi sono destinate risorse modeste, pari all'11,44% del totale, distribuite in scala decrescente tra il 4,91%

degli interventi per acquisto di beni di consumo e materie prime e lo 0,17% degli ammortamenti di esercizio.

Le spese per il personale (intervento 1, v. tab. vol. all.) costituiscono, come già indicato, il secondo intervento per la consistenza degli impegni di lire 215 miliardi che, rispetto al precedente esercizio 2000, sono aumentati del 16,62%. L'aumento è riscontrabile in tutte le aree geografiche ed in tutte le Regioni, con eccezione per il Lazio in cui vi è stata una diminuzione del 16,36%.

Le spese per acquisto di beni di consumo e materie prime (intervento 2, v. tab. vol. all.), al quarto posto nel rapporto di composizione con il 4,91% del totale degli impegni, sono cresciute nel 2001 dell'8,18% (lire 32,2 miliardi), ma l'aumento è concentrato in tre aree, con eccezione per quelle del Nord Est e del Sud, nelle quali si sono verificati decrementi, rispettivamente, del 2,83% e del 4,32%.

Per le prestazioni di servizi (intervento 3, v. tab. vol. all.), collocate al primo posto per consistenza (lire 238,3 miliardi), si nota un incremento degli impegni dell'11,41%, riscontrabile in tutte le aree e particolarmente in quella meridionale, in cui è più elevato.

I trasferimenti (intervento 5, v. tab. vol. all.) si sono incrementati del 25,83%, come è riscontrabile nelle aree settentrionali e centrale, mentre nelle due aree rimanenti si sono verificati decrementi.

Tab. 23 - Impegni di competenza per interventi

(importi arrotondati al milione di lire)

Interventi	2000	2001	Variazione %
Personale	184.420	215.065	16,62
Acquisto beni consumo e materie prime	29.817	32.255	8,18
Prestazione di servizi	213.914	238.331	11,41
Utilizzo beni di terzi	2.197	2.464	12,15
Trasferimenti	101.598	127.841	25,83
Interessi passivi e oneri finanziari	13.326	15.767	18,32
Imposte e tasse	16.063	17.748	10,49
Oneri straordinari	4.919	5.748	16,85
Ammortamenti di esercizio	353	1.141	223,23
Fondo svalutazione crediti	0	0	0
Fondo di riserva	33	2	-93,94
Totale impegni competenza	566.640	656.362	15,83

Tab. 24 - Composizione percentuale degli impegni per interventi

Interventi	2000	2001
Personale	32,55%	32,77%
Acquisto beni consumo e materie prime	5,26%	4,91%
Prestazione di servizi	37,75%	36,31%
Utilizzo beni di terzi	0,39%	0,38%
Trasferimenti	17,93%	19,48%
Interessi passivi e oneri finanziari	2,35%	2,40%
Imposte e tasse	2,83%	2,70%
Oneri straordinari	0,87%	0,88%
Ammortamenti di esercizio	0,06%	0,17%
Fondo svalutazione crediti	0,00%	0,00%
Fondo di riserva	0,01%	0,00%
Totale impegni competenza	100,00%	100,00%

Spese correnti per funzioni

L'esame degli impegni di competenza aggregati per funzioni mostra al primo posto, nel rapporto di composizione, le spese generali di amministrazione, gestione e controllo con il 38,84%, in flessione di oltre due punti percentuali rispetto al 2000. Al secondo posto, la gestione del territorio con il 32,56%, in ascesa di un punto e 44 centesimi. Seguono al terzo posto, nel medesimo rapporto, le spese per il settore sociale con il 12,21%, in ascesa di un punto e 39 centesimi. Insieme, le tre funzioni costituiscono l'83,61% del totale degli impegni.

Le spese generali di amministrazione (funzione 1, v. tab. vol. all.) presentano impegni per 254,9 miliardi, con aumento del 9,87% rispetto al precedente esercizio, riscontrabile in tutte le aree e prevalentemente nel Nord Est con il 16,24%. In due Regioni, entrambe meridionali, le Comunità presentano diminuzioni degli impegni, in Molise ed in Puglia.

Per la gestione del territorio (funzione 4, v. tab. vol. all.) gli impegni sono cresciuti del 21,18% e gli aumenti si individuano in tutte le aree e sono compresi tra l'8,86% del Nord Ovest ed il 44,03% del Sud. Tra le Regioni, sette presentano, invece, diminuzioni degli impegni dal 2,41% del Piemonte al 14,63% del Friuli-Venezia Giulia.

Nel settore sociale gli impegni (lire 80,1 miliardi) sono cresciuti del 30,71% e gli aumenti sono presenti in tutte le aree. Tra le Regioni, invece, ve ne sono tre con diminuzioni degli impegni: una del Nord Ovest, la Liguria con lo 0,21%; due del Sud, rispettivamente il Molise e la Puglia con il 10,45% e il 100%.

Tab. 25 - Impegni di competenza per funzioni

(importi in milioni di lire)

Funzioni	Impegni competenza 2001	Totale impegni competenza 2001	Incidenza %
Generali di amministrazione, gestione e controllo	232.052	254.957	9,87
Istruzione pubblica, cultura e beni culturali	28.954	28.238	-2,47
Settore sportivo, ricreativo e del turismo	11.258	15.478	37,48
Territorio e tutela ambientale	176.366	213.715	21,18
Settore sociale	61.324	80.158	30,71
Sviluppo economico	56.686	63.816	12,58
Totali	566.640	656.362	15,83

Tab. 26 - Composizione percentuale degli impegni per funzioni

(milioni di lire)

Funzioni	2000	2001
Generali di amministrazione, gestione e controllo	40,95%	38,84%
Istruzione pubblica, cultura e beni culturali	5,11%	4,30%
Settore turistico, sportivo e ricreativo	1,99%	2,36%
Territorio e tutela ambientale	31,12%	32,56%
Settore sociale	10,82%	12,21%
Sviluppo economico	10,00%	9,72%
Totale	100,00%	100,00%

3.6 Gestione delle entrate e delle spese in conto capitale

3.6.1 Quadro generale

Il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2001-2004, stimava, per l'anno 2001, la spesa in conto capitale delle Pubbliche Amministrazioni in 91 migliaia di miliardi di lire¹²² pari al 3,9% del PIL previsto, a fronte di 87,4 migliaia (3,9% del PIL) dell'anno 2000 e 88,9 migliaia (3,6% del PIL) dell'anno 2002, in un contesto, a legislazione vigente, in cui il rapporto deficit/PIL era previsto pari all'1% nell'anno 2001, allo 0,67% nel 2002 e addirittura con un leggero avanzo pari allo 0,2% nel 2003. Sempre per il 2001, con un rapporto percentuale debito/PIL pari a 106,6.

Cosicché, essendo il deficit della Pubblica Amministrazione previsto per il 2001 pari all'1,0% del PIL, corrispondente al valore fissato dal programma di stabilità, non si prevedeva che fosse necessaria alcuna manovra correttiva del deficit tendenziale e la legge finanziaria avrebbe operato solo una ricomposizione della spesa con aumenti in alcuni settori compensati da riduzioni in altri.

Il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, riportato nella Relazione sull'andamento dell'economia nel 2001 e aggiornamento delle previsioni per il 2002, indicava, per l'anno 2001, uscite in c/capitale pari a 41,8 miliardi di euro (80,9 migliaia di miliardi di lire)¹²³, pari al 3,5% in meno rispetto allo stesso dato consolidato dell'anno 2000¹²⁴.

In buona sostanza si riscontrava, dopo l'aumento del 7,1% del 1999 sul 1998, un andamento decrescente degli investimenti pubblici globali che seguiva il dato negativo (2,3%) dell'anno 2000 sul 1999.¹²⁵

La Relazione generale sulla situazione economica del paese 2001¹²⁶ indica, relativamente agli investimenti diretti¹²⁷ delle Pubbliche amministrazioni, una spesa di 27.122 milioni di euro (52,5 migliaia di miliardi di lire) pari al 3,2% in meno rispetto al 2000. In questo contesto la

¹²² di cui 64,7 investimenti fissi lordi. 21.0 contributi agli investimenti e 5.3 altre uscite in c/capitale.

¹²³ di cui 52,51 investimenti fissi lordi e 28,4 contributi agli investimenti.

¹²⁴ Invero, l'andamento negativo riguardava gli investimenti fissi lordi (-3,2%) e non anche i contributi agli investimenti che risultavano aumentati del 19,2% rispetto all'anno 2000.

¹²⁵ Di quanto le previsioni di finanza pubblica siano condizionate dall'incertezza sull'andamento di alcune importanti variabili esogene sottostanti il quadro macroeconomico di riferimento, quali il cambio euro-dollaro, il prezzo del petrolio, l'andamento dell'economia americana e come queste influiscano sulle previsioni in materia di prezzi e di tassi di interesse dalle quali, per l'appunto, dipendono le previsioni sull'andamento della spesa pubblica in termini monetari, della spesa per interessi e delle entrate tributarie, ne viene data una chiara rappresentazione nel testo riportato al paragrafo 5, pag. 34, della Relazione sull'andamento dell'economia nel 2001 e aggiornamento delle previsioni per il 2002 con cui il Ministro dell'Economia e delle Finanze di allora prende atto che il disavanzo della Pubblica Amministrazione per il 2001 è risultato pari all'1,4% del PIL a fronte dell'obiettivo iniziale dell'1% corretto prima allo 0,8% e poi all'1,1% nell'ultimo aggiornamento del Programma di stabilità.

"I dati di consuntivo 2001 pubblicati dall'ISTAT confermano il processo di risanamento dei conti pubblici, perseguito attraverso la correzione degli squilibri emersi a metà anno è proseguito pur in presenza del significativo peggioramento della congiuntura economica.

Il disavanzo della Pubblica Amministrazione è risultato pari all'1,4 per cento del PIL. Le correzioni apportate nella seconda metà dell'anno sono stimabili in oltre 6 miliardi di euro. Il maggiore disavanzo di circa 6 miliardi di euro emerso a consuntivo conferma pertanto un andamento tendenziale che, in assenza degli interventi, avrebbe comportato un maggiore indebitamento per circa 13 miliardi di euro (25.000 miliardi di lire, pari all'uno per cento del PIL) rispetto all'obiettivo iniziale dello 0,8% per cento del PIL.

Il risultato del 2001 evidenzia, comunque, una riduzione dell'indebitamento dello 0,3% del PIL rispetto al 2000, rivisto all'1,7 per cento. Il rapporto tra il debito ed il PIL è sceso al 109,4 per cento dal 110,06

Per il 2002 il Governo si impegna a conseguire l'obiettivo di indebitamento netto allo 0,5% del PIL, in vista del pareggio di bilancio nel 2003.

La manovra per il 2002, approvata con la legge n. 448 del 2001, si conferma coerente con tali obiettivi."

Ad ulteriore precisazione si ricorda che il dato dell'1,4% è peggiorato, poi, dello 0,2% per effetto del riporto della correzione del dato del 2000 e di un ulteriore 0,6% per decisione Eurostat in riferimento agli introiti per operazioni di cartolarizzazione per cui il disavanzo, alla fine, è risultato del 2,2% del PIL.

¹²⁶ I dati tratti da questo documento sono dati Istat provvisori e stimati.

¹²⁷ Con esclusione, quindi, di tutti i contributi in c/capitale erogati sia ad altri enti pubblici che alle imprese. Vedasi anche la nota n.2.

spesa di Comuni e Province raggiunge i 15.345 milioni di euro (29,7 migliaia di miliardi di lire) pari al 56,57% del totale della spesa di tutte le Pubbliche amministrazioni¹²⁸. Sul dato 2000 l'incremento è di ben il 13%. Nel 2001, quindi, il comparto degli Enti locali, in controtendenza rispetto all'andamento generale, ha registrato una accentuata accelerazione della dinamica di spesa per investimenti.

Per quanto concerne il finanziamento degli investimenti assicurato dal ricorso al credito, sulla base dei dati della Cassa Depositi e Prestiti, per il 2001, il credito accordato dalla Cassa agli Enti locali ha raggiunto i 4.933 milioni di euro (9,55 migliaia di miliardi di lire) con un incremento del 6,4% rispetto all'anno precedente. Per quanto concerne le erogazioni il dato è di 4.137 milioni di euro (8,01 migliaia di miliardi di lire) con un aumento dell'11,9% rispetto al 2000. Nel 2001 la Cassa Depositi e Prestiti ha ridotto i propri tassi sui finanziamenti, mantenendoli in linea con l'andamento dei mercati finanziari. Sempre con riferimento all'indebitamento degli Enti locali, anche nel 2001, in applicazione dell'art. 28, comma 3, della legge 448 del 1999 (patto di stabilità interno), gli Enti hanno provveduto a un'ulteriore estinzione anticipata alla pari dei mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti per un ammontare di circa 441 milioni di euro (854 miliardi di lire).

Per quanto attiene ai trasferimenti erariali per finalità di investimento degli Enti locali la disciplina è contenuta nella legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001).

Sulla base di tale disciplina i contributi per lo sviluppo e gli investimenti sono stati:

- per le Province, 135,39 milioni di euro (262,15 miliardi di lire) distinti in 131,88 milioni provenienti dal fondo per lo sviluppo degli investimenti (ammortamento mutui) e in 3,51 milioni provenienti dal fondo nazionale ordinario per gli investimenti;
- per i Comuni, 2.332,5 milioni di euro (4.516,35 miliardi di lire) distinti in 2.073,5 milioni provenienti dal fondo per lo sviluppo degli investimenti e in 259 milioni provenienti dal fondo nazionale ordinario per gli investimenti.
- per le Comunità montane, 29,78 milioni di euro (57,66 miliardi di lire) distinti in 13,72 milioni provenienti dal fondo per lo sviluppo degli investimenti e in 16,06 milioni provenienti dal fondo nazionale ordinario per gli investimenti.

Complessivamente, i trasferimenti erariali per lo sviluppo e gli investimenti, nell'anno 2001, assommano a 2.497,67 milioni di euro pari a 4.836 miliardi di lire.

La Sezione, come è suo compito, ha proceduto all'analisi dei dati desunti dai consuntivi degli Enti locali (n. 96 su 100 Province, n. 200 Comunità montane su 355 e n. 1.255 Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti pari al 68,5% dell'intera popolazione) che consentono la costruzione di un quadro generale della finanza locale sicuramente significativo nei valori assoluti e certamente prossimo al reale per quanto riguarda gli andamenti tendenziali.¹²⁹

E' emerso così, relativamente agli investimenti, che gli accertamenti delle entrate in c/competenza, che costituiscono la rappresentazione sotto il profilo contabile delle risorse finanziarie "fresche" reperite per i nuovi programmi hanno raggiunto l'importo di 42.429,695 miliardi di lire rispetto ai 38.109,021 miliardi del 2000 registrando un buon aumento dell'11,34%.

Parallelamente, sul fronte della spesa, gli impegni in c/competenza, ovverosia i programmi di investimento finanziati e varati nell'anno, sono aumentati del 9,87% rispetto agli impegni del 2000, (39.137,667 miliardi) portandosi al valore di 43.001,315 miliardi.

La non coincidenza, per 571,620 miliardi, tra entrate accertate ed impegni sulla gestione di competenza, che tendenzialmente si bilanciano, esprime la virtuosa copertura finanziaria attraverso l'applicazione al c/capitale dell'avanzo di amministrazione e/o del saldo positivo della parte corrente.

Sempre in ordine al finanziamento degli investimenti, è di grande rilievo ricordare che proprio nel 2001 è entrata in vigore la nuova disposizione contenuta nell'art. 119 del testo

¹²⁸ Nel 2000 era pari al 48,46%. L'incremento è, quindi, di 8,11 punti percentuali.

¹²⁹ Tutti i dati che seguono sono espressi in lire perché in lire sono i dati dei consuntivi. L'euro, infatti, è stato introdotto nel 2002.

riformato della Costituzione, che limita il ricorso all'indebitamento, per Regioni, Province, città metropolitane e Comuni, alle sole spese di investimento, caducando tutte quelle norme che ne consentivano l'utilizzo anche per le altre finalità.

A tale proposito va ancora ricordata la disposizione di cui all'art.27, comma 14, della legge finanziaria 2002 (28/12/2001, n.448), in un certo senso interpretativa della norma costituzionale, che disciplina il possibile successivo ricorso alla contrazione di mutui per la copertura di alcune situazioni deficitarie e per gli oneri derivanti da contratti di servizio stipulati anteriormente al 31 ottobre 2001.

Ritornando ai dati finanziari, quelli più propriamente significativi degli andamenti della gestione del comparto degli investimenti sono sicuramente i flussi di cassa, dal momento che, per il particolare regime giuridico degli impegni della spesa in c/capitale (art. 183, comma 5 TUEL) che non presuppone necessariamente l'assunzione di una obbligazione giuridicamente perfezionata, e' ai pagamenti delle spese stesse che corrispondono le concrete realizzazioni degli interventi, cui vanno raffrontate le riscossioni.

Le riscossioni in c/capitale registrano nell'esercizio 2001 un blando incremento (1,93%): esse si portano infatti a 36.883,385 miliardi di lire a fronte di 36.134,635 miliardi dell'anno precedente. I pagamenti ammontano a 38.067,712 miliardi di lire con un ottimo aumento del 16,43% rispetto al 2000 in cui erano stati 32.694,582 miliardi.

La capacità di spesa degli Enti, data dal rapporto tra gli investimenti effettivamente eseguiti (pagamenti totali) e quelli programmati e finanziati sia nell'esercizio in corso che in quelli precedenti (impegni totali) e che indica la velocità di realizzazione degli interventi, è leggermente aumentata al valore del 30,83% rispetto al 28,08% registrato nel 2000, con un incremento di oltre due punti percentuali.

Tra le varie possibili destinazioni economiche dei programmi di investimento, indicate nel modello del conto del bilancio dagli interventi, di gran lunga prevalenti sono le acquisizioni di beni immobili (47,39%), in altri termini le opere pubbliche. Seguono nell'ordine le concessioni di crediti (34,73%) e gli acquisti di beni ed attrezzature (3,90%).

La spesa in c/capitale mostra, poi, valori elevati negli Enti delle Regioni del nord-ovest (50,47), medi nelle Regioni del centro (14,31%), del nord-est (15,03%), del sud (14,61%) e decisamente basse nelle isole (5,58%).

3.6.2 Entrata

Come per i referti concernenti i precedenti esercizi, quali entrate dedicate al finanziamento degli investimenti, per il periodo 2000-2001, sono state considerate quelle iscritte nel Titolo IV della parte Entrata in conto del bilancio, che comprende le categorie delle alienazioni di beni patrimoniali, dei trasferimenti di capitale (dallo Stato, ¹³⁰dall'Unione Europea, dalle Regioni, dagli altri Enti pubblici e da altri soggetti), dei proventi della riscossione dei crediti, nonché le entrate iscritte nel Titolo V, derivanti dalla accensione di prestiti, decurtate le anticipazioni di cassa e i finanziamenti a breve termine (categoria 1 e 2).

Per le Comunità montane i titoli dell'entrata corrispondenti sono il III ed il IV.

¹³⁰ Non vi sono ricompresi i contributi per lo sviluppo degli investimenti (ammortamento mutui) che, come riferito nel testo, ammontano a ben 4.297 miliardi. Questi sono iscritti, invece, nei trasferimenti di parte corrente. Occorre ricordare che quando un Ente programma un investimento e non può finanziarlo con mezzi propri, deve preoccuparsi non solo di trovare le risorse che servano alla realizzazione dell'intervento, ma anche quelle che vadano a coprire, nel tempo, le spese per interessi e per il rimborso delle quote di ammortamento. Ora, queste ultime, come è noto, trovano collocazione finanziaria negli interventi 3, 4 e 5 del Titolo terzo della spesa ma, in quanto hanno valenza economica, devono essere sommate alle spese correnti al fine della determinazione del "saldo economico" della gestione.

Ecco, quindi, perché detti trasferimenti erariali, allocati fra le spese in c/capitale del bilancio statale, trovano, poi, allocazione fra le entrate correnti degli Enti locali: perché sono diretti non a finanziare ma a consentire lo sviluppo degli investimenti fornendo la copertura, o parte della copertura, che necessita per bilanciare gli oneri correnti indotti dagli investimenti stessi finanziati con l'indebitamento. In buona sostanza, se lo Stato non fornisce le risorse per coprire gli interessi passivi e le quote di ammortamento, a parte i vincoli giuridici, gli Enti locali, di massima, avrebbero difficoltà a trovare, sul mercato finanziario, soggetti disposti a far loro credito. Tutto questo, naturalmente, fino a quando non si realizzerà la piena autonomia finanziaria degli Enti locali attraverso lo strumento dei tributi propri e della partecipazione ai tributi erariali.

Nella seguente tabella sono stati messi a confronto, per il biennio considerato e per il complesso degli Enti osservati, i dati finanziari concernenti gli accertamenti in conto competenza, divisi secondo la fonte di provenienza.

Tab. 1 - Accertamenti c/competenza

Titolo IV + Titolo V al netto delle categorie I - II	2000		2001		b/a %
	Accertamenti competenza (a)	Composizione %	Accertamenti competenza (b)	Composizione %	
Alienazioni trasferimenti di capitale e riscossione crediti	26.568.818	69,72%	31.395.351	73,99%	18,17%
Accensione prestiti	11.540.203	30,28%	11.034.344	26,01%	-4,38%
TOTALE	38.109.021	100,00%	42.429.695	100,00%	11,34%

(milioni di lire)

Nel complesso, gli accertamenti in conto competenza, che sono in buona sostanza i finanziamenti reperiti nell'anno per far fronte alle nuove iniziative di investimento, si sono portati nel 2001 al valore di 42.429,695 miliardi di lire, registrando un buon aumento dell'11,34% rispetto all'anno precedente.

Deve constatarsi, allora, una ripresa nella crescita reale che gli investimenti nel settore mostravano già a partire dal 1994. In particolare, tra le varie fonti di finanziamento è diminuito il ricorso al credito, dal quale sono stati drenati 11.034,344 miliardi di lire rispetto agli 11.530.203 del 2000 con un decremento del 4,38%. Conseguentemente, anche nel rapporto di composizione, le accensioni di prestiti sono venute ad assumere, rispetto al totale delle entrate, un peso meno decisivo pari al 26,01% rispetto al 30,28% dell'anno precedente.

Sul fronte delle riscossioni il miglioramento è blando e raggiunge l'1,93%. Come emerge dalla seguente tabella, infatti, gli introiti effettivamente incassati salgono da 36.134,635 miliardi del 2000 a 36.833,385 miliardi del 2001.

Tab. 2 - Riscossioni totali (dati di cassa)

Titolo IV + Titolo V al netto delle categorie I - II	2000		2001		b/a %
	Riscossioni totali (a)	Composizione %	Riscossioni totali (b)	Composizione %	
Alienazioni trasferimenti di capitale e riscossione crediti	25.636.130	70,95%	27.430.133	74,47	7,00%
Accensione prestiti	10.498.505	29,05%	9.403.252	25,53	-10,43%
TOTALE	36.134.635	100,00%	36.833.385	100,00	1,93%

(milioni di lire)

Nei prospetti che seguono, dal n. 3 al n. 8 bis, viene rappresentata la situazione generale delle entrate in c/capitale, sempre nel biennio 2000-2001, in riferimento alle varie categorie di Enti e tenuto conto dei dati finanziari concernenti gli accertamenti in c/competenza (nuovi finanziamenti reperiti nell'anno per i programmi di investimento), gli accertamenti in c/residui (finanziamenti disponibili che si trasportano dagli esercizi precedenti), le riscossioni totali (parte della massa acquisibile effettivamente riscossa) distinte anche in c/competenza e c/residui ed i residui attivi alla fine degli esercizi (finanziamenti che saranno riscossi negli esercizi successivi).

Tab. 3 - Accertamenti c/competenza

Enti	2000	Composizione %	2001	Composizione %	2000/2001 %
COMUNI	31.500.104	82,66	36.321.470	85,60	15,31%
COM. MONTANE	726.361	1,91	779.247	1,84	7,28%
TOTALE	38.109.021	100,00	42.429.695	100,00	11,34%

(milioni di lire)

Tab. 4 - Accertamenti c/residui

Enti	2000	Composizione %	2001	Composizione %	(milioni di lire)
					2000/2001 %
PROVINCE	8.140.420	14,22	8.991.705	15,84	10,46%
COMUNI	47.298.656	82,62	46.041.536	81,09	-2,66%
COM. MONTANE	1.812.564	3,17	1.743.362	3,07	-3,82%
TOTALE	57.251.640	100,00	56.776.603	100,00	-0,83%

Tab. 5 - Riscossioni totali (dati di cassa)

Enti	2000	Composizione %	2001	Composizione %	(milioni di lire)
					2000/2001 %
PROVINCE	4.634.987	12,83	4.328.836	11,75	-6,61%
COMUNI	30.785.634	85,20	31.712.063	86,10	3,01%
COM. MONTANE	714.014	1,98	792.486	2,15	10,99%
TOTALE	36.134.635	100,00	36.833.385	100,00	1,93%

Tab. 6 - Riscossioni c/competenza

Enti	2000	Composizione %	2001	Composizione %	(milioni di lire)
					2000/2001 %
PROVINCE	2.531.616	12,75	1.717.092	7,80	-32,17%
COMUNI	17.081.726	86,05	19.983.766	90,82	16,99%
COM. MONTANE	236.893	1,19	301.739	1,37	27,37%
TOTALE	19.850.235	100,00	22.002.597	100,00	10,84%

Tab. 7 - Riscossioni c/residui

Enti	2000	Composizione %	2001	Composizione %	(milioni di lire)
					2000/2001 %
PROVINCE	2.103.371	12,92	2.611.744	17,61	24,17%
COMUNI	13.703.908	84,15	11.728.297	79,08	-14,42%
COM. MONTANE	477.121	2,93	490.747	3,31	2,86%
TOTALE	16.284.400	100,00	14.830.788	100,00	-8,93%

Tab. 8 - Residui totali

Titolo IV + Titolo V al netto delle categorie I - II	2000		2001		b/a %
	Residui totali (a)	Composizione %	Residui totali (a)	Composizione %	
Alienazioni trasferimenti di capitale e riscossione crediti	33.325.601	56,27%	35.835.516	57,45%	7,53%
Accensione prestiti	25.900.425	43,73%	26.537.397	42,55%	2,46%
TOTALE	59.226.026	100,00%	62.372.913	100,00%	5,31%

Tab. 8/bis - Residui totali (al 31 dicembre): Titolo IV

Enti	2000	Composizione %	2001	Composizione %	(milioni di lire)
					2000/2001 %
PROVINCE	9.387.989	15,85	9.991.847	16,02	6,43%
COMUNI	48.013.126	81,07	50.650.943	81,21	5,49%
COM. MONTANE	1.824.911	3,08	1.730.123	2,77	-5,19%
TOTALE	59.226.026	100,00	62.372.913	100,00	5,31%

Come risulta dagli accostamenti di cui ai precedenti prospetti, l'incremento delle entrate del 2001 per le riscossioni totali (1,93% - tab. 5) non riguarda le Province (-6,61% - tab. 5). Per i Comuni, invece, è del 3,01% e per le Comunità montane del 10,99%. Per gli accertamenti in c/competenza la situazione è ben diversa; infatti ad un dato negativo delle Province (-9,41% - tab. 3) fa riscontro un incremento dei Comuni del 15,31% e del 7,28% delle Comunità montane.

Decisivo è dunque il ruolo dei movimenti finanziari riguardanti i Comuni, che nel rapporto di composizione gestiscono oltre l'85,10% delle entrate dell'intero comparto delle autonomie locali (escluse le Regioni). E' per questo che il dato relativo ai Comuni è quello sempre più prossimo al dato globale.

Se si analizzano, poi, le riscossioni separatamente per il conto della competenza e dei residui, sempre con riferimento alle due annualità, si nota che, quelle sul conto dei residui, nell'anno 2001, sono complessivamente peggiorate dell'8,93% (tab. 7) a fronte di un miglioramento nel conto della competenza del 10,84% (tab. 6), con un andamento, quindi, di segno opposto. E' ancora significativo constatare che per le Province, nel c/competenza, il dato è negativo (32,17% - tab. 6) mentre nel c/residui è positivo per il 24,17% (tab. 7). Comunque, ciò che veramente ha rilievo è il valore relativo ai Comuni, che migliora notevolmente nelle riscossioni in c/competenza (16,99%) mentre peggiora in quelle in c/residui (-14,42%).

I residui totali 2001 pari a 62.372,913 miliardi, rispetto a quelli 2000 pari a 59.226,026, sono aumentati di 3.146,887 miliardi pari al 5,31% (tab. 8).

Se si disaggrega il dato 2001 a seconda della provenienza - competenza e residui - si può constatare che quel risultato discende dal fatto che l'apporto, sulla massa dei residui preesistenti, del nuovo residuo generato dalla gestione della competenza 2001 (5.596 miliardi) è superiore al dato (2.449 miliardi) risultante dalla somma algebrica delle riscossioni in c/ residui e dei riaccertamenti dei residui pregressi (accertamenti c/residui 2001 meno residui totali 2000).

Volendo infine esaminare, in riferimento alle diverse categorie di Enti, l'andamento delle accensioni di prestiti, che rappresentano una delle principali componenti dell'entrata oltre che, naturalmente, dell'indebitamento, si riportano nelle seguenti tabelle i dati finanziari relativi al biennio preso in considerazione.

Tab. 9 - Accensione prestiti: Province

(milioni di lire)			
Variazione % 1999/2000	Accertamenti conto competenza	Riscossioni totali	Residui totali
2000	2.088.264	1.468.907	5.010.565
2001	2.097.053	1.703.806	5.154.490
Variazione	0,42%	15,99%	2,87%

Tab. 10 - Accensione prestiti: Comuni

(milioni di lire)			
Variazione % 1999/2000	Accertamenti conto competenza	Riscossioni totali	Residui totali
2000	9.334.321	8.981.530	20.660.256
2001	8.870.120	7.646.749	21.143.847
Variazione	-4,97%	-14,86%	2,34%

Tab. 11 - Accensione prestiti: Comunità Montane

(milioni di lire)			
Variazione % 1999/2000	Accertamenti conto competenza	Riscossioni totali	Residui totali
2000	117.618	48.068	229.604
2001	67.171	52.697	239.060
Variazione %	-42,89%	9,63%	4,12%

La situazione dei diversi Enti non è uniforme. Per gli accertamenti in c/competenza il dato è positivo per le Province (0,42%) ma è di segno opposto per i Comuni (-4,97%) e soprattutto per le Comunità montane (-42,89%).

Per le riscossioni totali, invece, il dato è fortemente negativo per i Comuni (-14,86%) e positivo per le Comunità montane (9,63%) e per le Province (15,99%). I residui totali, poi, sono in leggero aumento in tutte e tre le categorie di Enti.

Si cercherà, ora, di analizzare, per singole categorie, gli accertamenti e le riscossioni del titolo IV (alienazioni di beni, trasferimenti e riscossioni di crediti) al fine di meglio cogliere la

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

genesi delle risorse, distinguendo la provenienza interna da quella che, invece, fa capo ad altri soggetti pubblici o privati e confrontando, poi, il tutto col dato dell'indebitamento.

Nelle tabelle che seguono si trovano i dati di interesse.

Tab. 12 - Accertamenti c/competenza (Province - Comuni - Comunita' Montane)

(milioni di lire)

Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. crediti + Accensione di prestiti	2000	Composizione %	2001	Composizione %	Variazione % 2001-2000
Alienazioni di beni patrimoniali	3.116.534	8,18%	3.583.265	8,45%	14,98%
Trasferimenti di capitale dallo Stato	2.266.993	5,95%	1.893.286	4,46%	-16,48%
Trasferimenti di capitale dalla Regione	4.374.591	11,48%	5.251.687	12,38%	20,05%
Trasferimenti di capitale da altri Enti del settore pubblico	649.758	1,70%	636.412	1,50%	-2,05%
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	3.586.832	9,41%	3.891.425	9,17%	8,49%
Riscossione di crediti	12.574.110	33,00%	16.139.276	38,04%	28,35%
Accensione prestiti	11.540.203	30,28%	11.034.344	26,01%	-4,38%
TOTALE	38.109.021	100,00%	42.429.695	100,00%	11,34%

Tab. 13 - Accertamenti c/competenza (Province - Comuni - Comunita' Montane)

(1°-6° cat.) - (2°-3°-4°-5° cat.)

(milioni di lire)

Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. crediti + Accensione di prestiti	2000	Composizione %	2001	Composizione %	Variazione % 2001-2000
categoria 1°+ categoria 6°	15.690.644	41,17%	19.722.541	46,48%	25,70%
categorie: 2° - 3° - 4° - 5°	10.878.174	28,54%	11.672.810	27,51%	7,30%
Accensione prestiti	11.540.203	30,28%	11.034.344	26,01%	-4,38%
TOTALE	38.109.021	100,00%	42.429.695	100,00%	11,34%

Tab. 14 - Riscossioni totali (Province - Comuni - Comunita' Montane)

(milioni di lire)

Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. crediti + Accensione di prestiti	2000	Composizione %	2001	Composizione %	Variazione % 2001-2000
Alienazioni di beni patrimoniali	2.701.183	7,48%	2.998.783	8,14%	11,02%
Trasferimenti di capitale dallo Stato	1.771.443	4,90%	1.874.082	5,09%	5,79%
Trasferimenti di capitale dalla Regione	3.716.461	10,29%	3.841.412	10,43%	3,36%
Trasferimenti di capitale da altri Enti del settore pubblico	499.483	1,38%	520.140	1,41%	4,14%
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	3.211.294	8,89%	3.410.224	9,26%	6,19%
Riscossione di crediti	13.736.266	38,01%	14.785.492	40,14%	7,64%
Accensione prestiti	10.498.505	29,05%	9.403.252	25,53%	-10,43%
TOTALE	36.134.635	100,00%	36.833.385	100,00%	1,93%

Tab. 15 - Riscossioni totali (Province - Comuni - Comunita' Montane)

(1°-6° cat.) - (2°-3°-4°-5° cat.)

(milioni di lire)

Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. Crediti + Accensione di prestiti	2000	Composizione %	2001	Composizione %	Variazione % 2001-2000
categoria 1°+ categoria 6°	16.437.449	45,49%	17.784.275	48,28%	8,19%
categorie: 2° - 3° - 4° - 5°	9.198.681	25,46%	9.645.858	26,19%	4,86%
Accensione prestiti	10.498.505	29,05%	9.403.252	25,53%	-10,43%
TOTALE	36.134.635	100,00%	36.833.385	100,00%	1,93%

Tab. 16 - Residui totali (Province - Comuni - Comunità Montane)

(milioni di lire)

Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. crediti + Accensione di prestiti	2000	Composizione %	2001	Composizione %	Variazione % 2001-2000
Alienazioni di beni patrimoniali	2.466.014	4,16%	2.907.815	4,66%	17,92%
Trasferimenti di capitale dallo Stato	8.291.814	14,00%	8.050.869	12,91%	-2,91%
Trasferimenti di capitale dalla Regione	12.338.037	20,83%	13.091.436	20,99%	6,11%
Trasferimenti di capitale da altri Enti del settore pubblico	1.994.427	3,37%	2.028.083	3,25%	1,69%
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	2.952.463	4,99%	3.176.132	5,09%	7,58%
Riscossione di crediti	5.282.846	8,92%	6.581.181	10,55%	24,58%
Accensione prestiti	25.900.425	43,73%	26.537.397	42,55%	2,46%
TOTALE	59.226.026	100,00%	62.372.913	100,00%	5,31%

Tab. 17 - Residui totali (Province - Comuni - Comunità Montane)

(1[^]-6[^] cat.) - (2[^]-3[^]-4[^]-5[^] cat.)

(milioni di lire)

Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. crediti + Accensione di prestiti	2000	Composizione %	2001	Composizione %	Variazione % 2001-2000
categoria 1 [^] + categoria 6 [^]	7.748.860	13,08%	9.488.996	15,21%	22,46%
categorie: 2 [^] - 3 [^] - 4 [^] - 5 [^]	25.576.741	43,18%	26.346.520	42,24%	3,01%
Accensione prestiti	25.900.425	43,73%	26.537.397	42,55%	2,46%
TOTALE	59.226.026	100,00%	62.372.913	100,00%	5,31%

Innanzitutto occorre ricordare che, per il 2001, l'incidenza degli accertamenti e delle riscossioni del Titolo IV sul totale del c/capitale è stata, rispettivamente, del 73,99% e del 74,47% (tabelle 1 e 2).

In questo quadro, gli accertamenti delle categorie 1[^] e 6[^] (alienazione di beni patrimoniali e riscossioni di crediti) che costituiscono le risorse per gli investimenti disponibili all'interno degli Enti, rappresentano il 46,48% a fronte del 27,51% del totale delle categorie 2[^], 3[^], 4[^] e 5[^], che costituiscono i trasferimenti operati da soggetti terzi a favore degli Enti locali, e del 26,01% rappresentato dall'indebitamento (tab. 13).

Dal quadro su disegnato può dedursi che nel 2001, come d'altronde già nel 2000, si riscontra una situazione prossima all'equilibrio delle risorse interne rispetto ai trasferimenti e ai prestiti, i quali ultimi perdono quasi 4 punti percentuali.

Analizzando, poi, dettagliatamente il dato globale degli accertamenti, può constatarsi che la fonte in assoluto più consistente è la riscossione di crediti la quale rappresenta, da sola, il 38,4% delle entrate in c/ capitale e che nel 2001, rispetto al 2000, ha avuto un incremento del 28,35% (tab. 12).

Valori percentuali simili, solo leggermente più accentuati, si riscontrano anche nelle riscossioni.

Va da sé, poi, che dove l'incasso è elevato il residuo è basso.

Le considerazioni appena fatte per l'insieme dei tre Enti valgono, naturalmente, soprattutto per i Comuni, che rappresentano più dell'85% del complesso, e un po' meno per le Province. Specificamente per le Comunità montane, la cui incidenza, peraltro è poco significativa, invece la situazione è ben diversa: per questi Enti l'entrata primaria in c/capitale è rappresentata dai trasferimenti, che costituiscono oltre l'84,08% del complessivo.

3.6.3 Spesa

Una analisi della spesa per investimenti non può non essere condotta prendendo in considerazione tutte le possibili destinazioni economiche cui i finanziamenti in conto capitale possono essere orientati e che nel modello di conto vengono indicate negli interventi. Trattasi di dieci diverse tipologie unite dalla caratteristica di perseguire, quale finalità ultima, il miglioramento, nel tempo, della qualità dei servizi pubblici o, in genere, della capacità dei soggetti destinatari di produrre nuova ricchezza e nuova utilità.

Trattasi, così, della costruzione e acquisizione dei beni immobili, cui accedono gli espropri e le servitù (interventi 1° e 2°), delle acquisizioni di beni mobili, macchine ed attrezzature (intervento 5°), dei trasferimenti di capitale ad altri soggetti (intervento 7°), delle partecipazioni azionarie e dei conferimenti di capitale ad aziende (interventi 8° e 9°) per giungere, infine, anche nel senso della marginale significatività, agli interventi 3°, 4° e 6° relativi agli incarichi e agli acquisti ed utilizzazioni di beni di terzi per realizzazioni in economia.

I dati finanziari tratti dai conti consuntivi, di cui alle seguenti tabelle, mostrano un buon incremento degli impegni di spesa in conto competenza per l'anno 2001, rispetto al 2000, pari al 9,87% passando da 39.137,667 miliardi di lire a 43.001,315 miliardi.

Tab. 1 - Impegni in c/competenza: interventi (Province-Comuni-Comunità montane)

(milioni di lire)							
	TITOLO II	2000		TITOLO II	2001		Variazione % 2001/2000
	interventi	Impegni c/comp.	Composizione %	interventi	Impegni c/comp.	Composizione %	
1	Acquisizione beni immobili	20.286.863	51,83	Acquisizione beni immobili	20.378.694	47,39	0,45%
2	Espropri e servitù onerose	703.821	1,80	Espropri e servitù onerose	595.171	1,38	-15,44%
3	Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	254.797	0,65	Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	255.185	0,59	0,15%
4	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	149.549	0,38	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	273.623	0,64	82,97%
5	Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	1.395.159	3,56	Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	1.678.657	3,90	20,32%
6	Incarichi professionali esterni	682.431	1,74	Incarichi professionali esterni	632.581	1,47	-7,30%
7	Trasferimenti di capitale	3.227.646	8,25	Trasferimenti di capitale	3.066.478	7,13	-4,99%
8	Partecipazioni azionarie	355.300	0,91	Partecipazioni azionarie	172.929	0,40	-51,33%
9	Conferimenti di capitale.	1.746.645	4,46	Conferimenti di capitale.	1.013.847	2,36	-41,95%
10	Concessioni di crediti e anticipazioni	10.335.456	26,41	Concessioni di crediti e anticipazioni	14.934.150	34,73	44,49%
	TOTALE	39.137.667	100,00	TOTALE	43.001.315	100,00	9,87%

Tab. 1/bis - Impegni in c/competenza

(milioni di lire)			
Totale Titolo II	2000	2001	Variazione % 2001-2000
PROVINCE	6.934.969	6.539.030	-5,71%
COMUNI	31.441.868	35.636.148	13,34%
COM. MONTANE	760.830	826.137	8,58%
TOTALE	39.137.667	43.001.315	9,87%

L'incremento, peraltro, non ha riguardato le Province che mostrano un dato negativo del 5,71%, mentre le Comunità montane registrano un passo in avanti dell'8,58%. I Comuni si attestano su un valore migliore di quello globale, pari al 13,34% (tab. 1bis).

Gli impegni per trasferimenti di capitale, anche se diminuiti nel 2001 rispetto all'anno precedente del 4,99%, rappresentano ancora, nel sistema di composizione del titolo II, quasi il 7,13% con il non trascurabile importo di 3.066,478 miliardi di lire (tabella 1).

Può constatarsi, poi, come la costruzione e l'acquisizione di beni immobili, leggermente aumentata rispetto al 2000 (0,45%) pur rappresentando ancora ben il 47,39% del totale, perde, nel rapporto di composizione, rispetto al 2000, il 4,4%.

Ancora una considerazione può farsi esaminando la precedente tab. 1.

Si nota che i dati relativi ai conferimenti di capitale, diminuiti del 41,95% rispetto all'anno precedente, e quelli delle partecipazioni azionarie, diminuite del 51,33%, indicano un processo di stabilizzazione nella esternalizzazione dei servizi pubblici con conseguente tendenza all'esaurimento dei flussi finanziari.

Questi dati non sono altro che la rappresentazione contabile delle scelte amministrative che vedono gli Enti locali o avviarsi verso il completamento, per la gestione dei servizi pubblici, del passaggio dalla gestione diretta alla forma privatizzata, oppure rallentare il processo.

In considerazione, poi, della nuova legislazione in materia di servizi pubblici locali, (finanziaria 2002, art. 35) negli anni che seguiranno non si potrà che registrare l'accorpamento dei due interventi nella sola voce delle partecipazioni azionarie¹³¹

Appare di interesse analizzare i dati, appena riportati, depurandoli dai trasferimenti di capitale, in modo da valutare i soli investimenti diretti (tabella seguente).

Tab. 2 - Impegni in c/competenza. Interventi al netto dei "trasferimenti di capitale" (Province-Comuni-Comunità montane)

TITOLO II interventi	2000		TITOLO II interventi	2001		Variazione % 2001/2000
	Impegni c/comp.	Composizione %		Impegni c/comp.	Composizione %	
Acquisizione beni immobili	20.286.863	56,49	Acquisizione beni immobili	20.378.694	51,03	0,45%
Espropri e servitù onerose	703.821	1,96	Espropri e servitù onerose	595.171	1,49	-15,44%
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	254.797	0,71	Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	255.185	0,64	0,15%
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	149.549	0,42	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	273.623	0,69	82,97%
Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	1.395.159	3,89	Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	1.678.657	4,20	20,32%
Incarichi professionali esterni	682.431	1,90	Incarichi professionali esterni	632.581	1,58	-7,30%
Partecipazioni azionarie	355.300	0,99	Partecipazioni azionarie	172.929	0,43	-51,33%
Conferimenti di capitale.	1.746.645	4,86	Conferimenti di capitale.	1.013.847	2,54	-41,95%
Concessioni di crediti e anticipazioni	10.335.456	28,78	Concessioni di crediti e anticipazioni	14.934.150	37,40	44,49%
TOTALE	35.910.021	100,00	TOTALE	39.934.837	100,00	11,21%

¹³¹ Sull'art.35 la Sezione ha avuto modo di esprimersi ampiamente nell'ultimo referto specifico sui servizi pubblici locali e servizi idrici in particolare. (Deliberazione n. 2/2003).

Segue, ora, la tabella n. 3 relativa agli impegni in conto competenza e in conto residui del titolo II, confrontati nei due esercizi 2000 e 2001.

Tab. 3 - Impegni in c/competenza e in c/residui: titolo II (spese in conto capitale)

(milioni di lire)

Enti	Impegni c/competenza		Impegni c/residui		Impegni totali	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Totale Titolo II						
PROVINCE	6.934.969	6.539.030	12.349.113	13.505.493	19.284.082	20.044.523
COMUNI	31.441.868	35.636.148	62.468.058	64.594.127	93.909.926	100.230.275
COM. MONTANE	760.830	826.137	2.465.402	2.377.464	3.226.232	3.203.601
TOTALE	39.137.667	43.001.315	77.282.573	80.477.084	116.420.240	123.478.399

Tab. 3/bis

(milioni di lire)

Enti	Impegni totali		Variazione % 2001/2000
	2000	2001	
Totale Titolo II			
PROVINCE	19.284.082	20.044.523	3,94%
COMUNI	93.909.926	100.230.275	6,73%
COM. MONTANE	3.226.232	3.203.601	-0,70%
TOTALE	116.420.240	123.478.399	6,06%

E' di interesse il raffronto fra il totale degli impegni in c/residui 2001 con il dato dei residui passivi totali al 31 dicembre 2000 (tabella n. 7).

Il primo dato è 80.477,084 miliardi, il secondo 83.725,658 miliardi. La differenza di 3.248,574 miliardi rappresenta il riaccertamento, in diminuzione, dei residui passivi operato nel corso del 2001 da apprezzare a fronte del corrispondente riaccertamento, in diminuzione, dei residui attivi, pari a 2.449,423 miliardi.

Nel complesso, poi, se si considerano tutte le iniziative di investimento in atto, sia quelle avviate nel 2001 che quelle risalenti ai precedenti esercizi (impegni in c/competenza ed impegni in c/ residui), il volume degli investimenti presso gli Enti locali - la massa spendibile - raggiunge il considerevole importo di 123.478,399 miliardi, con un aumento del 6,06% rispetto ai 116.420,240 miliardi nel 2000 (tab. 3bis). L'aumento più consistente lo mostrano i Comuni (6,73%) ed è quello maggiormente incidente sul dato globale (6,06%). Nei quadri successivi, peraltro, sono stati posti a raffronto i dati finanziari degli impegni, sempre per i due esercizi di riferimento, con i pagamenti totali, che costituiscono l'elemento più propriamente rappresentativo del *trend* della spesa in conto capitale.

Tab. 4 - Impegni e pagamenti totali: titolo II (spese in conto capitale)

(milioni di lire)

Enti	2000			2001		
	impegni c./comp.+ impegni c./residui (a)	Pagamenti Totali (b)	b/a %	impegni c./comp.+ impegni c./residui (c)	pagamenti totali (d)	% (d/c)
PROVINCE	19.284.082	5.235.797	27,15%	20.044.523	4.896.830	24,43%
COMUNI	93.909.926	26.710.508	28,44%	100.230.275	32.359.771	32,29%
COM. MONTANE	3.226.232	748.277	23,19%	3.203.601	811.111	25,32%
TOTALE	116.420.240	32.694.582	28,08%	123.478.399	38.067.712	30,83%

Tab. 4/bis

(milioni di lire)

Enti	Pagamenti totali		Variazione % 2001/2000
	2000	2001	
Totale Titolo II			
PROVINCE	5.235.797	4.896.830	-6,47%
COMUNI	26.710.508	32.359.771	21,15%
COM. MONTANE	748.277	811.111	8,40%
TOTALE	32.694.582	38.067.712	16,43%

Come può rilevarsi (tab. 4 e 4 bis), i pagamenti totali effettuati da Province, Comuni e Comunità montane ammontano, nell'anno 2001, a 38.067,712 miliardi di lire che superano del 16,43% i pagamenti disposti nell'anno 2000 (32.694.582 miliardi). Inoltre, se rapportati al volume della massa spendibile (totale degli impegni), alla somma cioè dei progetti potenzialmente realizzabili, essi segnalano un recupero della capacità di spesa degli Enti che, dal valore del 28,08% raggiunto nel 2000, si porta al 30,83%. Nella triade degli Enti in considerazione, poi, sono stati i Comuni a mostrare il maggior tasso di incremento, rispetto al 2000, nei pagamenti totali, pari al 21,15%,

Se si considerano i movimenti di cassa, in rapporto agli impegni, separatamente per la gestione della competenza e per quella dei residui, come dalle seguenti tabelle:

Tab. 5 - Impegni e pagamenti in c/competenza: titolo II (spese in conto capitale)

Enti	2000			2001		
	Impegni in c./compet.	Pagamenti in c/compet.	Tasso di realizzazione	Impegni in c./compet.	Pagamenti in c/compet.	Tasso di realizzazione
PROVINCE	6.934.969	2.458.541	35,45%	6.539.030	1.535.839	23,49%
COMUNI	31.441.868	12.488.289	39,72%	35.636.148	16.553.289	46,45%
COM. MONTANE	760.830	175.235	23,03%	826.137	209.149	25,32%
TOTALE	39.137.667	15.122.065	38,64%	43.001.315	18.298.277	42,55%

(milioni di lire)

Tab. 6 - Impegni e pagamenti in c/residui: titolo II (spese in conto capitale)

Enti	2000			2001		
	Impegni in c./residui	Pagamenti in c/residui	Tasso di smaltimento	Impegni in c./residui	Pagamenti in c/residui	Tasso di smaltimento
PROVINCE	12.349.113	2.777.256	22,49%	13.505.493	3.360.991	24,89%
COMUNI	62.468.058	14.222.219	22,77%	64.594.127	15.806.482	24,47%
COM. MONTANE	2.465.402	573.042	23,24%	2.377.464	601.962	25,32%
TOTALE	77.282.573	17.572.517	22,74%	80.477.084	19.769.435	24,57%

(milioni di lire)

emerge per il 2001 un significativo incremento del tasso di realizzazione della spesa in c/competenza che dal 38,64% dell'anno 2000 passa al 42,55%.

Anche nel conto dei residui, si manifesta un leggero miglioramento ed il tasso di realizzazione (smaltimento) sale dal 22,74% del 2000 al 24,57% del 2001. Nonostante la ripresa della capacità di spesa, i residui totali alla fine del 2001 sono stati 85.410,687 miliardi con un incremento del 2,01% come risulta dalla tabella che segue

Tab. 7 - Residui passivi totali: titolo II (spese in conto capitale)

Enti	31.12.2000	31.12.2001	Variazione % 2001/2000
	residui passivi totali	residui passivi totali	
PROVINCE	14.048.285	15.147.693	7,83%
COMUNI	67.199.418	67.870.504	1,00%
COM. MONTANE	2.477.955	2.392.490	-3,45%
TOTALE	83.725.658	85.410.687	2,01%

(milioni di lire)

Ciò dimostra che l'abbattimento di una così grande massa dei residui necessita di un incremento ulteriore delle capacità di spesa, stante la consistente aggiunta di residui che si verifica anno dopo anno. Comunque, non può certo parlarsi di drammaticità del fenomeno. Infatti i residui totali sono costituiti per 24.703,038 miliardi da quelli provenienti dalla gestione di competenza e per 60.707,649 miliardi da quelli provenienti dalle gestioni passate con un rapporto di quasi 2 a 5 abbastanza fisiologico per spese che per loro natura sono pluriennali.

Nella tabella sottoriportata, i movimenti finanziari relativi agli impegni in c/competenza sono stati disaggregati in base all'appartenenza degli Enti alle cinque grandi aree geografiche in cui il Paese può essere suddiviso.

Tab. 8 - Impegni in c/competenza: interventi suddivisi per area geografica

(milioni di lire)

Area Geografica interventi	2000		Area Geografica interventi	2001		Variazione % 2001/2000
	Impegni c/comp.	Quota %		Impegni c/comp.	Quota %	
nord-ovest	17.553.866	44,85%	nord-ovest	21.703.894	50,47%	23,64%
nord-est	6.298.807	16,09%	nord-est	6.463.610	15,03%	2,62%
centro	6.838.772	17,47%	centro	6.151.500	14,31%	-10,05%
sud	6.067.658	15,50%	sud	6.282.184	14,61%	3,54%
isole	2.378.564	6,08%	isole	2.400.127	5,58%	0,91%
Totale Nazionale	39.137.667	100,00%	Totale Nazionale	43.001.315	100,00%	9,87%

Ne risulta una distribuzione territoriale non uniforme delle spese per investimenti, che vede gli Enti appartenenti alle aree del nord ovest detenere la quota più cospicua di interventi strutturali in entrambi gli esercizi finanziari considerati pari, nel 2000 e 2001, rispettivamente, al 44,85% e al 50,47%.

Le Regioni del centro¹³² registrano la diminuzione (-10,05%) più consistente della spesa nel passaggio dal 2000 al 2001.

3.6.4 Risultati finanziari della gestione

Il risultato differenziale nella gestione della competenza per il comparto degli investimenti, dato dalla somma algebrica tra accertamenti ed impegni, viene rappresentato, per il biennio in esame, nei seguenti prospetti.

Tab. 1 - Dati globali per accertamenti e impegni c/competenza

(milioni di lire)

2000			
Enti	Accertamenti c./competenza (a)	Impegni c./competenza (b)	Differenza (b - a)
PROVINCE	5.882.556	6.934.969	1.052.413
COMUNI	31.500.104	31.441.868	-58.236
COM. MONTANE	726.361	760.830	34.469
TOTALE	38.109.021	39.137.667	1.028.646

Tab. 2 - Dati globali per accertamenti e impegni c/competenza

(milioni di lire)

2001			
Enti	Accertamenti c./competenza (a)	Impegni c./competenza (b)	Differenza (b - a)
PROVINCE	5.328.978	6.539.030	1.210.052
COMUNI	36.321.470	35.636.148	-685.322
COM. MONTANE	779.247	826.137	46.890
TOTALE	42.429.695	43.001.315	571.620

Nel 2001 le entrate per investimenti accertate in c/competenza (Titoli IV e V depurato), che tendenzialmente dovrebbero trovare esatto bilanciamento nella corrispondente parte della spesa (Titolo II), sono invece inferiori di 571,620 miliardi (tab. 2).

Il dato è espressione del positivo andamento delle gestioni che consente di finanziare gli investimenti con il saldo attivo della parte corrente piuttosto che con ulteriore indebitamento.

Secondo quanto si evince dai due prospetti che seguono, mentre il 2000 mostra un saldo della gestione di cassa di entrate e spese in c/capitale, risultante dalla differenza tra riscossioni

¹³² Il fenomeno, presente anche l'anno passato, sconta ancora il venir meno degli interventi per il giubileo.

totali e pagamenti totali, positivo per 3.440,053 miliardi di lire, l'anno 2001 registra un saldo negativo per 1.234,327 miliardi.

Tab. 3 - Dati globali per riscossioni e pagamenti totali

(milioni di lire)

2000			
Enti	Riscossioni totali (a)	Pagamenti totali (b)	Differenza (a - b)
PROVINCE	4.634.987	5.235.797	-600.810
COMUNI	30.785.634	26.710.508	4.075.126
COM. MONTANE	714.014	748.277	-34.263
TOTALE	36.134.635	32.694.582	3.440.053

Tab. 4 - Dati globali per riscossioni e pagamenti totali

(milioni di lire)

2001			
Enti	Riscossioni totali (a)	Pagamenti totali (b)	Differenza (a - b)
PROVINCE	4.328.836	4.896.830	-567.994
COMUNI	31.712.063	32.359.771	-647.708
COM. MONTANE	792.486	811.111	-18.625
TOTALE	36.833.385	38.067.712	-1.234.327

Infine, nei prospetti che seguono, viene rappresentato il saldo della gestione dei residui

Tab. 5 - Dati globali per residui attivi e residui passivi totali

(milioni di lire)

2000			
Enti	Residui attivi da riportare (a)	Residui passivi da riportare (b)	Differenza (b - a)
PROVINCE	9.387.989	14.048.285	4.660.296
COMUNI	48.013.126	67.199.418	19.186.292
COM. MONTANE	1.824.911	2.477.955	653.044
TOTALE	59.226.026	83.725.658	24.499.632

Tab. 6 - Dati globali per residui attivi e residui passivi totali

(milioni di lire)

2001			
Enti	Residui attivi da riportare (a)	Residui passivi da riportare (b)	Differenza (b - a)
PROVINCE	9.991.847	15.147.693	5.155.846
COMUNI	50.650.943	67.870.504	17.219.561
COM. MONTANE	1.730.123	2.392.490	662.367
TOTALE	62.372.913	85.410.687	23.037.774

I residui attivi globali da riportare alla fine del 2001 sono 62.372,913 miliardi (tab. 6) e sono aumentati, rispetto al 2000, di 3.146,887 miliardi. Tale risultato dipende dalla revisione in diminuzione, per 2.449,423 miliardi, dei residui totali a fine 2000 e dal dato positivo di 5.596,310 miliardi costituito dal saldo tra le riscossioni in c/residui e l'apporto del nuovo residuo della gestione di competenza.

I residui passivi globali da riportare alla fine del 2001 sono 85.410,687 miliardi e sono aumentati, rispetto al 2000, di 1.685,029 miliardi. Anche qui, tale risultato dipende da due componenti:

- la revisione in diminuzione, per 3.248,574 miliardi, dei residui totali a fine 2000
- ed il saldo per 4.933,603 miliardi tra i pagamenti in c/ residui e l'apporto del nuovo residuo della gestione di competenza.

Il saldo negativo della gestione dei residui è passato, poi, dai 24.499,632 miliardi del 2000 ai 23.037,774 miliardi del 2001 con un leggero miglioramento.

Il fenomeno interessa tutte e tre le categorie di Enti in esame.

3.7 Risultati finali delle gestioni

3.7.1 Risultati contabili delle Autonomie locali: analisi della Sezione

Nel vigente ordinamento contabile degli Enti locali, il rendiconto comprende “il conto del bilancio, il conto economico e il conto del patrimonio” (art. 227 del d.lgs. n. 267 del 2000).

Il conto del bilancio “dimostra i risultati finali della gestione autorizzatoria contenuta nel bilancio annuale rispetto alle previsioni”¹³³ e si chiude con il “risultato contabile di gestione e con quello contabile di amministrazione in termini di avanzo, pareggio o disavanzo” (art. 228 commi 1 e 3 del citato d.lgs. n. 267).

La differenza tra i due risultati appare chiara dal modello di conto del bilancio approvato con d.P.R. n. 194 del 1996. Nel “quadro riassuntivo della gestione finanziaria”, il risultato di amministrazione si ottiene sommando al fondo di cassa all’1 gennaio la differenza tra *tutte* le riscossioni e *tutti* i pagamenti, sia in conto residui che sulla competenza: dal fondo di cassa al 31 dicembre così quantificato sono poi detratti gli eventuali “pagamenti per azioni esecutive non ancora regolarizzate” e si aggiunge infine la differenza tra *tutti* i residui attivi e *tutti* i residui passivi. Nel “quadro riassuntivo della gestione di competenza”, il risultato considera invece solo le riscossioni e i pagamenti sulla competenza ed inoltre, similmente, solo i residui attivi e passivi derivanti dall’esercizio di competenza.¹³⁴

Va sottolineato che il bilancio di previsione è “deliberato in pareggio finanziario complessivo” (art. 162 comma 6) e che lo stesso pareggio deve essere rispettato “durante la gestione e nelle variazioni di bilancio” (art. 193 comma 1).¹³⁵ Inoltre, qualora “i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui”, devono essere prese “le misure necessarie a ripristinare il pareggio” (art. 193 comma 2). E l’“eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato” deve essere comunque ripianato nei modi previsti (art. 193 commi 2 e 3).

Nell’ambito della contabilità finanziaria, rileva anche l’*equilibrio economico e finanziario*: “le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni delle entrate tributarie, da contributi e trasferimenti, ed extratributarie e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge” (art. 162). E l’equilibrio deve essere conservato “durante la gestione e nelle variazioni di bilancio” (art. 193 comma 1).¹³⁶

¹³³ L’ordinamento contabile approvato con il d.lgs. n. 77 del 1995, recepito nel testo unico sugli Enti locali approvato con d.lgs. n.267 del 2000, ha stabilito che “il bilancio di previsione finanziario” è “redatto in termini di competenza”: non anche in termini di cassa come era invece previsto dall’ordinamento approvato con d.P.R. n. 421 del 1979. L’utilità di un bilancio di cassa potrebbe essere riconsiderata alla luce delle recenti norme sul patto di stabilità interno (v. in ultimo, l’art. 29 della legge n.289 del 2002).

Sui flussi di cassa e sul patto di stabilità interno, v. comunque *supra*, ai relativi capitoli.

¹³⁴ Il risultato di amministrazione e il risultato della gestione di competenza vengono divisi in fondi vincolati, per il finanziamento delle spese in conto capitale, di ammortamento, non vincolati.

¹³⁵ Nei modi previsti è peraltro possibile avvalersi nella gestione dell’avanzo di amministrazione “accertato con l’approvazione del rendiconto dell’ultimo esercizio chiuso”, o anche dell’“avanzo di amministrazione presunto derivante dall’esercizio immediatamente precedente” (artt. 186 e 187 del d.lgs. n. 267 del 2000).

¹³⁶ Nel modello di conto del bilancio approvato con d.P.R. n. 194 del 1996, le “eccezioni previste per legge” cui si è accennato nel testo sono individuate nel finanziamento di spese correnti con oneri di urbanizzazione (art. 49 della legge n. 449 del 1997) o con l’avanzo di amministrazione nei modi previsti (artt. 187 e 193 del d.lgs. n. 267 del 2000) e nella possibilità di stipulare mutui per il ripiano dei debiti fuori bilancio (artt. 194 e 202 del d.lgs. n. 267).

Per quanto riguarda i mutui a copertura di spese correnti, va peraltro considerato che l’ultimo comma del nuovo testo dell’art.119 della Costituzione stabilisce ora che le autonomie locali “possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento”. Per conseguenza, l’art. 27 comma 14 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) ha stabilito che “la facoltà di ricorrere alla contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale” può essere esercitata solo per i disavanzi delle aziende relativi agli esercizi 2000 e precedenti o per gli “oneri derivanti dai contratti di servizio” stipulati entro il 31.10.2001. L’art. 41 comma 4 della stessa legge n.448 ha poi stabilito che i debiti fuori bilancio riferiti a spese correnti siano finanziabili con il ricorso a mutui solo se maturati anteriormente all’8.11.2001. L’art. 30 comma 15 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) ha infine precisato che “qualora

Il conto economico “evidenzia i componenti positivi e negativi dell’attività dell’Ente secondo criteri di competenza economica” e viene “redatto secondo uno schema a struttura scalare, con le voci classificate secondo la loro natura e con la rilevazione di risultati parziali e del risultato economico finale” (art. 229 commi 1 e 2 del d.lgs. n. 267);¹³⁷ nel modello approvato con il d.P.R. n. 194 del 1996 il saldo tra i proventi e i costi della gestione costituisce il *risultato della gestione*; aggiungendo il saldo tra proventi e oneri da aziende speciali e partecipate si ottiene il *risultato della gestione operativa*; considerando infine anche i proventi e oneri finanziari e straordinari si giunge al *risultato economico dell’esercizio*.¹³⁸

Il conto del patrimonio “rileva i risultati della gestione patrimoniale e riassume la *consistenza del patrimonio al termine dell’esercizio*, evidenziando le variazioni intervenute nel corso dello stesso, rispetto alla consistenza iniziale” (art. 230 c. 1).¹³⁹

Va aggiunto che l’ordinamento attribuisce ora rilevanza anche al *saldo finanziario ai fini del patto di stabilità interno*, previsto dall’art. 28 della legge n. 448 del 1998 e dalle analoghe disposizioni delle successive leggi finanziarie.¹⁴⁰

Tutto ciò premesso, nel presente capitolo vengono brevemente esaminati i risultati di amministrazione e i risultati della gestione di competenza. Si accenna inoltre alle componenti di questi risultati, e cioè agli accertamenti e agli impegni, ai residui attivi e ai residui passivi. Si esaminano poi i risultati economico-finanziari ed infine i risultati economici degli esercizi.

Ad altre parti della Relazione si rinvia invece per i saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno, l’esame delle entrate e delle spese correnti e in conto capitale, i risultati delle contabilità patrimoniali.

Va precisato che i dati esaminati in questo capitolo sono desunti dai rendiconti di 96 Province, 1.255 Comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti e 200 Comunità montane: si tratta degli Enti, in tutto 1.551, che hanno inviato a questa Sezione, in tempo utile per le necessarie elaborazioni, rendiconti completi sia per il 2000 che per il 2001. Per esigenze organizzative di questa Sezione, i risultati tratti dai conti economici considerano invece solo 96 Province, 1.241 Comuni e 151 Comunità montane.

Le tabelle con i risultati divisi per Regioni e i relativi importi in lire sono presentati nel II volume della Relazione.

gli Enti territoriali ricorrano all’indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell’art. 119 della Costituzione. i relativi atti e contratti sono nulli”.

¹³⁷ A tal fine, il conto economico “comprende gli accertamenti e gli impegni del conto del bilancio, rettificati al fine di costituire la dimensione finanziaria dei valori economici riferiti alla gestione di competenza, le insussistenze e sopravvenienze derivanti dalla gestione dei residui e gli elementi economici non rilevati nel conto del bilancio” (art. 229 comma 1).

¹³⁸ Può essere ricordato che “al conto economico è accluso un prospetto di conciliazione che partendo dai dati finanziari della gestione corrente del conto del bilancio, con l’aggiunta di elementi economici, raggiunge il risultato finale economico. I valori della gestione non corrente vanno riferiti al patrimonio” (art. 229 comma 9).

Sotto il titolo “contabilità economica” è peraltro anche stabilito (art. 232) che “gli Enti locali, ai fini della predisposizione del rendiconto della gestione, adottano il sistema di contabilità che più ritengono idoneo per le proprie esigenze”. In sostanza, e secondo quanto è già stato evidenziato nella precedente Relazione al Parlamento (maggio 2002), una registrazione durante l’esercizio di fatti “economici” è “comunque necessaria”, anche se è rimessa all’autonomia dell’Ente l’individuazione del sistema più idoneo: il prospetto di conciliazione dovrebbe pertanto svolgere più che altro una funzione di verifica della coerenza dei dati e dei vari collegamenti fra le diverse rappresentazioni contabili.

Va precisato che l’art. 31 comma 17 della legge n. 289 del 2002 ha prorogato al 2004 per i Comuni con meno di 3.000 abitanti e al 2003 per quelli con meno di 5.000 abitanti il termine per la predisposizione del conto economico.

Si sottolinea che il “conto economico” ha carattere generale: per eventuali “conti economici di dettaglio per servizi e centri di costo”, l’ordinamento vigente si rimette invece all’autonomia regolamentare degli Enti (art. 229 comma 8 del d.lgs. n. 267).

¹³⁹ Il “patrimonio” è costituito a questi fini dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun Ente, suscettibili di valutazione ed attraverso la cui rappresentazione contabile ed il relativo risultato finale differenziale è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale” (art. 230 comma 2 del d.lgs. n. 267).

Anche ai fini della predisposizione di questa contabilità patrimoniale, “gli Enti locali provvedono annualmente all’aggiornamento degli inventari” (art. 230 comma 7).

¹⁴⁰ Il saldo in questione è al momento calcolato, “sia per la gestione di competenza che per quella di cassa, quale differenza tra le entrate finali e le spese correnti” ed escludendo le entrate e le spese espressamente elencate, in ultimo, dall’art. 29 della legge n. 289 del 2002. Le norme sul patto di stabilità interno prevedono monitoraggi, incentivi e sanzioni, sui quali v. *supra*, al capitolo pertinente.

3.7.2 Risultati di amministrazione e delle gestioni di competenza

Con le eccezioni di 17 Comuni e 2 Comunità montane in disavanzo e 1 Comune in pareggio, nel 2001 i 1.551 Enti presi in esame presentano tutti un avanzo di amministrazione.

Il dato richiede peraltro subito una precisazione: la maggior parte degli Enti presenta una gestione di competenza in disavanzo. Si tratta di 59 Province (il 61,5% delle Province esaminate), 889 Comuni (il 70,8%) e 109 Comunità montane (il 54,5%).

In altri termini: la maggior parte degli avanzi di amministrazione è raggiunta solo grazie alla gestione dei residui. E il numero degli Enti con gestioni di competenza in disavanzo appare anzi sostanzialmente stabile nel tempo.

Risultati di amministrazione

	N. Enti	Avanzi		Disavanzi		Pareggi	
		2000	2001	2000	2001	2000	2001
Province	96	96	96	0	0	0	0
Comuni	1255	1240	1237	13	17	2	1
Comunità montane	200	197	198	3	2	0	0

Risultati della gestione di competenza

	N. Enti	Avanzi		Disavanzi		Pareggi	
		2000	2001	2000	2001	2000	2001
Province	96	34	37	62	59	0	0
Comuni	1255	366	366	889	889	0	0
Comunità montane	200	89	91	109	109	2	0

3.7.3 Accertamenti e impegni

Con riferimento alle gestioni di competenza, si rileva che gli accertamenti sono complessivamente aumentati, nel 2001 rispetto al 2000, del 12,33% per le Province, del 7,9% per i Comuni e dell'11,5% per le Comunità montane.¹⁴¹

Va sottolineato che i trasferimenti aumentano del 13,65% per i Comuni, del 19,58% per le Comunità montane e addirittura del 50,42% per le Province. Le entrate tributarie aumentano invece del 3,56% per le Province e diminuiscono del 3,23% per i Comuni.¹⁴² Le entrate extratributarie, ma si tratta di importi di incidenza più limitata, aumentano per tutte le tre categorie di Enti: +7,93% per le Province, +5,61% per i Comuni e +10,5% per le Comunità montane. Sull'evoluzione delle entrate correnti, v. comunque *supra* al relativo capitolo.

Le entrate da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossioni di crediti diminuiscono del 14,82% per le Province, aumentano del 23,85% per i Comuni e del 16,97% per le Comunità montane. Le entrate da accensioni di prestiti restano pressoché immutate per le Province (+0,12%), aumentano lievemente per i Comuni (+3,45%) e diminuiscono per le Comunità montane (-39,25%). Sulle entrate in conto capitale, v. *supra* al capitolo pertinente.

¹⁴¹ Per l'art. 165 del d.lgs. n. 267 del 2000, i titoli dell'entrata per Province, Comuni, Città metropolitane ed Unioni di Comuni sono: I entrate tributarie; II entrate derivanti da trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri Enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla Regione; III entrate extratributarie; IV entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti; V entrate derivanti da accensioni di prestiti; VI entrate da servizi per conto di terzi.

Per le Comunità montane, i titoli dell'entrata sono: I entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri Enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla Regione; II entrate extratributarie; III entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti; IV entrate derivanti da accensioni di prestiti; V entrate da servizi per conto di terzi".

¹⁴² Le Comunità montane non hanno entrate tributarie (cfr. la nota precedente).

Entrate. Evoluzione degli accertamenti 2000/2001

	Totale %	Titoli					
		I	II	III	IV	V	VI
		%	%	%	%	%	%
Province	12,33	3,56	50,42	7,93	-14,82	0,12	33,29
Comuni	7,90	-3,23	13,65	5,61	23,85	3,45	-3,75
Comunità montane	11,50	19,58	10,50	16,97	-39,25	8,73	-

Sempre con riferimento alla gestione di competenza, gli impegni di spesa aumentano nel 2001, rispetto all'esercizio precedente, del 10,9% per le Province, del 7,43% per i Comuni e dell'11,26% per le Comunità montane.¹⁴³ In sostanza, per tutte le tre categorie di Enti gli impegni aumentano in misura inferiore agli accertamenti.

Gli aumenti degli impegni per le spese correnti sono peraltro consistenti per i Comuni, +5,35%, ma ancor più per le Comunità montane e le Province: rispettivamente +15,83% e +19,58%. Nell'ambito delle spese correnti, gli impegni di spesa per il personale aumentano del 4,75% per i Comuni, del 14,8% per le Province e del 16,62% per le Comunità montane. Si tratta di aumenti rilevanti, anche perché nel contempo gli impegni di spesa per prestazioni di servizi aumentano dell'8,21% per i Comuni, del 36,57% per le Province e dell'11,41% per le Comunità montane. Sull'evoluzione delle spese correnti, v. comunque *supra* al relativo capitolo.

Gli impegni per le spese in conto capitale diminuiscono invece del 5,71% per le Province, aumentano del 13,34% per i Comuni e dell'8,58% per le Comunità montane. Sull'evoluzione delle spese in conto capitale, v. *supra* al capitolo pertinente.

Spese. Evoluzione degli impegni 2000/2001

	Totale %	Titoli			
		I	II	III	IV
		%	%	%	%
Province	10,90	19,58	-5,71	9,15	33,29
Comuni	7,43	5,35	13,34	13,88	-3,75
Comunità montane	11,26	15,83	8,58	5,25	8,65

3.7.4 Residui attivi e passivi

Alla fine dell'esercizio 2001, l'importo complessivo dei residui attivi "totali", provenienti cioè sia dalla competenza che da esercizi precedenti, segna un aumento rispetto all'esercizio precedente del 7,39% per le Province e dell'1,47% per i Comuni. I residui attivi delle Comunità montane diminuiscono invece del 9,12%.

Questi andamenti derivano peraltro dalla combinazione di dinamiche differenti per i residui dalla competenza e per quelli da esercizi precedenti.

Infatti, i residui attivi dalla competenza aumentano del 17,14% per le Province, diminuiscono dell'1,28% per i Comuni e del 5,97% per le Comunità montane.

I residui attivi provenienti da precedenti esercizi (c.d. residui da residui) invece aumentano per le Province del 2,03% e per i Comuni del 3,7%, mentre diminuiscono per le Comunità montane del 10,61%.

Vanno evidenziati per le Province gli aumenti dei residui in conto competenza dei trasferimenti (+40,27%) e per i Comuni gli aumenti dei residui provenienti da esercizi precedenti delle entrate tributarie (+28,61%). Sul punto, v. *supra* al capitolo sulle entrate correnti.

¹⁴³ Per il già citato art. 165 del d.lgs. n. 267 del 2000, i titoli della spesa sono, per tutte e tre le categorie di Enti: I spese correnti; II spese in conto capitale; III spese per rimborso di prestiti; IV spese per servizi per conto di terzi.

Entrate. Evoluzione dei residui totali 2000/2001

	Totale	Titoli					
		I	II	III	IV	V	VI
	%	%	%	%	%	%	%
Province	7,39	-4,26	11,03	-6,13	10,51	3,28	-0,51
Comuni	1,47	3,27	-11,54	5,62	7,88	3,37	-24,98
Comunità montane	-9,12	-28,43	10,74	-6,53	3,77	-9,63	-

Entrate. Evoluzione dei residui in conto competenza 2000/2001

	Totale	Titoli					
		I	II	III	IV	V	VI
	%	%	%	%	%	%	%
Province	17,14	-5,41	40,27	-7,50	20,47	-2,38	12,17
Comuni	-1,28	-6,17	-12,01	3,53	22,98	5,87	-48,38
Comunità montane	-5,97	-16,43	15,49	9,05	-42,70	-27,51	-

Entrate. Evoluzione dei residui in conto residui 2000/2001

	Totale	Titoli					
		I	II	III	IV	V	VI
	%	%	%	%	%	%	%
Province	2,03	5,62	-1,37	-5,29	5,30	6,59	-7,70
Comuni	3,70	28,61	-10,74	7,49	2,23	2,09	5,18
Comunità montane	-10,61	-39,02	2,02	-11,43	44,91	5,85	-

Nel 2001, i residui passivi "totali" aumentano rispetto al 2000 dell'11,25% per le Province e dell'1,13% per i Comuni, mentre diminuiscono del 2,48% per le Comunità montane.

Anche in questo caso, l'andamento complessivo dei residui deriva dalla combinazione di dinamiche differenti per i residui dalla competenza e per quelli da esercizi precedenti.

I residui passivi dalla competenza aumentano infatti del 13,92% per le Province, dell'1,08% per i Comuni e del 7,86% per le Comunità montane.

I residui passivi provenienti da precedenti esercizi, invece, aumentano del 9,38% per le Province e dell'1,17% per i Comuni, mentre diminuiscono del 6,42% per le Comunità montane.

Risultano aumenti rilevanti per i residui delle spese correnti delle Province, sia in conto competenza (+15,06%) che provenienti da precedenti esercizi (+20,63%). Sull'andamento delle spese correnti, v. *supra* al capitolo pertinente.

Spese. Evoluzione dei residui totali 2000/2001

	Totale	Titoli			
		I	II	III	IV
	%	%	%	%	%
Province	11,25	17,36	7,83	39,13	25,28
Comuni	1,13	1,70	1,00	12,36	-2,55
Comunità montane	-2,48	5,46	-3,45	7,79	-5,66

Spese. Evoluzione dei residui in conto competenza 2000/2001

	Totale	Titoli			
		I	II	III	IV
	%	%	%	%	%
Province	13,92	15,06	11,77	12,01	28,88
Comuni	1,08	1,74	0,68	8,06	-3,17
Comunità montane	7,86	21,76	5,36	45,95	-17,57

Spese. Evoluzione dei residui in conto residui 2000/2001

	Totale	Titoli			
		I	II	III	IV
	%	%	%	%	%
Province	9,38	20,63	5,98	127,00	16,40
Comuni	1,17	1,63	1,12	45,36	-1,96
Comunità montane	-6,42	-12,38	-6,18	-13,78	5,99

3.7.5 Risultati economico-finanziari

Nell'esercizio 2001, e sempre nell'ambito del complesso di Enti considerati, presentano squilibri economico-finanziari 9 Province (il 9,37% delle Province esaminate), 425 Comuni (il 33,86%) e 39 Comunità montane (il 19,5%). E va anzi sottolineato che mentre diminuiscono gli squilibri per le Province e le Comunità montane, aumentano in misura rilevante, da 337 a 425, quelli per i Comuni.

Gli squilibri in questione divengono ovviamente più numerosi se si prescinde dall'avanzo di amministrazione a copertura di spese correnti e da mutui a copertura di debiti fuori bilancio: in sostanza, da entrate provenienti da precedenti esercizi o comunque di natura chiaramente straordinaria. I risultati di segno negativo nel 2001 diventerebbero infatti 10 per le Province (10,41%), 505 per i Comuni (40,24%) e 41 per le Comunità montane (20,5%).

Risultati economico-finanziari

	N. Enti	Avanzi		Disavanzi		Pareggi	
		2000	2001	2000	2001	2000	2001
Province	96	83	85	12	9	1	2
Comuni	1255	898	819	337	425	20	11
Comunità montane	200	142	161	45	39	13	0

Risultati economico-finanziari escludendo l'avanzo di amministrazione destinato a spese correnti e i mutui per debiti fuori bilancio. Esercizio 2001

	N. Enti	Avanzi	Disavanzi	Pareggi
Province	96	84	10	2
Comuni	1255	742	505	8
Comunità montane	200	159	41	0

3.7.6 Risultati economici dell'esercizio

Nell'esercizio 2001, i risultati economici di segno negativo riguardano 14 Province su 96 (il 14,58%), 388 Comuni su 1.241 (il 31,27%), 34 Comunità montane su 151 (il 22,52%).

Si evidenzia che dal 2000 al 2001 aumentano per i Comuni non solo i risultati economici di esercizio di segno negativo, da 377 a 388, ma anche i risultati negativi delle gestioni e delle gestioni operative di segno negativo: rispettivamente, da 145 a 177 e da 139 a 175.

Risultati economici d'esercizio (conti economici)

	N. Enti	Avanzi		Disavanzi		Pareggi	
		2000	2001	2000	2001	2000	2001
Province	96	74	82	22	14	0	0
Comuni	1241	864	852	377	388	0	1
Comunità montane	151	109	117	41	34	1	0

Risultati di gestione (conti economici)

	N. Enti	Avanzi		Disavanzi		Pareggi	
		2000	2001	2000	2001	2000	2001
Province	96	90	92	6	4	0	0
Comuni	1241	1096	1063	145	177	0	1
Comunità montane	151	112	119	38	32	1	0

Risultati della gestione operativa (conti economici)

	N. Enti	Avanzi		Disavanzi		Pareggi	
		2000	2001	2000	2001	2000	2001
Province	96	88	90	8	6	0	0
Comuni	1241	1102	1065	139	175	0	1
Comunità montane	151	112	118	38	33	1	0

3.7.7 Considerazioni conclusive

I risultati sopra esaminati vanno considerati per alcuni aspetti *non* soddisfacenti.

In effetti, come negli esercizi precedenti quasi tutte le gestioni considerate si sono chiuse con avanzi di amministrazione: ma come era già avvenuto in passato, le gestioni di competenza si presentano per lo più in disavanzo e la maggior parte degli avanzi è quindi raggiunta solo grazie alla gestione dei residui.¹⁴⁴

Ora, una persistente diffusione di squilibri nelle gestioni di competenza costituisce ad avviso di questa Sezione un fenomeno anomalo (v. anche *supra*).

Inoltre, va considerato che mentre l'attendibilità dei dati della gestione di competenza dipende "solo" dalla correttezza degli accertamenti e degli impegni, la precisione dei dati contabili sui residui dipende invece *anche* dall'accuratezza dell'annuale operazione di revisione dei residui e delle ragioni del loro mantenimento nel conto del bilancio. In sostanza, è sufficiente conservare nel conto del bilancio residui attivi di diritto o di fatto in realtà inesigibili per evidenziare risultati di amministrazione in parte inattendibili, eventualmente evitando anche di ripianare sostanziali disavanzi.

Con riferimento alle gestioni di competenza, va soprattutto evidenziato che le spese correnti, e nell'ambito di queste le spese per il personale, aumentano in misura rilevante

¹⁴⁴ Va tenuto anche presente che le amministrazioni locali non hanno certo il fine di massimizzare i loro risultati di amministrazione. Al di là delle possibili questioni sull'attendibilità dei dati (v. subito *infra* nel testo), e nella misura in cui consistenti avanzi di amministrazione dipendono dall'accumularsi di residui attivi provenienti da precedenti e magari remoti esercizi, gli avanzi stessi possono anzi essere il segno di difficoltà e lentezze amministrative.

soprattutto per le Province e le Comunità montane. E che permane comunque una rilevante diffusione di squilibri economico-finanziari.

Sulla gestione dei residui, si sottolinea che i residui attivi provenienti da precedenti esercizi, in sostanza i residui più “vecchi”, aumentano ancora per i Comuni e per le Province.

Sui conti economici, si evidenzia infine che quasi un terzo degli Enti presenta un risultato economico dell’esercizio di segno negativo: se si considera che i disavanzi di amministrazione sono invece rari, appare chiaro che la “nuova” contabilità economica risulta in un certo senso più esigente di quella finanziaria.

Nelle precedenti Relazioni di questa Sezione, è stato più volte evidenziato che l’attendibilità e la significatività dei risultati del conto del bilancio dipendono da varie condizioni: l’esatta osservanza delle regole stabilite per gli accertamenti di entrata e gli impegni di spesa (artt. 179 e 183 del d.lgs. n. 267 del 2000), l’attenta “revisione delle ragioni del mantenimento in tutto o in parte dei residui” e soprattutto di quelli attivi (art. 228),¹⁴⁵ l’assenza di debiti fuori bilancio che non siano stati ripianati nelle forme previste (artt. 193 e 194).

La puntualità della contabilità economica dipende invece dal corretto uso del previsto “prospetto di conciliazione”, ma anche da un’attenta registrazione in corso di esercizio dei fatti “economici”, secondo il “sistema di contabilità” che gli Enti ritengono più “idoneo per le proprie esigenze” (art. 232).

Resta da sottolineare che la correttezza delle contabilità richiede evidentemente la massima diligenza nell’espletamento delle loro funzioni da parte dei responsabili dei servizi finanziari (art. 153 del d.lgs. n. 267) e degli organi di revisione (artt. 234 e segg.): funzioni divenute indubbiamente ancor più delicate dopo il superamento del controllo sui bilanci e sui rendiconti da parte degli organi regionali di controllo per effetto dell’art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

¹⁴⁵ L’ordinamento precisa infatti, opportunamente, che “prima dell’inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l’Ente locale provvede all’operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui” (art. 228 comma 3 del d.lgs. n. 267).

3.8 Il patrimonio degli Enti di autonomia locale

3.8.1 Introduzione e premesse metodologiche

L'indagine sui conti del patrimonio degli Enti locali prosegue ed approfondisce le ricerche iniziate dalla Sezione con la relazione sull'esercizio 2000; è stato acquisito, con riferimento all'esercizio 2001, un quantitativo assai maggiore di dati e –pur non disponendosi ancora di una rilevazione completa– è possibile formulare valutazioni più mirate ed incisive e soprattutto fornire un quadro di insieme delle principali problematiche poste dalla rappresentazione contabile della gestione patrimoniale.

Le aggregazioni disponibili per l'esercizio 2000 erano rappresentate soltanto dal totale delle attività, dal totale delle passività e dalla determinazione, per differenza, del patrimonio netto, con la conseguente limitazione dell'analisi al solo accertamento delle variazioni rispetto all'esercizio precedente.

L'implementazione del sistema informatico ha consentito – in attesa della ridefinizione e dell'adeguamento obbligatorio alle metodologie di comunicazione telematica stabilite dall'art. 28, comma 6, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 – di elaborare numerose altre voci presenti nel mod. 20 allegato al D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194 (modello di conto del patrimonio unico per Province, Comuni, Comunità montane, unioni di Comuni e Città metropolitane). In particolare, è stata per la prima volta estesa la ricerca alle voci concernenti:

- a) nelle immobilizzazioni materiali, le variazioni relative ai beni demaniali, ai terreni appartenenti sia al patrimonio indisponibile che al patrimonio disponibile, ai fabbricati sia del patrimonio indisponibile che del patrimonio disponibile;
- b) nelle immobilizzazioni finanziarie, le variazioni relative alle partecipazioni (in imprese controllate, in imprese collegate ed in altre imprese) ed ai titoli (investimenti a medio e lungo termine).

Gli elementi indicati risultano, come appare evidente, quelli più interessanti e consistenti dell'attivo patrimoniale, rimanendo in definitiva escluse, fra le immobilizzazioni materiali (a), solo le voci relative ai macchinari ed impianti, alle attrezzature e sistemi informatici, agli automezzi, ai mobili e macchinari d'ufficio, alle universalità di beni. Inoltre fra le immobilizzazioni finanziarie (b) non vengono considerati i crediti (crediti verso imprese controllate, collegate ed altre imprese; crediti di dubbia esigibilità; crediti per depositi cauzionali), il cui rilievo, tuttavia, a fronte delle partecipazioni e dei titoli, risulta (o dovrebbe risultare, come appresso si evidenzierà) comparativamente assai modesto.

Sono stati inoltre acquisiti i dati relativi all'importo globale delle immobilizzazioni materiali e delle immobilizzazioni finanziarie: nei casi in cui tali importi siano risultati molto più elevati rispetto alla somma delle voci indicate nelle precedenti lettere a) e b) sono stati effettuati opportuni approfondimenti, in relazione alla possibilità di anomalie derivanti, nella prima ipotesi (immobilizzazioni materiali), dal fatto che il patrimonio immobiliare degli Enti sarebbe di consistenza inferiore rispetto al patrimonio mobiliare; nella seconda ipotesi (immobilizzazioni finanziarie) dal fatto che si sarebbe in presenza di crediti che in ragione diretta dell'esposto ammontare potrebbero rappresentare un fattore di instabilità o quanto meno di incertezza sull'equilibrio generale del conto: infatti l'elemento non considerato comprende tra l'altro, come accennato, i crediti di dubbia esigibilità ed i crediti per depositi cauzionali, e non va dimenticato che ai sensi dell'art. 230, comma 5, del T.U. n. 267 del 2000 i crediti inesigibili, indicati nel citato mod. 20 come "crediti di dubbia esigibilità", restano inseriti nell'apposita voce del conto del patrimonio "sino al compimento dei termini di prescrizione". La riferita anomalia è stata riscontrata nei conti relativi ad Enti di diverse dimensioni, ed è pure risultato frequente il fenomeno opposto di Enti nei quali sussiste invece piena coincidenza tra la somma di partecipazioni e titoli e l'importo totale delle immobilizzazioni finanziarie, il che dovrebbe indurre a ritenere che presso tali Enti non sarebbe presente alcun credito dei tipi sopraindicati.

Un altro elemento di riflessione –per cui però si è proceduto solo ad accertamenti puntuali per singoli Enti, non essendo ancora possibile acquisire il dato complessivo attraverso il sistema informatico– riguarda l'ammontare delle immobilizzazioni in corso: tale voce, prevista esclusivamente per le immobilizzazioni materiali, può rappresentare un fattore di dinamicità indicativo di una espansione dell'attivo patrimoniale, con riguardo al patrimonio immobiliare.

Per quanto concerne l'estensione dell'indagine, nella presente relazione vengono presi in considerazione i conti del patrimonio relativi ad un campione di 75 Province e di 820 Comuni dalla quinta classe demografica in poi, secondo la ripartizione di cui ai prospetti che seguono:

Prospetto n. 1. Conto del patrimonio: Province oggetto di esame

Regione	Totale Province	Province esaminate	%
PIEMONTE	8	6	75%
LOMBARDIA	11	8	73%
LIGURIA	4	2	50%
VENETO	7	4	57%
FRIULI V. GIULIA	4	4	100%
EMILIA ROMAGNA	9	7	78%
TOSCANA	10	7	70%
UMBRIA	2	2	100%
MARCHE	4	2	50%
LAZIO	5	3	60%
ABRUZZO	4	4	100%
MOLISE	2	2	100%
CAMPANIA	5	3	60%
PUGLIA	5	5	100%
BASILICATA	2	2	100%
CALABRIA	5	4	80%
SICILIA	9	6	67%
SARDEGNA	4	4	100%
Totale	100	75	75%

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n.2. Conto del patrimonio: Comuni oggetto di esame

(ripartizione per Regioni e classi demografiche dei Comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti)

Regione	05		06		07		08		09		10		11		Totale	
	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	%
PIEMONTE	17	11	32	20	26	14	2	1	1	1	1	1	1	79	48	61%
LOMBARDIA	51	30	94	52	46	17	8	6	3	3	1	1	203	109	54%	
LIGURIA	6	4	14	12	7	6	1	1	1	1	1	1	30	24	80%	
VENETO	36	23	62	32	22	10	1	1	2	2	1	1	125	69	55%	
FRIULI V. GIULIA	8	4	15	3	3	2	1	1	1	1	1	1	28	10	36%	
EMILIA ROMAGNA	21	12	40	18	19	7	3	1	8	5	1	1	92	44	48%	
TOSCANA	19	16	42	27	25	20	7	5	2	1	1	1	96	70	73%	
UMBRIA	1	1	9	7	7	7	1	1	2	1	1	1	19	16	84%	
MARCHE	9	7	15	10	12	9	1	1	1	1	1	1	38	28	74%	
LAZIO	13	6	27	16	31	20	1	1	1	1	1	1	73	44	60%	
ABRUZZO	4	2	11	8	11	10	1	1	1	1	1	1	28	22	79%	
MOLISE	2	2	1	1	3	2	1	1	1	1	1	1	6	5	83%	
CAMPANIA	26	14	57	31	44	28	10	6	2	1	1	1	140	80	57%	
PUGLIA	20	17	58	52	41	39	4	4	3	3	1	1	127	116	91%	
BASILICATA	2	2	10	7	1	1	1	1	1	1	1	1	14	11	79%	
CALABRIA	12	5	25	12	7	2	3	2	1	1	1	1	48	22	46%	
SICILIA	27	12	55	29	42	25	5	3	2	2	1	1	133	73	55%	
SARDEGNA	9	7	14	12	10	8	1	1	2	1	1	1	36	29	81%	
Totale complessivo	285	175	588	349	360	227	50	41	34	25	6	5	1316	820	62%	

Con riferimento al conto del patrimonio dei Comuni, va segnalato che sul totale di 1.329 Enti con popolazione superiore ad ottomila abitanti, vanno detratti n. 13 Comuni del Trentino Alto Adige, presso i quali è seguita una metodologia contabile (disciplinata da legge regionale) che non è stato ancora possibile porre in linea col sistema di rilevamento adottato dalla Sezione; analoga situazione si è determinata per il comune di Aosta; debbono altresì detrarsi n. 17 Comuni (Lariano, Fondi, Pomezia, Capua, Macerata Campania, Villa Literno, S. Prisco, Crispano, Sannicandro Garganico, Montalto Uffugo, Crosia, Isola Capo Rizzuto, Filadelfia, Ficarazzi, S. Flavia, Scicli e Quartucciu), risultati inadempienti all'invio del conto del patrimonio. Non sono stati, poi, considerati i conti pervenuti alla Sezione in ritardo ai fini dell'utile inserimento nel sistema: si tratta, in particolare, dei conti del patrimonio concernenti i comuni di Giarre (pervenuto il 5 maggio 2003), Termoli (pervenuto il 12 maggio 2003), Troina e Pelagonia (pervenuti il 22 maggio 2003), Caltanissetta (pervenuto il 26 maggio 2003), Mirabella Imbaccari (pervenuto il 30 maggio 2003).

Il numero di Enti sui quali è condotta l'indagine risulta inferiore a quello considerato nella relazione precedente (n. 85 Province, n. 1.060 Comuni, n. 200 Comunità montane): la riduzione deriva in parte dal numero assai maggiore di dati da acquisire, che ha determinato un prolungamento notevole dei tempi di lavorazione, in parte dal fatto che nella fase di inserimento dei dati medesimi nel sistema informatico della Sezione (inserimento che finora ha avuto luogo con lavorazione per lettura diretta), non è stata in molti casi riscontrata la necessaria quadratura. In proposito va osservato che le metodologie espositive adottate dagli Enti, pur seguendo l'impostazione generale prevista nel mod. 20, non sempre sono omogenee quanto ai contenuti, risultando differenziati i criteri per l'inventariazione e la valutazione dei beni, nonché i criteri per la rilevazione delle attività e passività. Una delle ipotesi più frequenti di differenziazione ha riguardato il trattamento delle variazioni da conto finanziario introdotte a rettifica di voci relative alle immobilizzazioni materiali. Si è constatato, ad esempio, che movimenti connessi ad operazioni di mutuo sono talvolta rappresentati con segno negativo nella colonna delle variazioni positive, perché il sistema informatico adottato dall'Ente pone in automatica evidenza aspetti (valori dell'esposizione debitoria, quote del fondo di amministrazione) che costituiscono però condizione di funzionamento del sistema stesso. In questi casi non è, ovviamente, in discussione la correttezza della metodologia espositiva, ponendosi solo un problema di compatibilità tra i percorsi informatici adottati.

Considerate le accennate difficoltà -che si ritiene possano essere superate col progressivo affinamento dei procedimenti di rilevazione e con l'estensione dell'inserimento a tutte le voci, attive e passive, del conto del patrimonio- i risultati raggiunti, consentendo una rappresentazione ampiamente significativa dei fatti esaminati (anche se per il momento non totale e non estesa, per quest'anno, ai conti delle Comunità montane) ed una comparazione degli andamenti gestionali nel corso dell'esercizio, appaiono nel complesso considerevoli.

Si è ritenuto, nell'ottica di un approccio mirato alle più attuali problematiche in tema di contabilità economico-patrimoniale, di acquisire notizie dirette, presso un campione significativo di Enti, in ordine alle modalità di tenuta degli inventari, al loro aggiornamento ed al costo delle relative operazioni, nonché in ordine ad aspetti generali della gestione, quali l'impianto della contabilità e gli strumenti operativi utilizzati.

A tal fine è stato inviato un questionario, predisposto in modo da non creare eccessive difficoltà per gli Enti coinvolti nell'indagine e consentire quindi risposte semplificate (ridotte per alcune domande a semplici affermazioni o negazioni), sufficienti tuttavia per delineare un quadro di massima sullo stato di attuazione del sistema di contabilità introdotto col decreto legislativo n. 77 del 1995 (ed ora, per il conto del patrimonio, disciplinato dall'art. 230 del T.U. n. 267 del 2000), e valutare se ed in quale misura il sistema stesso abbia effettivamente centrato lo scopo di assicurare una rappresentazione più esatta e fedele, per i profili economico-patrimoniali, degli accadimenti degli Enti locali, rispetto a quanto consentito dalla rilevazione esclusivamente finanziaria.

In effetti permangono, a questo riguardo, elementi di perplessità, ed una risposta senza riserve positiva potrebbe peccare di eccessivo ottimismo; è certo comunque che la nuova disciplina ha determinato, negli amministratori locali come pure nei cittadini, una notevolissima crescita di attenzione per i profili concernenti la valorizzazione dei beni patrimoniali, e che è sempre più diffusa la consapevolezza che il patrimonio costituisce uno strumento strategico importante per il raggiungimento delle finalità degli Enti. Le perplessità riguardano piuttosto il livello di affidabilità delle rilevazioni, che dovrebbero essere mirate a supportare scelte dinamiche e sistematiche secondo una linea di sviluppo sostenibile e non limitarsi alla rappresentazione statica di singoli, isolati fatti gestionali. Non pare dubbio, tuttavia, che gli ambiziosi obiettivi che nel riferito approccio si intendono perseguire potranno essere valutati solo attraverso la comparazione ed il raffronto dei risultati relativi ad un arco sufficientemente lungo di esercizi; che l'impatto del nuovo sistema, in una stagione di ampie riforme istituzionali, può aver creato difficoltà soprattutto per gli Enti minori e meno attrezzati; che infine gli stessi strumenti di rilevazione e di indagine non sempre riescono a cogliere i fatti gestionali nella loro dinamicità, richiedendo a tal fine adattamenti ed approfondimenti continui; che i conseguenti accertamenti, spesso condizionati dalla rigidità del metro valutativo adottato, non possono avere valore assoluto, ma relativo al momento temporale ed al contesto nel quale è stata operata la rilevazione. Le evidenziate criticità non vanno considerate in senso esclusivamente negativo, avendo anzi lo scopo di definire preventivamente il quadro di riferimento dell'indagine e l'ambito di utilizzabilità degli strumenti adottati: la consapevolezza dei limiti dell'analisi è anzi utile e positiva nella misura in cui rende possibile individuare un percorso più valido ed efficace per proseguire, senza battute d'arresto, nell'opera di affinamento degli strumenti medesimi.

Un accenno viene infine dedicato al governo dei titoli e delle partecipazioni, limitato per ora ad una registrazione descrittiva dei più interessanti fenomeni, alcuni dei quali, grazie all'impiego di strumenti finanziari innovativi, appaiono in espansione e potrebbero rappresentare, per un numero crescente di Enti locali, una fonte di notevole rilievo per l'acquisizione delle risorse occorrenti.

3.8.2 Aspetti della gestione patrimoniale nell'esercizio 2001

Patrimonio netto

Le valutazioni che seguono evidenziano gli andamenti tendenziali maggiormente significativi che hanno caratterizzato la gestione patrimoniale degli Enti locali nell'esercizio 2001, e sono state dedotte dalle tabelle in appresso presentate e dettagliatamente analizzate. Va solo avvertito che l'indagine, in relazione non tanto alla non completa disponibilità dei dati per tutti gli Enti locali, quanto all'impossibilità di riferimenti comparativi con gli esercizi precedenti (essendo a tal fine richiesta la perfetta corrispondenza dei campioni), costituisce un punto di partenza piuttosto che un punto di arrivo e su alcune conclusioni potranno rendersi necessari ulteriori approfondimenti.

Le tabelle nn. 1 e 2, che sono qui appresso riportate, evidenziano, aggregati su base regionale, i dati relativi alle variazioni complessive del patrimonio netto rispettivamente per le Province e per i Comuni nel corso dell'esercizio 2001.

Per i Comuni, l'incremento dell'importo totale del patrimonio netto risulta assai contenuto e nel complesso poco soddisfacente: il saldo tra le consistenze ad inizio esercizio e le consistenze finali presenta infatti, su piano nazionale, un aumento percentuale dell'1,52%; migliore risulta invece il risultato delle Province, che si attesta sul 4,65%.

Tab. 1. Province. Esercizio 2001 Patrimonio netto – consistenze a inizio e fine esercizio

(valori in milioni di lire)

Regione	N.Enti	Consistenze iniziali	Consistenze finali	Variazione %
PIEMONTE	6	1.247.144	1.354.590	8,62
LOMBARDIA	8	1.392.814	1.478.309	6,14
LIGURIA	2	182.767	196.123	7,31
VENETO	4	1.008.042	1.075.007	6,64
FRIULI V. GIULIA	4	724.192	724.735	0,07
EMILIA ROMAGNA	7	1.448.703	1.616.177	11,56
TOSCANA	7	901.977	965.247	7,01
UMBRIA	2	737.688	728.531	-1,24
MARCHE	2	204.224	233.020	14,10
LAZIO	3	1.094.140	1.352.995	23,66
ABRUZZO	4	530.292	575.218	8,47
MOLISE	2	556.337	630.578	13,34
CAMPANIA	3	768.429	777.457	1,17
PUGLIA	5	2.411.640	2.474.783	2,62
BASILICATA	2	446.081	451.764	1,27
CALABRIA	4	883.588	805.320	-8,86
SICILIA	6	2.594.478	2.594.820	0,01
SARDEGNA	4	1.692.456	1.665.962	-1,57
Totali	75	18.824.992	19.700.636	4,65

Tab. n. 2. Comuni. Esercizio 2001. Patrimonio netto – consistenze a inizio e fine esercizio

(valori in milioni di lire)

Regione	N.Enti	Consistenze iniziali	Consistenze finali	Variazione %
PIEMONTE	48	7.041.114	6.882.546	-2,25
LOMBARDIA	109	18.103.634	18.711.286	3,36
LIGURIA	24	4.574.776	4.826.084	5,49
VENETO	69	5.779.412	6.016.594	4,10
FRIULI-V. GIULIA	10	2.305.785	2.429.361	5,36
E. ROMAGNA	44	9.572.387	10.284.052	7,43
TOSCANA	70	6.818.919	7.169.021	5,13
UMBRIA	16	1.514.434	1.540.638	1,73
MARCHE	28	2.956.007	3.031.408	2,55
LAZIO	44	5.511.992	5.617.655	1,92
ABRUZZO	22	2.573.882	2.546.942	-1,05
MOLISE	5	416.473	418.430	0,47
CAMPANIA	80	6.232.925	6.291.647	0,94
PUGLIA	116	7.898.348	7.980.497	1,04
BASILICATA	11	1.322.493	1.296.465	-1,97
CALABRIA	22	2.031.077	2.009.287	-1,07
SICILIA	73	11.588.835	10.736.082	-7,36
SARDEGNA	29	3.418.600	3.391.447	-0,79
Totali	820	99.661.093	101.179.442	1,52

Il risultato più modesto registrato per i Comuni potrebbe essere in relazione con gli accresciuti compiti conseguenti al processo di devoluzione (iniziato con la legge n. 59 del 1997 ed i connessi

decreti delegati di attuazione) che ha individuato nel Comune l'ente titolare di tutte le principali funzioni amministrative¹⁴⁶ nei confronti non solo dei cittadini e delle imprese, ma di tutti i soggetti che in qualunque modo entrino in rapporto con l'organizzazione dell'Ente sul territorio, a prescindere dalla residenza o dalla sede di attività. L'ipotesi dovrebbe trovare conferma in un rilevante aumento delle passività rispetto alle attività ma, come si rileva dalle tabelle analitiche inserite nel volume II,¹⁴⁷ il *trend* di aumento delle passività (6,91%) non risulta molto più elevato rispetto a quello delle attività (4,35%), onde solo per una percentuale ridotta sarebbe possibile ritenere che l'incremento dell'esposizione debitoria sia ricollegabile (anche) ai costi della devoluzione. Una conclusione siffatta, anche se per il momento tranquillizzante in ordine alla sostanziale tenuta del sistema nell'impatto con un mutamento istituzionale di così rilevante portata, dovrà trovare conferma almeno di massima nei dati relativi ai prossimi esercizi, nonché riscontri specifici nell'esame delle contabilità analitiche relative a singoli Enti (da scegliersi ovviamente a campione), al fine di individuare i centri di costo nei quali si manifestano i più rilevanti incrementi di spesa e quale parte degli incrementi medesimi sia imputabile all'espansione delle funzioni svolte dall'Ente locale: un'indagine mirata, in altri termini, a stabilire composizione e natura delle passività¹⁴⁸.

In attesa di approfondimenti comparativi con i dati che verranno rilevati per l'esercizio 2002, lo scarso risultato dell'incremento del patrimonio netto nell'esercizio 2001 va comunque considerato con attenzione, tenuto presente che nel patrimonio netto confluisce il risultato economico dell'esercizio, e che appunto tale risultato economico, che per i Comuni sembra tendere, nell'esercizio considerato, ad una sostanziale staticità, può nascondere intrinseci elementi di debolezza. Si aggiunga che ad esso ha contribuito una differenziazione geografica che fa registrare la meno elevata crescita del netto patrimoniale negli Enti appartenenti a Regioni economicamente meno dotate: gli incrementi più consistenti si registrano infatti nelle Regioni Emilia-Romagna (7,43%), Liguria (5,49%), Toscana (5,13%), Lombardia (3,36%), Lazio (1,92%), mentre la punta negativa più elevata si riscontra in Sicilia (-7,36%), seguita dalla Basilicata (-1,97%), dalla Calabria (-1,07%), dall'Abruzzo (-1,05%), dalla Sardegna (-0,79%).

Il processo di trasferimento, del resto, ha interessato anche le Province, seppure in più ridotta misura, e la significativa incrementazione del patrimonio netto, come sopra evidenziata per tali Enti, sembra piuttosto ricollegabile all'organizzazione meno dispersiva dei medesimi, certamente facilitata da una più omogenea distribuzione delle funzioni; peraltro anche qui si colgono differenziazioni geografiche notevoli, passandosi dall'incremento massimo del 23,66% registrato per le Province del Lazio, al 14,10% delle Marche, al 13,34% del Molise, all'11,56% dell'Emilia-Romagna: variazioni in negativo si registrano in Umbria (-1,24%), in Sardegna (-1,57%) e in Calabria (-8,86%).

Tuttavia, prima di concludere che il risultato in esame sia anche da porre in relazione con una scarsa attenzione degli Enti territoriali al problema di una corretta ed economica gestione del patrimonio, occorre tenere ben fermi i limiti del dato riferito e soprattutto il significato che esso assume nell'attuale contesto normativo ed in generale nell'ambito della contabilità economico-patrimoniale dell'Ente pubblico territoriale. Il dato relativo al risultato economico della gestione non può essere considerato allo stesso modo dell'utile (o perdita) di esercizio

¹⁴⁶ Ai sensi dell'art. 4, comma 1 della legge n. 59 del 1997 le Regioni conferiscono alle Province, ai Comuni e agli altri Enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale; il successivo comma 3 stabilisce che l'attribuzione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, riguarda *la generalità* dei compiti e delle funzioni amministrative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni territoriali, associative e organizzative degli Enti medesimi. Il principio trova ora esplicito riconoscimento nel nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione.

¹⁴⁷ V. tabelle volume II.

¹⁴⁸ Ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, deve essere assicurata "la congrua copertura...degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti": in base a tale criterio, vincolante anche per il legislatore regionale, va operata la "congrua quantificazione dei fabbisogni finanziari in relazione alla concreta ripartizione di funzioni e agli oneri connessi al personale, con decorrenza dalla data di effettivo esercizio delle funzioni medesime".

quale viene rappresentato nel bilancio civilistico delle imprese commerciali¹⁴⁹. Invero gli scopi ed i contenuti differiscono radicalmente per alcuni aspetti essenziali: nel conto dell'Ente pubblico locale il dato in esame si configura come valore rappresentativo di una situazione patrimoniale che deve essere, innanzitutto, tutelata e salvaguardata (e, occorre aggiungere, nell'interesse pubblico generale); la voce corrispondente (solo idealmente) nell'ordinario bilancio civilistico è l'espressione di un profitto remunerativo del capitale investito e dell'attività imprenditoriale, in concorso con gli altri fattori della produzione. Derivano, da quanto esposto, due conseguenze: la prima è che non può ritenersi sufficiente il dato meramente numerico per determinare il grado di efficacia gestionale dell'Ente pubblico e la stessa solidità economico-finanziaria, essendo necessario il ricorso ad indicatori ulteriori; la seconda è che, in relazione ai compiti dell'Ente pubblico, tendenzialmente crescenti ma di solito predeterminati e normativamente definiti, non è possibile stabilire *a priori* né la misura ottimale del patrimonio né la percentuale di crescita, restando all'autonomia dell'Ente, una volta definiti gli obiettivi da perseguire, fissare parametri e programmi di attuazione. Le esigenze di economicità, efficienza ed efficacia devono essere soddisfatte dall'Ente pubblico con riferimento al rapporto tra esigenze e fabbisogno, e la massimizzazione delle attività non costituisce imperativo categorico; un patrimonio esuberante, in altri termini, può essere (neppure sempre) indice di salute finanziaria, ma non anche di economicità, efficienza ed efficacia delle prestazioni e dei servizi resi dall'Ente¹⁵⁰.

Comunque, tenuto presente che il conto del patrimonio rappresenta la situazione patrimoniale intesa come capacità dell'Ente di far fronte nel medio-lungo periodo agli impegni assunti, l'incremento relativamente modesto registrato per i Comuni, seppure non tale da dar luogo ad immediate preoccupazioni, dovrebbe essere sottoposto ad un monitoraggio accurato volto a considerare se il risultato così contenuto risulti più semplicemente l'espressione od il riflesso del ben noto rallentato andamento dell'economia generale. In tal caso – che troverebbe eloquente conferma nell'assenza di crescita per gli esercizi futuri – si renderebbero necessarie ulteriori rigorose misure di contenimento della spesa corrente, onde indirizzare le risorse all'attivazione degli investimenti, per il finanziamento di opere ed infrastrutture e per la valorizzazione dinamica delle funzioni e dei servizi pubblici. Gli Enti dovrebbero anche procedere alla riconsiderazione di un loro possibile ruolo imprenditoriale, individuando spazi di intervento idonei a promuovere, nel rispetto delle regole di parità e di concorrenza, l'aggregazione spontanea delle potenzialità locali.

Da più parti è stato rilevato che in un contesto di apertura dei mercati a livello europeo e mondiale, la concorrenza si sviluppa meglio sulla base dell'efficienza dei sistemi territoriali in cui operano le imprese; di conseguenza, disporre di una rete diffusa ed efficiente di infrastrutture e di servizi rappresenta un'importante premessa per la competitività e lo sviluppo.

Nel nuovo assetto istituzionale un più accentuato intervento dei Comuni in proposito potrebbe risultare determinante, a condizione che la partecipazione, oltre ad indirizzarsi verso iniziative imprenditoriali selezionate e programmate con la massima attenzione alle prospettive di sviluppo economico-sociale del territorio, sia resa possibile da una situazione patrimoniale dell'Ente locale ragionevolmente adeguata, per intrinseca capacità di autofinanziamento, a supportare le iniziative medesime ed incidere sulle situazioni di staticità che alla lunga, persistendo eccessivamente nel tempo, finirebbero a loro volta per compromettere il risultato patrimoniale dello stesso Ente locale.

In questa prospettiva, non è da sottovalutare la possibilità di liberare risorse anche attraverso l'alienazione di beni non produttivi (e non più collegati ad interessi generali), male utilizzati o non sufficientemente remunerativi; del resto, anche nelle imprese private si rende spesso necessario procedere ad iniziative di riconversione per interrompere il circolo vizioso alimentato dalla immobilizzazione di cespiti patrimoniali non più rispondenti alle mutevoli esigenze della produzione.

¹⁴⁹ Nel bilancio civilistico, come noto, la voce *utile* (o perdita) *di esercizio* figura sempre, con la stessa denominazione e nello stesso importo numerico, sia nello stato patrimoniale (art. 2424, comma 1, cod. civ., sub lettera A IX della sezione del passivo), sia nel conto economico, di cui costituisce il risultato finale (art. 2425, comma 1, lettera E 26); nel conto del patrimonio dell'Ente pubblico territoriale la corrispondenza non appare immediatamente, richiedendo calcoli più o meno elaborati.

¹⁵⁰ Nell'Ente pubblico il risultato (esclusivamente) economico della gestione di un esercizio può risultare negativo senza dar luogo necessariamente ad una valutazione negativa sulla correttezza e sulla stessa validità della gestione; fenomeno analogo, peraltro, può riscontrarsi per le imprese private.

Immobilizzazioni materiali**Beni demaniali.**

Gli incrementi di valore dei beni demaniali appaiono assai superiori rispetto agli incrementi del patrimonio netto.

Nelle due tabelle che seguono sono esposti, sempre aggregati per Regione, i dati relativi ai valori dei beni demaniali delle Province e dei Comuni per il 2001, nelle rispettive consistenze ad inizio ed a fine esercizio.

Tab. n. 3. Province esercizio 2001. Beni demaniali – consistenze a inizio e fine esercizio

(in milioni di lire)

Regione	N. Enti	Consistenze Iniziali	Consistenze Finali	Variazione %
PIEMONTE	6	475.940	571.742	20,1
LOMBARDIA	8	359.898	388.476	7,9
LIGURIA	2	67.923	72.627	6,9
VENETO	4	281.647	328.946	16,8
FRIULI V. GIULIA	4	95.641	105.772	10,6
EMILIA ROMAGNA	7	325.019	391.813	20,5
TOSCANA	7	212.035	249.348	17,6
UMBRIA	2	432.547	427.929	-1,1
MARCHE	2	92.718	107.493	16,0
LAZIO	3	194.515	231.207	18,9
ABRUZZO	4	201.137	220.651	9,7
MOLISE	2	275.068	324.070	17,8
CAMPANIA	3	238.008	286.079	20,2
PUGLIA	5	666.661	688.967	3,3
BASILICATA	2	57.760	78.122	35,2
CALABRIA	4	727.134	745.173	2,5
SICILIA	6	161.253	184.849	14,6
SARDEGNA	4	283.123	315.665	11,5
Totali	75	5.148.027	5.718.929	11,1

Tab. n. 4 Comuni esercizio 2001. Beni demaniali – consistenze a inizio e fine esercizio

(in milioni di lire)

Regioni	N. Enti	Consistenze iniziali	Consistenze finali	Variazione %
PIEMONTE	48	600.058	799.153	33,2
LOMBARDIA	109	3.061.530	3.587.722	17,2
LIGURIA	24	604.623	682.529	12,9
VENETO	69	1.390.179	1.683.478	21,1
FRIULI V. GIULIA	10	294.899	342.384	16,1
EMILIA ROMAGNA	44	2.319.825	2.624.341	13,1
TOSCANA	70	2.061.587	2.317.735	12,4
UMBRIA	16	293.040	319.266	8,9
MARCHE	28	396.417	452.441	14,1
LAZIO	44	1.716.106	1.858.964	8,3
ABRUZZO	22	348.092	385.643	10,8
MOLISE	5	105.618	136.306	29,1
CAMPANIA	80	1.188.827	1.328.554	11,8
PUGLIA	116	1.922.154	2.216.931	15,3
BASILICATA	11	272.576	303.121	11,2
CALABRIA	22	274.140	297.584	8,6
SICILIA	73	1.258.728	1.383.318	9,9
SARDEGNA	29	442.779	582.026	31,4
Totali	820	18.551.178	21.301.496	- 14,8

Emerge dalle tabelle che la crescita dei valori afferenti i beni demaniali, registra una variazione percentuale in aumento del 15% per i Comuni e dell'11% per le Province; gli incrementi più consistenti si registrano nei Comuni del Piemonte (33%), della Sardegna (31%), del Molise (29%), del Veneto (21%), della Lombardia (17%); gli incrementi più bassi si registrano nei Comuni del Lazio (8%) e dell'Umbria e Calabria (9%). Per le Province, quelle della Basilicata si distinguono per una variazione in aumento del 35,2%; seguono le Province del Piemonte, dell'Emilia Romagna e della Campania, che incrementano tutte di una percentuale superiore al 20%. Solo per le Province dell'Umbria risulta un modestissimo decremento del - 1,1%.

Dai dati stessi, che evidenziano la crescente importanza dei beni demaniali nell'attività degli Enti locali, non è per ora consentito stabilire quale parte di incremento sia attribuibile a nuove acquisizioni, quale a rivalutazioni e quale infine ad opere di restauro e risistemazione di beni già appartenenti agli Enti; anche in tale ultima ipotesi, tuttavia, non viene meno la rilevanza positiva di detti incrementi, indicativi anzi di una valorizzazione che presumibilmente privilegia i beni di maggior pregio e di più alto interesse storico, culturale, artistico e ambientale.

Da più parti, come è noto, viene evidenziata l'esigenza di una riconsiderazione del conto del patrimonio non più limitata alla (pur necessaria ed irrinunciabile) catalogazione dei beni secondo la natura giuridica, ma estesa alla valutazione delle potenzialità economiche dei beni medesimi, inclusi quelli demaniali.

Nel ritenere condivisibile tale più avanzata metodologia espositiva, si osserva altresì che può essere accolta la configurazione dei beni demaniali come categoria economica. Diversamente neppure avrebbe senso, se non a meri fini di inventariazione descrittiva, la loro rappresentazione nel conto del patrimonio (comunque normativamente imposta), attraverso l'attribuzione di un valore e cioè attraverso l'esposizione di un elemento di conto che figura ad ogni effetto tra le componenti dell'attivo patrimoniale e concorre alla formazione del risultato.

Per la verità non è semplice applicare ai beni pubblici, ed in particolare ai beni demaniali, i concetti economici di produttività e redditività, ma le difficoltà applicative al riguardo attengono ad un diverso ordine di problemi, e non possono essere invocate per negare la validità o l'utilità della classificazione, o peggio ancora per sottoporre a critica la scelta normativa adottata al riguardo. Una volta riconosciuto che l'Ente territoriale si configura come impresa pubblica e che non sussistono differenziazioni di principio tra la contabilità economico-patrimoniale dell'Ente pubblico e la contabilità d'impresa, la considerazione del patrimonio dell'Ente in senso aziendalistico risponde al principio di buona amministrazione secondo cui ogni bene ha rilevanza economica ed è (deve essere) espressione di un valore anche se non dà luogo a frutti (redditi in senso giuridico tradizionale). È dunque possibile ed opportuno isolare, nell'ambito delle scritture, le categorie di beni che non hanno attitudine a fornire reddito, indipendentemente dalla causa (natura intrinseca del bene o previsione normativa) che ne impedisce od ostacola la diretta utilizzazione economica. Un terreno sottoposto a stringenti vincoli ambientali o ad altre misure di tutela non costituisce (normalmente) fonte di reddito, e viene quindi meno la possibilità di effettuare una valutazione legata alla capitalizzazione dei ricavi: ciò non significa che manchi un valore iscrivibile nel conto del patrimonio, ma semplicemente che ai fini valutativi non va più seguito un criterio di capitalizzazione, bensì un criterio diverso (eventualmente legato a disposizioni normative, nella specie dettate dall'art. 230 del T.U. n. 267 del 2000). Questo però non significa che non vi sia luogo a valutazione, che cioè resti preclusa la possibilità stessa di procedere all'attribuzione di un valore. La qualificazione giuridica influisce sulla valutazione del bene e la condiziona fino eventualmente ad annullarla, ma concettualmente non l'esclude, anzi l'impone. Del resto, assai spesso, il valore attribuito ai beni demaniali risulta poco più che simbolico, in quanto ancorato, per i beni acquisiti anteriormente al decreto legislativo n. 77 del 1995, "all'ammontare del residuo debito dei mutui ancora in estinzione per lo stesso titolo", con la conseguenza che in tutti i casi di insussistenza di residui debiti alla data indicata il valore è pari a zero: solo le spese successive (purché incrementative e non di mera conservazione o manutenzione) andrebbero contabilizzate come nuove acquisizioni.

Non risultano, peraltro, seguiti in proposito comportamenti univoci. Dal campione esaminato si rileva che i conti di 44 Comuni (19 dei quali appartenenti alla regione Siciliana) e di 3 Province indicano per la voce "beni demaniali" il valore zero; in alcuni casi sono esposte variazioni (da conto finanziario o da altre cause) con risultato algebricamente negativo, considerate non influenti sui valori nulli indicati sia ad inizio che a fine esercizio.

Le cause di tali risultanze possono essere molteplici, ma in prima approssimazione sembrerebbero riconducibili all'adozione di metodologie non uniformi nella rappresentazione dei fatti gestionali: l'acquisizione di nuovi beni (ove il costo sia ripartito tra più esercizi) potrebbe rientrare tra le immobilizzazioni in corso, ma da un'indagine informale è risultato che alcuni Enti utilizzano tale voce solo per opere o costruzioni già ultimate od in via di ultimazione, preferendo esporre gli esborsi intermedi o direttamente fra le variazioni, o addirittura fra i conti d'ordine (opere da realizzare-impegni opere da realizzare); neppure è sufficientemente chiara l'incidenza della voce ammortamenti (propria del conto economico, ed in detto conto comprensiva anche dei costi per manutenzione straordinaria degli edifici in genere, inclusi quelli demaniali) sui dati del conto del patrimonio.

Appare evidente che la non uniformità delle metodologie espositive potrebbe determinare disomogeneità nell'impostazione dei dati, al punto da rendere difficile, se non inutile, ogni forma di comparazione dei valori monetari indicati dagli Enti e compromettere l'analisi dei risultati globali delle gestioni. Sarebbe opportuno, *de jure condendo*, introdurre un nomenclatore che specifichi con chiarezza i contenuti di tutte le poste attive e passive e stabilisca con precisione quali di esse debbano trovare, pur nella sinteticità delle scritture finali, immediato riscontro dimostrativo dei punti di concordanza.

Fabbricati del patrimonio indisponibile

I fabbricati appartenenti al patrimonio indisponibile rappresentano la categoria di beni che hanno, in linea di massima, il valore più elevato rispetto al complesso dei beni immobiliari, come risulta dalle seguenti tabelle (nn. 5 e 6), nelle quali vengono comparativamente presentati, aggregati per Regione, i valori delle cinque voci componenti il patrimonio immobiliare considerato nel suo complesso, rispettivamente per Province e Comuni:¹⁵¹

Tab. 5. Province esercizio 2001. Comparazione valori di immobilizzazioni materiali

Regione	Enti in esame	Beni demaniali	(in milioni di lire)			
			Terreni indisponibili	Terreni disponibili	Fabbricati indisponibili	Fabbricati disponibili
PIEMONTE	6	571.742	9.365	6.131	659.759	111.223
LOMBARDIA	8	388.476	2.884	9.983	829.920	29.364
LIGURIA	2	72.627	0	1.070	92.404	16.709
VENETO	4	328.946	2.525	2.365	262.811	35.676
FRIULI V. GIULIA	4	105.772	2.465	257	443.118	27.251
EMILIA ROMAGNA	7	391.813	6.797	28.327	868.858	160.057
TOSCANA	7	249.348	3.568	1.298	659.643	35.670
UMBRIA	2	427.929	10.149	5.572	324.136	39.060
MARCHE	2	107.493	0	1.785	175.928	18.542
LAZIO	3	231.207	0	2.287	959.416	98.206
ABRUZZO	4	220.651	1.508	43.712	338.703	106.826
MOLISE	2	324.070	465	1.258	181.596	42.682
CAMPANIA	3	286.079	2.508	1.332	320.087	88.572
PUGLIA	5	688.967	3.005	7.090	1.203.354	123.865
BASILICATA	2	78.122	0	1.638	179.297	17.666
CALABRIA	4	745.173	70	1.920	309.636	33.065
SICILIA	6	184.849	49.688	12.354	790.170	313.697
SARDEGNA	4	315.665	991	298	713.464	148.603
Totale Generale	75	5.718.929	95.988	128.677	9.312.300	1.446.734

¹⁵¹ Si è ritenuto di trascurare, nella costruzione delle tabelle nn. 5 e 6, la circostanza che, tra i beni demaniali, possono essere inclusi anche beni mobili e loro collezioni, tenuto conto che, ai fini della comparazione effettuata nelle tabelle stesse, l'impropria inclusione dei valori dei beni mobili può solo contribuire ad abbattere ulteriormente il valore della quota immobiliare dei beni demaniali.

Tab. 6. Comuni esercizio 2001. Comparazione valori di immobilizzazioni materiali

Regione	Enti in esame	(in milioni di lire)				
		Beni demaniali	Terreni indisponibili	Terreni disponibili	Fabbricati indisponibili	Fabbricati disponibili
PIEMONTE	48	799.153	77.997	52.089	5.644.052	1.614.175
LOMBARDIA	109	3.587.722	200.392	169.518	4.412.650	1.853.784
LIGURIA	24	682.529	136.521	222.951	4.323.305	1.149.484
VENETO	69	1.683.478	142.295	127.821	3.725.175	942.095
FRIULI-V. GIULIA	10	342.384	270.164	194.522	1.091.056	343.576
EMILIA ROMAGNA	44	2.624.341	525.862	188.696	4.910.414	418.423
TOSCANA	70	2.317.735	321.486	117.257	3.435.722	1.444.739
UMBRIA	16	319.266	28.487	58.619	908.320	147.970
MARCHE	28	452.441	30.167	50.070	1.506.746	360.259
LAZIO	44	1.858.964	328.704	90.613	7.252.007	480.971
ABRUZZO	22	385.643	86.900	65.252	1.286.048	316.170
MOLISE	5	136.306	10.460	7.844	132.852	47.895
CAMPANIA	80	1.328.554	168.027	159.490	2.803.631	769.820
PUGLIA	116	2.216.931	338.940	419.234	3.817.343	1.449.995
BASILICATA	11	303.121	24.116	18.983	692.931	112.350
CALABRIA	22	297.584	27.360	125.509	1.137.856	220.787
SICILIA	73	1.383.318	371.926	214.151	4.037.525	1.969.945
SARDEGNA	29	582.026	120.766	47.963	1.604.407	391.966
Totale Generale	820	21.301.496	3.210.570	2.330.582	52.722.040	14.034.404

La prevalenza dei valori dei fabbricati appartenenti al patrimonio indisponibile sembra trovare spiegazione non già in una generica elefantiasi degli uffici pubblici degli Enti ovvero in una crescita incontrollata dei beni destinati a servizi (come potrebbe desumersi da una prima affrettata lettura dei dati), quanto piuttosto nel fatto che, obiettivamente, i servizi svolti dagli Enti locali sono assai numerosi e normalmente in crescita (si pensi agli asili, ai servizi sociali e assistenziali in genere, alle attività sportive, ricreative, culturali); una ricognizione di tali compiti non riguarda la presente indagine, se non per la parte in cui lo svolgimento delle attività di competenza esige l'utilizzo di beni immobili appartenenti al patrimonio indisponibile e, a questo riguardo, sarebbe utile l'impostazione di parametri per individuare eventuali situazioni di esuberanza dei beni rispetto ai compiti istituzionali degli Enti. Un accertamento di questo tipo risulta peraltro assai complesso e potrebbe coinvolgere aspetti gestionali estranei all'analisi finanziaria.

Per completezza si fa presente che, da un'analisi su singoli conti, sono sporadicamente emerse situazioni limite nelle quali alla voce in esame non figura attribuito valore alcuno: inoltre, per 165 Comuni (su 820) e 15 Province (su 75), i valori del patrimonio indisponibile-fabbricati risultano, sia pure di poco, inferiori ai valori dei beni demaniali.

Per gli aspetti relativi alla determinazione dei valori (anche nelle ipotesi di valori nulli), valgono le stesse considerazioni sopra svolte a proposito della valutazione dei beni demaniali.

Trasferimenti di beni statali

L'agenzia del demanio ha trasmesso un primo elenco dei beni trasferiti dallo Stato ai Comuni, nel quadro delle cessioni effettuate ai sensi dell'art.1, comma 37 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, nonché dell'art.1 della legge 31 dicembre 1993, n. 579.

Nel corso del 2001 risultano effettuati, ai sensi della legge n. 549 del 1995, i trasferimenti seguenti:

- comune di Entracque: ex casermette invernali, valore stimato lire 227.000.000 al 1996, prezzo di cessione lire 151.000.000;
- comune di Cremona: caserma Goito, valore stimato lire 6.230.036.000, prezzo di cessione lire 4.153.359.000;
- comune di Borgonovo Val Tidone: ex Casa del fascio, valore stimato lire 542.000.000, prezzo di cessione lire 361.000.000.

Risultano, inoltre, in via di perfezionamento le procedure relative ai seguenti ulteriori trasferimenti:

- comune di Costigliole Saluzzo: ex casermette invernali, valore stimato al 2001 lire 293.000.000, prezzo di cessione lire 195.000.000;
- comune di Aulla: area ex Polverificio militare di Palterone, valore stimato al 2000 lire 5.046.200.000, prezzo di cessione lire 3.364.133.000.

Il valore complessivo di stima, per i beni oggetto di cessione ai sensi della legge n. 549 del 1995, risulta di lire 35.717.688.000 ed il prezzo realizzato è pari a lire 23.936.793.335. In base invece alla precedente legge n. 579 del 1993, a fronte di un valore complessivo stimato di lire 88.836.981.214, risulta finora realizzato, da parte dello Stato, solo un introito di lire 28.674.324.000: al riguardo va peraltro notato che molte procedure di acquisizione dei beni (circa la metà) non sono state ultimate e quindi non è compreso nel predetto importo il prezzo di cessione.

Immobilizzazioni in corso

Secondo la classificazione prevista nel mod. 20, l'ultima voce delle immobilizzazioni materiali concerne le immobilizzazioni in corso.

Tale voce, prevista esclusivamente per le immobilizzazioni materiali, assume rilievo sotto diversi profili. Il primo è l'elemento di dinamicità che caratterizza l'attività dell'Ente diretta all'acquisizione del bene; il secondo è l'aspetto contabile, rappresentato nel conto del patrimonio dal valore del bene in via di acquisizione, corrispondente di norma alla spesa a tal fine sostenuta nell'esercizio; sarebbe utile che di questa corrispondenza fosse fornita puntuale, apposita indicazione, senza dover procedere a ricerche non sempre agevoli fra le voci complessive di spesa. Il terzo, non meno interessante profilo, riguarda la naturale provvisorietà di tali contabilizzazioni, che renderebbe opportuna, attraverso la comparazione dei dati relativi a più esercizi, la verifica di una effettiva mobilità delle singole poste inserite nel conto. L'ultimo aspetto è il carattere di indifferenziazione della voce in esame, che può infatti riguardare tutte le immobilizzazioni materiali di cui alla lettera A) punto II del modello 20 e non soltanto i beni immobili.

Le tabelle che seguono (nn. 7 e 8) esprimono i dati delle immobilizzazioni in corso relativi ad un gruppo di Enti (Province e Comuni) singolarmente considerati: l'indicazione ha valore solo descrittivo, ma è sufficiente per dimostrare l'importanza della voce in esame, che quantitativamente (nei conti degli Enti indicati) risulta la più consistente rispetto a tutte le altre componenti delle immobilizzazioni materiali che non sono state prese in considerazione nella presente relazione (macchine e attrezzature, universalità di beni, diritti reali su beni di terzi).

Tab. 7. Province. Conto del patrimonio esercizio 2001 - immobilizzazioni in corso

(valori espressi in lire)

Province	Consistenza iniziale	Consistenza finale
ALESSANDRIA	27.006.402.404	41.667.925.197
CUNEO	123.431.321.957	157.747.763.474
BIELLA	15.084.362.165	20.856.682.570
BERGAMO	185.770.954.991	189.851.964.602
BRESCIA	86.009.086.107	108.525.509.446
COMO	92.961.369.465	240.344.277.057
CREMONA	2.057.977.917	3.264.362.794
LODI	10.739.715.872	21.659.767.952
SONDRIO	23.022.250.467	40.165.976.053
VARESE	12.868.936.656	4.535.803.575
LA SPEZIA	0	0
SAVONA	24.049.618.404	32.717.619.205
ROVIGO	0	562.359.414
VENEZIA	1.950.853.363	3.973.976.894
VERONA	11.625.670.768	14.847.353.480
VICENZA	28.874.855.495	52.148.743.019
GORIZIA	11.375.769.965	7.788.351.271
TRIESTE	3.166.215.448	5.794.836.557
UDINE	105.523.609.310	116.505.386.587
PORDENONE	30.604.307.794	52.295.923.779
FERRARA	23.289.198.311	49.010.384.497
FORLÌ CESENA	26.271.520.321	40.454.695.153
MODENA	0	5.915.760.065
PARMA	22.615.075.272	30.021.400.143
PIACENZA	9.569.766.498	13.652.883.441
GROSSETO	0	0
LIVORNO	0	0
PISTOIA	5.114.408.114	9.324.720.446
SIENA	48.123.705.282	48.123.705.282
PRATO	32.557.943.679	32.557.943.679
PERUGINA	53.164.566.891	66.002.547.746
TERNI	29.027.372.867	38.973.690.923
LATINA	0	0
RIETI	90.523.956.960	105.338.372.590
ROMA	27.053.584.000	13.431.847.000
CHIETI	0	0
L'AQUILA	2.689.717.054	5.408.423.887
PESCARA	0	0
TERAMO	80.029.167.424	100.273.126.768
CASERTA	145.423.743.972	146.432.518.262
SALERNO	0	0
BARI	19.191.450.354	39.332.396.454
BRINDISI	0	0
FOGGIA	257.218.108.041	311.074.317.533
LECCE	131.490.578.674	164.938.824.816
TARANTO	0	0
MATERA	26.407.132.668	46.117.354.879
CATANZARO	24.178.275.628	77.420.289.506
COSENZA	0	0
ENNA	38.839.318.586	56.176.360.376
MESSINA	78.853.528.855	110.626.450.795
PALERMO	245.604.582.720	311.586.119.466
RAGUSA	49.943.148.166	58.453.175.213
SIRACUSA	0	0
ORISTANO	15.350.653.478	24.297.569.488
SASSARI	166.137.245.457	217.005.195.327

Tab. 8. Comuni. Conto del patrimonio esercizio 2001 - immobilizzazioni in corso

(valori espressi in lire)

	Consistenza iniziale	Consistenza finale
ASTI	41.720.958.000	60.106.436.531
NOVARA	68.551.197.903	88.627.151.373
VERCELLI	27.971.822.370	32.682.521.554
BERGAMO	93.591.657	123.042.087
BRESCIA	196.761.420.300	230.013.864.298
COMO	36.158.200.283	62.478.321.221
CREMONA	47.482.208.980	55.032.096.501
VARESE	32.836.874.486	28.898.960.298
ROVIGO	10.788.106.981	25.183.746.567
TRIESTE	23.975.439.905	49.599.619.805
MODENA	53.173.963.863	46.934.784.643
RAVENNA	244.190.884.308	231.622.196.408
PISTOIA	2.971.871.032	3.702.438.830
SIENA	110.016.586.646	143.228.474.134
PRATO	102.681.368.046	129.954.752.849
FROSINONE	0	0
LATINA	0	36.784.932.150
RIETI	83.638.773	107.040.183
L'AQUILA	22.584.582.152	34.750.757.514
PESCARA	216.810.515.124	282.041.862.522
FOGGIA	106.824.809.055	111.378.626.212
LECCE	0	0
COSENZA	0	0
REGGIO CALABRIA	299.567.539.571	349.870.355.611
ENNA	41.503.430.201	52.602.243.692
CAGLIARI	124.696.686.039	186.770.294.068
NUORO	20.956.467.950	29.068.916.742
ORISTANO	15.773.643.853	22.490.881.985
SASSARI	161.882.571.368	202.223.591.824

L'elencazione che precede è meramente indicativa e l'analisi non può spingersi oltre, non essendo ancora inseriti nel sistema i dati, singoli ed aggregati, relativi alla voce in esame; con l'estensione delle rilevazioni a tutto il conto del patrimonio si potranno svolgere opportune considerazioni sia in ordine alle variazioni della voce, sia in ordine alle categorie (di immobilizzazioni materiali) nelle quali le immobilizzazioni in corso andranno nei successivi esercizi a ripartirsi od a confluire.

Il rapporto tra l'importo totale delle immobilizzazioni materiali e la somma delle 5 voci concernenti i beni immobili (beni demaniali, terreni e fabbricati appartenenti al patrimonio indisponibile ed al patrimonio disponibile) consente, in una prima approssimazione, di stabilire l'incidenza percentuale dei valori mobiliari cosiddetti a fecondità ripetuta (macchine, attrezzature ed impianti) su quelli immobiliari. Ne derivano le tabelle (nn. 9 e 10) che seguono:

Tab 9. Province esercizio 2001. Incidenza dei beni immobili sulle immobilizzazioni materiali
(dati relativi alle consistenze di fine esercizio)

(importi in milioni di lire)

REGIONE	N Enti	Totali immobilizzazioni materiali	Totali complessivi beni immobili e demaniali	Incidenza
PIEMONTE	6	1.721.799	1.358.221	78,88%
LOMBARDIA	8	1.685.482	1.260.625	74,79%
LIGURIA	2	262.775	182.810	69,57%
VENETO	4	1.050.521	632.323	60,19%
FRIULI-V. GIULIA	4	779.621	578.861	74,25%
EMILIA ROMAGNA	7	1.782.470	1.455.853	81,68%
TOSCANA	7	1.178.728	949.528	80,56%
UMBRIA	2	929.351	806.844	86,82%
MARCHE	2	326.877	303.748	92,92%
LAZIO	3	1.434.612	1.291.115	90,00%
ABRUZZO	4	845.557	711.400	84,13%
MOLISE	2	570.346	550.070	96,44%
CAMPANIA	3	922.672	698.578	75,71%
PUGLIA	5	2.577.063	2.026.281	78,63%
BASILICATA	2	397.567	276.723	69,60%
CALABRIA	4	1.182.518	1.089.865	92,16%
SICILIA	6	1.869.586	1.350.758	72,25%
SARDEGNA	4	1.667.502	1.179.021	70,71%
TOTALI	75	21.185.047	16.702.624	78,84%

Tab 10 - Comuni - Esercizio 2001 - Incidenza dei beni immobili sulle immobilizzazioni materiali
(dati relativi alle consistenze di fine esercizio)

(importi in milioni di lire)

Regione	N Enti	Totali immobilizzazioni materiali	Totali complessivi beni immobili e demaniali	Incidenza
PIEMONTE	48	10.122.291	8.187.468	80,89%
LOMBARDIA	109	17.700.468	10.224.074	57,76%
LIGURIA	24	7.626.787	6.514.788	85,42%
VENETO	69	8.153.251	6.620.871	81,21%
FRIULI-V. GIULIA	10	2.421.413	2.241.706	92,58%
EMILIA ROMAGNA	44	10.224.603	8.667.737	84,77%
TOSCANA	70	9.067.154	7.636.946	84,23%
UMBRIA	16	2.415.184	1.462.666	60,56%
MARCHE	28	3.008.840	2.399.680	79,75%
LAZIO	44	13.761.446	10.011.263	72,75%
ABRUZZO	22	2.838.981	2.140.008	75,38%
MOLISE	5	426.533	335.356	78,62%
CAMPANIA	80	6.048.433	5.229.512	86,46%
PUGLIA	116	9.755.111	8.242.451	84,49%
BASILICATA	11	1.315.851	1.151.502	87,51%
CALABRIA	22	2.293.550	1.809.096	78,88%
SICILIA	73	12.264.572	7.976.856	65,04%
SARDEGNA	29	3.382.832	2.747.130	81,21%
TOTALI	820	122.827.300	93.599.110	76,20%

I dati esposti evidenziano, in sintesi, che i valori complessivi dei beni immobili rappresentano mediamente, per i Comuni, il 76,20 % del totale delle immobilizzazioni materiali; per le Province, la percentuale si eleva al 78,84%. Le elevate oscillazioni che, nell'ambito di tali uniformità medie, si rilevano tra i Comuni e le Province delle diverse Regioni sembrano trarre origine da cause molteplici e non univocamente operanti: nelle Regioni più ricche, è possibile un più elevato impiego delle maggiori risorse per l'acquisto di macchinari, attrezzature, strumentazioni tecnologicamente avanzate; nelle Regioni più arretrate, per contro, prevalgono i valori attribuibili a componenti immobiliari.

3.8.3 Immobilizzazioni finanziarie

Si espongono, nelle tabelle che seguono (nn. 11 e 12) i dati relativi alle partecipazioni possedute dagli Enti locali in società controllate, collegate ed in altre imprese¹⁵², come pure i dati concernenti i titoli emessi ai sensi dell'art. 205 del T.U. n. 267 del 2000 (già art. 47 del decreto legislativo n. 77 del 1995). In due tabelle collegate (nn.11/a e 12/a), presentate separatamente per ragioni di migliore visibilità, sono poste a confronto le somme totali delle voci relative a partecipazioni e titoli con gli importi complessivi delle immobilizzazioni finanziarie.

In linea di massima lo scarto dei riferiti valori è estremamente contenuto in quasi tutte le Regioni; fanno eccezione le Province della Basilicata e della Puglia ed i Comuni della Basilicata e del Molise, nei quali gli importi dei crediti-immobilizzazioni finanziarie assumono una consistenza sicuramente anomala, pari ad oltre il 50% del totale delle immobilizzazioni finanziarie e anzi, per i Comuni della Basilicata inclusi nel campione, costituiscono in sostanza l'intero importo delle immobilizzazioni stesse.

La voce più consistente di tali crediti riguarda, come ha mostrato un primo esame di singoli conti, i crediti di dubbia esigibilità; una valutazione più precisa dovrebbe prendere in considerazione, oltre alla natura ed all'origine di tali crediti, anche le variazioni del loro importo nel tempo. Non essendo però disponibili dati di comparazione con precedenti esercizi, non resta che rimandare tali approfondimenti ad una prossima relazione, dovendosi peraltro segnalare sin d'ora l'esigenza che gli stessi Enti interessati al fenomeno promuovano una accurata ricognizione delle consistenze creditorie esposte, evitandone la sovrastima; ove poi, per determinati crediti, complessivamente di importo elevato, si riscontrino omogeneità o notevole affinità, gli Enti potrebbero valutare l'opportunità di avviare operazioni di negoziazione che avrebbero appunto l'effetto di ridurre l'immobilizzazione relativa.

Tab 11 Province - Conto del patrimonio esercizio 2001 - importi relativi alla consistenza a fine esercizio

(importi in milioni di lire)

Regione	Imprese controllate	Imprese collegate	Altre imprese	Titoli
PIEMONTE	513	50.127	30.425	85
LOMBARDIA	3.885	8.068	73.627	0
LIGURIA	5.252	6.180	1.544	0
VENETO	20.681	40.513	31.967	28
FRIULI-V. GIULIA	11.359	45	8.452	386
EMILIA ROMAGNA	28.757	94.597	139.393	4
TOSCANA	1.890	5.693	22.796	0
UMBRIA	3.552	1.241	884	0
MARCHE	1.520	0	1.134	0
LAZIO	87	848	1.281	12.777
ABRUZZO	1.261	98	4.286	254
MOLISE	0	0	1.990	0
CAMPANIA	0	0	6.600	1.674
PUGLIA	1.097	1.763	5.307	0
BASILICATA	0	0	374	1.460
CALABRIA	140	0	3.221	0
SICILIA	11.486	204	3.031	0
SARDEGNA	2.232	1.356	2.332	0
Totale complessivo	93.712	210.733	338.644	16.668

¹⁵² Sono imprese controllate, ai sensi dell'art. 2359 cod. civ., quelle nelle quali la società controllante detiene la maggioranza dei voti per le assemblee ordinarie ovvero è in grado di esercitare un'influenza dominante per la disponibilità di voti sufficienti a tal fine ovvero per l'esistenza di particolari vincoli contrattuali. Sono invece imprese collegate quelle sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole: l'influenza è presunta quando l'altra società dispone nell'assemblea ordinaria di almeno un quinto dei voti o solo di un decimo se la società è quotata in borsa.

Va precisato, ancora, che nell'ordinaria contabilità civilistica non tutte le partecipazioni in altre imprese sono considerate fra le immobilizzazioni, ma sono tali solo quelle che eccedono i valori sopra indicati (art. 2424 bis, comma 2, cod. civ.).

Tab. 11 a Province. Conto del patrimonio esercizio 2001. Importi relativi alla consistenza a fine esercizio

(importi in milioni di lire)

Regione	Immobilizzazioni finanziarie	Tot. partecipazioni e titoli
PIEMONTE	84.258	81.150
LOMBARDIA	86.977	85.580
LIGURIA	15.251	12.976
VENETO	99.759	93.189
FRIULI-V. GIULIA	20.951	20.242
EMILIA ROMAGNA	286.191	262.751
TOSCANA	33.560	30.379
UMBRIA	5.699	5.677
MARCHE	2.908	2.654
LAZIO	14.995	14.993
ABRUZZO	9.869	5.899
MOLISE	1.990	1.990
CAMPANIA	8.274	8.274
PUGLIA	25.445	8.167
BASILICATA	5.953	1.834
CALABRIA	6.694	3.361
SICILIA	15.135	14.721
SARDEGNA	5.971	5.920
Totale complessivo	729.880	659.757

Tab. 12. Comuni. Conto del patrimonio esercizio 2001. Importi relativi alla consistenza a fine esercizio

(importi in milioni di lire)

Regione	Imprese controllate	Imprese collegate	Altre imprese	Titoli
PIEMONTE	1.586.208	7.790	67.486	2.865
LOMBARDIA	4.493.023	96.702	280.722	37.999
LIGURIA	621.755	18.844	26.117	9.422
VENETO	664.024	35.602	66.253	10.030
FRIULI-V. GIULIA	277.826	43.136	1.470	1.176
EMILIA ROMAGNA	1.986.125	387.101	378.357	10.031
TOSCANA	439.270	158.821	147.663	51
UMBRIA	20.443	2.689	15.657	3.705
MARCHE	245.042	14.914	338.538	343
LAZIO	1.684.305	41.247	180.983	3.489
ABRUZZO	35.450	0	6.166	452
MOLISE	150	0	211	0
CAMPANIA	28.411	1.902	8.510	6.102
PUGLIA	202.457	1.774	44.894	33.417
BASILICATA	0	0	31	92
CALABRIA	2.453	798	6.844	1
SICILIA	411.352	12.187	6.918	2.986
SARDEGNA	36.908	606	8	0
Totale complessivo	12.735.202	824.113	1.576.828	122.161

Tab 12 a. Comuni. conto del patrimonio esercizio 2001. Importi relativi alla consistenza a fine esercizio

Regione	(importi in milioni di lire)	
	IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	TOT. PARTECIPAZIONI E TITOLI
PIEMONTE	1.708.049	1.664.349
LOMBARDIA	5.014.972	4.908.446
LIGURIA	793.514	676.138
VENETO	783.903	775.909
FRIULI-V. GIULIA	351.116	323.608
EMILIA ROMAGNA	2.855.948	2.761.614
TOSCANA	842.892	745.805
UMBRIA	44.555	42.494
MARCHE	604.880	598.837
LAZIO	2.300.161	1.910.024
ABRUZZO	45.095	42.068
MOLISE	7.047	361
CAMPANIA	169.808	44.925
PUGLIA	298.064	282.542
BASILICATA	20.432	123
CALABRIA	36.001	10.096
SICILIA	461.118	433.443
SARDEGNA	55.879	37.522
Totale complessivo	16.393.434	15.258.304

Prevalgono di gran lunga, nei Comuni, le partecipazioni in imprese controllate, che (consistenze a fine esercizio 2001) ammontano complessivamente a 12.735.202 milioni di lire ed assorbono il 77,7 % del totale delle immobilizzazioni finanziarie (pari a 16.393.434 milioni di lire); molto meno consistente risulta l'importo totale dei titoli (investimenti a medio e lungo termine), che è pari a 122.161 milioni di lire e risulta il dato più basso di tutte le immobilizzazioni finanziarie (le partecipazioni in imprese collegate ammontano a 824.113 milioni e le partecipazioni in altre imprese ammontano a 1.576.828 milioni). La differenza tra l'importo totale delle immobilizzazioni finanziarie e la somma delle 4 voci riferite corrisponde, come già accennato, all'importo complessivo dei crediti costituenti immobilizzazioni che, sempre per i Comuni, ammonta a lire 1.135.130 milioni.

Per le Province, invece, la ripartizione delle componenti relative alle immobilizzazioni finanziarie risulta molto diversa: il dato più elevato, pari a milioni 338.644, afferisce alle partecipazioni in "altre imprese" e corrisponde percentualmente al 47,2% del totale delle immobilizzazioni finanziarie (milioni 729.880); seguono le partecipazioni in imprese collegate (milioni 210.733 in termini assoluti, pari al 29,4 % delle immobilizzazioni), quindi le partecipazioni in imprese controllate (milioni 93.712, percentuale 13,1 % sul totale).

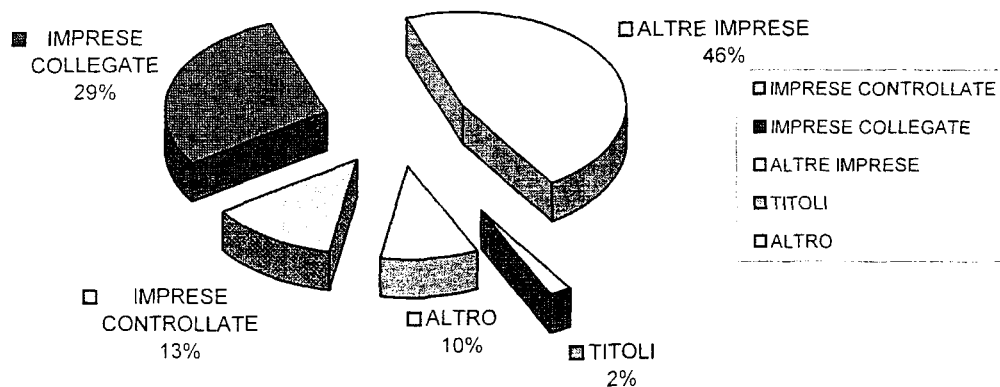
Anche per le Province l'emissione di titoli risulta contenuta (milioni 16.668) ed il relativo importo è il più basso rispetto agli importi di tutte le altre immobilizzazioni finanziarie: in termini percentuali, e con riferimento ai dati assoluti sopra riportati, gli investimenti in titoli dei Comuni è pari allo 0,75% del totale delle immobilizzazioni finanziarie; per le Province, la percentuale aumenta invece al 2,28%.¹⁵³

¹⁵³ L'emissione di titoli obbligazionari da parte di Enti territoriali è tuttora disciplinata dall'art. 35 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, che oltre a condizionare l'emissione all'insussistenza di situazioni di dissesto o strutturalmente deficitarie, impone la destinazione del ricavato esclusivamente al finanziamento di investimenti, per progetti esecutivi al cui valore va ancorato il prestito obbligazionario. Il regolamento attuativo è stato approvato con D.M. 5 luglio 1996, n. 420.

Si ritiene utile fornire una rappresentazione grafica che consente (anche se con arrotondamento delle percentuali) un apprezzamento visivo più immediato degli esposti fenomeni:

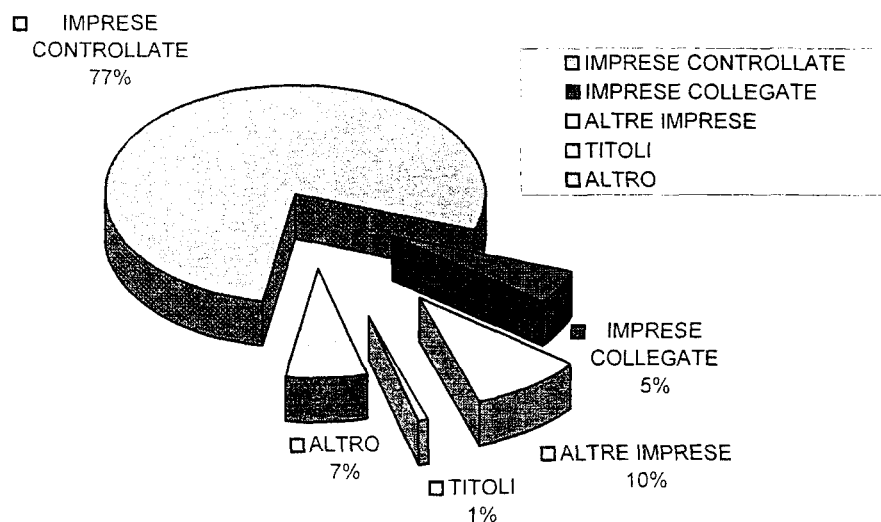
PROVINCE. CONTO DEL PATRIMONIO. ESERCIZIO 2001

IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE (CONSISTENZA A FINE ESERCIZIO)



COMUNI. CONTO DEL PATRIMONIO. ESERCIZIO 2001

IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE (CONSISTENZA A FINE ESERCIZIO)



Le porzioni contrassegnate, nelle figure che precedono, con l'indicazione "altro" corrispondono alle voci delle immobilizzazioni finanziarie non prese in considerazione nella presente relazione; come in precedenza esposto, si tratta dei crediti verso imprese controllate, collegate, altre imprese, nonché dei crediti di dubbia esigibilità e dei crediti per depositi cauzionali. Gli importi di tali voci hanno assai scarso rilievo nel raffronto con le somme delle partecipazioni e dei titoli; peraltro nell'esame di singoli conti è risultato che per numerosi Enti (n. 31 Province su 75 e n. 275 Comuni su 820) il valore del totale delle immobilizzazioni finanziarie coincide con la somma delle partecipazioni. Da tale circostanza non può

automaticamente dedursi l'inesistenza di crediti immobilizzati, bensì una rappresentazione contabile differenziata per tali poste di attivo; è possibile, tra l'altro, che le poste stesse siano assorbite dal fondo svalutazione crediti, ovvero che si sia proceduto ad un'opportuna opera di ripulitura.

Per quanto concerne la composizione delle partecipazioni, la nettissima prevalenza riscontrata nei Comuni per le partecipazioni in imprese controllate può rappresentare (o meglio, aver rappresentato) un fatto positivo nella misura in cui sia indice di una tendenza consapevole alla concentrazione delle risorse in società cui è stata affidata la produzione e/o la gestione dei beni o servizi pubblici più rilevanti nell'interesse dell'Ente, ma si tratta in realtà di un dato che deve essere seguito con la massima attenzione, con riferimento in particolare alle problematiche emerse in tema di affidamento di servizi, su cui questa Sezione si è già diffusamente soffermata nei più recenti referti¹⁵⁴. Per le Province, invece, non si riscontra una concentrazione delle partecipazioni nelle imprese controllate, con una evidente preferenza per un azionariato diffuso e/o l'acquisizione in genere di partecipazioni societarie per quote non elevate; la scelta comporta una più ampia diversificazione degli investimenti ed una più equilibrata ripartizione dei rischi relativi.

A rigore, inoltre, le quote di partecipazioni al di sotto di una determinata soglia minima non dovrebbero considerarsi fra le immobilizzazioni¹⁵⁵, rientrando in questa categoria solo i beni e gli investimenti destinati in modo permanente o almeno durevole a rimanere nel patrimonio dell'Ente; gli importi relativi andrebbero a confluire tra le attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi ed il conto del patrimonio potrebbe acquisire maggiore elasticità.

Valutazioni più approfondite andrebbero a questo punto effettuate sulla tipologia delle partecipazioni, sulla loro redditività e sulle modalità di gestione, ma al riguardo si appalesa preliminare l'esame e la comparazione di numerose contabilità analitiche, tenute tra l'altro con metodologie assai differenziate dai vari Enti.

In presenza di partecipazioni totalitarie, sembra doveroso suggerire, anche a fini di armonizzazione, sia la redazione di bilanci consolidati almeno per i conti delle aziende speciali (non ancora trasformate in società di capitali ai sensi dell'art. 115 del T.U. n. 267 ed inoltre per il successivo periodo in cui è consentito agli Enti di restare azionisti unici delle società derivanti dalla trasformazione) sia, in alternativa, l'estensione agli Enti locali della norma, dettata per le Regioni dall'art. 28, comma 3 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, in base alla quale "al rendiconto generale della Regione è allegato altresì l'ultimo bilancio approvato da ciascuna società in cui la Regione abbia partecipazione finanziaria".

Tali interventi, comportando in ogni caso problemi complessi e delicati, non dovrebbero tuttavia esaurirsi in iniziative isolate e frammentarie, ed andrebbero pertanto inseriti in un contesto più generale di adeguamento delle scritture contabili alle esigenze di armonizzazione poste dalla contabilità pubblica in generale (proiettata ormai in una dimensione europea) ed alle non meno rilevanti esigenze dell'informatizzazione che tendono necessariamente a trattare con un linguaggio unitario tutti i fatti di gestione di volta in volta rappresentati.

3.8.4 Redditività

Nella presente indagine si è impostata una prima comparazione tra il valore complessivo dei beni immobili degli Enti esaminati ed i proventi dei beni medesimi. L'indicatore di redditività normalmente utilizzato a questo riguardo è previsto nei modelli allegati al regolamento approvato con d.P.R. n. 194 del 1996 ed evidenzia il rapporto tra le entrate patrimoniali ed il valore del patrimonio disponibile.

Trattandosi di un'analisi valutativa a carattere economico, il raffronto dovrebbe correttamente effettuarsi con i "proventi da gestione patrimoniale" (voce A/4 del conto

¹⁵⁴ Vedi relazione al Parlamento sui servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai servizi idrici nelle regioni Lombardia e Lazio, approvata nell'adunanza del 13 febbraio 2003, pagg. 1-23 e *passim*.

¹⁵⁵ Vedi precedente nota 7.

economico), e non con la voce "proventi dei beni dell'Ente" esposta nel titolo III, categoria 2[^] del conto del bilancio, in quanto, per il principio della competenza economica, vanno considerati i soli valori riferibili alla gestione propria dell'esercizio, indipendentemente dalla loro iscrizione nel conto del bilancio che rileva invece la movimentazione finanziaria. La voce come sopra rettificata e depurata delle corrispondenti spese di gestione non è però disponibile nell'attuale sistema ed il raffronto è stato quindi effettuato con la riferita voce del conto del bilancio, che include genericamente i fitti attivi, i canoni concessori sui beni demaniali e gli altri proventi espressivi di movimenti in numerario, anche non riferiti all'esercizio di competenza. Per tali motivi si è ritenuto di operare una duplice comparazione, considerando nella prima i soli valori complessivi del patrimonio disponibile (terreni e fabbricati), mentre nella seconda si sono inclusi anche i valori dei beni demaniali (tabelle nn. 13 e 14).

E' stata esclusa la considerazione dei beni del patrimonio indisponibile in quanto, essendo destinati per definizione a sede di uffici pubblici e/o "a un pubblico servizio" non danno normalmente luogo ad alcuna entrata diretta; ciò non toglie che, in una valutazione economica, resti possibile, anche per i beni del patrimonio indisponibile, riscontrare (e conseguentemente determinare) una quota di redditività rilevante nel processo produttivo del servizio cui il bene in realtà partecipa.

Tabella 13. Province esercizio 2001. Dati del conto del patrimonio raggruppati per Regione. Consistenza a fine esercizio

(importi in milioni di lire)

Regione	n. Enti	Totale Beni disponibili a	Beni demaniali b	Beni disponibili+ Beni demaniali c	Proventi dei beni dell'Ente (risc. In c/comp.) d	Incid. d/c	Incid. d/a
PIEMONTE	6	117.354	571.742	689.096	3.902	0,57%	3,32%
LOMBARDIA	8	39.347	388.476	427.823	6.208	1,45%	15,78%
LIGURIA	2	17.779	72.627	90.406	847	0,94%	4,76%
VENETO	4	38.041	328.946	366.987	1.652	0,45%	4,34%
FRIULI-V. GIULIA	4	27.508	105.772	133.280	2.829	2,12%	10,28%
EMILIA ROMAGNA	7	188.384	391.813	580.197	8.507	1,47%	4,52%
TOSCANA	7	36.968	249.348	286.316	4.024	1,41%	10,89%
UMBRIA	2	44.632	427.929	472.561	760	0,16%	1,70%
MARCHE	2	20.327	107.493	127.820	2.191	1,71%	10,78%
LAZIO	3	100.493	231.207	331.700	7.931	2,39%	7,89%
ABRUZZO	4	150.538	220.651	371.189	4.006	1,08%	2,66%
MOLISE	2	43.940	324.070	368.010	813	0,22%	1,85%
CAMPANIA	3	89.904	286.079	375.983	1.189	0,32%	1,32%
PUGLIA	5	130.955	688.967	819.922	3.445	0,42%	2,63%
BASILICATA	2	19.304	78.122	97.426	751	0,77%	3,89%
CALABRIA	4	34.985	745.173	780.158	471	0,06%	1,35%
SICILIA	6	326.051	184.849	510.900	4.043	0,79%	1,24%
SARDEGNA	4	148.901	315.665	464.566	1.895	0,41%	1,27%
Totale complessivo	75	1.575.411	5.718.929	7.294.340	55.464	0,76%	3,52%

Tabella 14. Comuni esercizio 2001. Dati del conto del patrimonio raggruppati per Regione. Consistenza a fine esercizio

(importi in milioni di lire)

Regione	n. Enti	Totale Beni disponibili	Beni demaniali	Beni disponibili+ Beni demaniali	Proventi dei beni dell'Ente (risc. ln c/comp.)	Incid. d/c	Incid. d/a
		a	b	c	d	d/c	d/a
PIEMONTE	48	1.666.264	799.153	2.465.417	44.701	1,81%	2,68%
LOMBARDIA	109	2.023.302	3.587.722	5.611.024	157.910	2,81%	7,80%
LIGURIA	24	1.372.435	682.529	2.054.964	63.901	3,11%	4,66%
VENETO	69	1.069.916	1.683.478	2.753.394	72.158	2,62%	6,74%
FRIULI-V. GIULIA	10	538.098	342.384	880.482	11.853	1,35%	2,20%
EMILIA ROMAGNA	44	607.119	2.624.341	3.231.460	96.608	2,99%	15,91%
TOSCANA	70	1.561.996	2.317.735	3.879.731	65.751	1,69%	4,21%
UMBRIA	16	206.589	319.266	525.855	10.804	2,05%	5,23%
MARCHE	28	410.329	452.441	862.770	8.502	0,99%	2,07%
LAZIO	44	571.584	1.858.964	2.430.548	129.892	5,34%	22,72%
ABRUZZO	22	381.422	385.643	767.065	5.962	0,78%	1,56%
MOLISE	5	55.739	136.306	192.045	1.179	0,61%	2,12%
CAMPANIA	80	929.310	1.328.554	2.257.864	9.951	0,44%	1,07%
PUGLIA	116	1.869.229	2.216.931	4.086.160	17.328	0,42%	0,93%
BASILICATA	11	131.333	303.121	434.454	2.040	0,47%	1,55%
CALABRIA	22	346.296	297.584	643.880	2.249	0,35%	0,65%
SICILIA	73	2.184.096	1.383.318	3.567.414	16.938	0,47%	0,78%
SARDEGNA	29	439.929	582.026	1.021.955	7.225	0,71%	1,64%
Totale complessivo	820	16.364.986	21.301.496	37.666.482	724.952	1,92%	4,43%

Le percentuali risultanti dalle ultime due colonne delle esposte tabelle danno luogo, ad una prima lettura, a notevoli perplessità. Limitando infatti il raffronto ai soli valori del patrimonio disponibile (rapporto d/a) si riscontrano percentuali di redditività assai elevate per gli Enti di talune Regioni (Comuni della Toscana, della Lombardia e del Veneto, ma soprattutto del Lazio; Province della Lombardia, del Friuli, della Toscana e del Lazio); le percentuali tendono invece ad un maggior livellamento estendendo il raffronto ai beni demaniali (rapporto d/c).

Non vi sono elementi per formulare una risposta sufficientemente attendibile, ma è tuttavia da presumere che la riscontrata diversificazione possa trovar causa in un mancato o insufficiente aggiornamento dei valori catastali, o anche nel fatto che una parte consistente di beni del patrimonio disponibile, affidati in gestione perpetua all'esterno (ad esempio i beni dell'edilizia economica e popolare e dell'edilizia residenziale pubblica) non figurino come valori propri del conto del patrimonio. Inoltre, la voce "proventi dei beni dell'Ente" non è omogenea, ma può comprendere introiti straordinari anche di carattere non corrente (vendite da tagli di boschi, canoni concessori relativi a occupazioni, affitti di spazi per fiere ed altre manifestazioni), con la conseguenza che l'analisi può risultare influenzata da fattori al momento non ancora conosciuti.

Sono stati infine calcolati (esclusivamente per i Comuni) gli indicatori del patrimonio pro capite risultante dal rapporto, rispetto alla popolazione¹⁵⁶, dei valori dei beni patrimoniali indisponibili, dei beni patrimoniali disponibili e dei beni demaniali. Si tratta, come noto, degli stessi indicatori previsti nel D.P.R. n. 194 del 1996.

Le risultanze pro capite (in lire) risultano dalle ultime tre colonne della tabella che segue:

¹⁵⁶ I dati relativi alla popolazione sono quelli anteriori al censimento del 21 ottobre 2001, non essendo ancora utilizzabili, al momento delle rilevazioni per il referto dell'esercizio 2001, i dati del nuovo censimento, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale del 7 aprile 2003.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 15. Comuni esercizio 2001. Dati relativi alla consistenza di fine esercizio

Regione	N. Enti	Popolazione Cens. 1991	Beni demaniali	(importi in milioni di lire)			(importi del pro capite in lire)		
				Patrimonio disponibile	Patrimonio indisponibile	Pro capite Patrimonio disponibile	Pro capite Patrimonio indisponibile	Pro capite Beni demaniali	
PIEMONTE	48	2.041.587	799.153	1.666.264	5.722.049	816.161	2.802.746	391.437	
LOMBARDIA	109	3.728.044	3.587.722	2.023.302	4.613.042	542.725	1.237.389	962.360	
LIGURIA	24	1.134.411	682.529	1.372.435	4.459.826	1.209.822	3.931.402	601.659	
VENETO	69	1.650.399	1.683.478	1.069.916	3.867.470	648.277	2.343.355	1.020.043	
FRIULI-V. GIULIA	10	371.280	342.384	538.098	1.361.220	1.449.305	3.666.290	922.172	
EMILIA ROMAGNA	44	1.765.562	2.624.341	607.119	5.436.276	343.867	3.079.063	1.486.405	
TOSCANA	70	2.200.188	2.317.735	1.561.996	3.757.208	709.938	1.707.676	1.053.426	
UMBRIA	16	475.621	319.266	206.589	936.807	434.356	1.969.650	671.261	
MARCHE	28	726.418	452.441	410.329	1.536.913	564.866	2.115.742	622.838	
LAZIO	44	3.842.318	1.858.964	571.584	7.580.711	148.760	1.972.953	483.813	
ABRUZZO	22	626.579	385.643	381.422	1.372.948	608.737	2.191.181	615.474	
MOLISE	5	98.701	136.306	55.739	143.312	564.726	1.451.981	1.380.999	
CAMPANIA	80	1.923.766	1.328.554	929.310	2.971.658	483.068	1.544.709	690.601	
PUGLIA	116	3.340.396	2.216.931	1.869.229	4.156.283	559.583	1.244.249	663.673	
BASILICATA	11	233.539	303.121	131.333	717.047	562.360	3.070.352	1.297.946	
CALABRIA	22	590.038	297.584	346.296	1.165.216	586.905	1.974.815	504.347	
SICILIA	73	2.880.789	1.383.318	2.184.096	4.409.451	758.159	1.530.640	480.187	
SARDEGNA	29	696.523	582.026	439.929	1.725.173	631.607	2.476.836	835.616	
Totale complessivo	820	28.326.159	21.301.496	16.364.986	55.932.610	577.734	1.974.592	752.008	

L'indice più interessante risulta essere quello relativo al pro capite del patrimonio indisponibile, in quanto indicativo della misura dei servizi per i cittadini: emergono a questo riguardo la regione Liguria (lire 3.931.402 per abitante), seguita dal Friuli Venezia Giulia (lire 3.666.290 per abitante), dall'Emilia Romagna (lire 3.079.063 per abitante), dalla Basilicata (lire 3.070.352 per abitante).

3.8.5 Tenuta degli inventari e redazione del conto patrimoniale: risultanze dell'indagine conoscitiva.

Mentre il conto del bilancio, volto a dimostrare “i risultati finali della gestione autorizzatoria contenuta nel bilancio annuale rispetto alle previsioni”, rappresenta prevalentemente operazioni aventi natura finanziaria, il conto del patrimonio rappresenta, in conformità a quanto previsto dall'art. 230 del T.U. n. 267 del 2000, “il complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun Ente”.

Tale espressione, sotto un profilo strettamente giuridico, può apparire impropria, in quanto il riferimento ai “beni” è pleonastico rispetto ai rapporti giuridici ed inoltre il termine “pertinenza” viene utilizzato con un significato generico, certamente difforme da quello tecnico-giuridico.

La definizione acquista però significato da un punto di vista aziendalistico, nella parte in cui evidenzia gli elementi costitutivi del patrimonio e l'esigenza imprescindibile della inventariazione e successiva valutazione degli elementi stessi. E' appena da notare, a quest'ultimo riguardo, che le voci che compongono dal lato attivo il conto del patrimonio non si riferiscono ad effettivi movimenti in numerario, bensì rappresentano valori, espressi essi pure in termini monetari, ma in dipendenza di un procedimento di valutazione da effettuarsi secondo le regole specificamente fissate per ogni categoria di beni nel prosieguo dello stesso art. 230.

Essendo pertanto pregiudiziale la rappresentazione nel conto del patrimonio di tutti gli elementi attivi e passivi dei quali l'Ente è titolare, questa Sezione ha ritenuto, attraverso apposito questionario (inviato ad un campione di Enti comprendente i Comuni dall'ottava classe demografica in poi ed a due Province per ogni Regione), di effettuare un'indagine conoscitiva volta, tra l'altro, a rilevare le modalità di tenuta degli inventari, il loro aggiornamento, gli uffici preposti, i tempi presumibili delle lavorazioni e l'eventuale esternalizzazione delle attività.

Sul primo punto si è constatato che è ancora largamente seguito il modello approvato con la remota circolare del Ministero dell'interno n. 15/200/2 del 20 luglio 1904: sul totale degli Enti che hanno risposto al questionario, pari a n. 91 Comuni (su 96) e n. 29 Province (su 36), non seguono il modello in questione n. 28 Comuni e n. 12 Province. Tale scelta solo in parte risulta connessa con l'adozione di più avanzati strumenti di informatizzazione; in linea di massima essa deriva da esigenze manifestatesi in sede di adempimento agli obblighi di completamento degli inventari e ricostruzione dello stato patrimoniale previsti dall'art. 116 del decreto legislativo n. 77 del 1995 (il termine inizialmente previsto per tale adempimento è stato, come noto, prorogato al 31 maggio 1998 dall'art. 8 della legge n. 359 del 1995), come risulta dalle deliberazioni di presa d'atto adottate da molte giunte sia comunali che provinciali sugli accertamenti, sulle valutazioni e sulle relazioni presentate dagli uffici (riguarda testo stampato)

Altri aspetti presi in esame nell'indagine riguardano la compilazione del conto, gli uffici che vi sono preposti e le modalità di gestione dei beni (se direttamente o attraverso affidamento a soggetti esterni).

Si evidenziano, di seguito, i dati più rilevanti forniti dagli Enti interpellati.

Provincia di Genova

L'Ente comunica di aver provveduto in proprio agli aggiornamenti catastali in modo da inserire nella contabilità patrimoniale rendite catastali definitive.

Tale operazione ha portato ad una rideterminazione del valore patrimoniale, cresciuto nell'ultimo quadriennio di euro 3.408.615,00.

Recentemente la Provincia ha altresì predisposto un rapporto ricognitivo sulla consistenza del patrimonio immobiliare ex ANAS.

Provincia di Imperia

Anche questa Provincia ha provveduto in proprio all'aggiornamento degli inventari ed ha trasmesso in estratto una serie di elenchi riguardati, tra l'altro, beni acquisiti dall'ANAS nonché dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in relazione al trasferimento di funzioni in base alla legge n. 59 del 1997.

Provincia di Verona

E' stato affidato all'esterno l'aggiornamento software per la gestione dell'inventario dei beni mobili e dei beni mobili registrati al canone annuo di euro 3.000,00.

Risultano acquisiti, in relazione al trasferimento di funzioni di cui alla legge n. 59 del 1997, beni mobili ed immobili già appartenenti all'ANAS nonché beni delle sopresse gestioni delle Aziende di promozione turistica del Garda e di Verona.

Provincia di Bologna

Le operazioni di aggiornamento dell'inventario sono tutte svolte all'interno dell'Ente; il costo delle operazioni, in ragione di anno, viene indicato dall'Ente in Euro 5.038,00 per l'inventario dei beni mobili (cui provvedono un funzionario ed un istruttore amministrativo); in euro 7.200,00 per i beni immobili (vi sono impiegati due tecnici, un funzionario ed un istruttore amministrativo) ed in euro 720,00 per partecipazioni, titoli, immobilizzazione (un solo funzionario addetto).

La Provincia ha altresì trasmesso il dettagliato elenco dei beni mobili ed immobili acquisiti dallo Stato in relazione al trasferimento delle funzioni di cui alla legge n. 59 del 1997; gli immobili sono costituiti quasi esclusivamente da ex case cantoniere, tutte inventariate al 30 gennaio 2003 e valutate complessivamente euro 7.485.436,72.

Provincia di Perugia

Sono state affidate all'esterno le operazioni di aggiornamento catastale per i beni immobili al costo di euro 21.679,49; un'altra convenzione, del costo di euro 116.320,00, ha riguardato l'inventario dei beni mobili.

Pure all'esterno è affidata la gestione del sistema di contabilità generale: la spesa indicata dall'Ente in ragione d'anno è di euro 75.000,00.

Provincia di Roma

E' stata affidata all'esterno l'informatizzazione dei dati inventariati attraverso gare di appalto.

Il costo del contratto è risultato di euro 51.120,00; risultano predisposte circa 400 mila schede per i beni mobili e 300 schede per i beni immobili e le azioni.

Provincia di Lecce

E' stata affidata a professionisti esterni la sola inventariazione dei beni immobili per la somma complessiva di euro 10.329,00.

Provincia di Sassari

L'affidamento degli inventari, in via di verifica straordinaria sia per i mobili che per gli immobili, è stato affidato, mediante convenzione, ad una società partecipata dell'Ente al costo di euro 200.000,00.

Comune di Alessandria

Con deliberazione della Giunta comunale del 21 luglio 1999 il Comune, preso atto della conclusione delle operazioni di aggiornamento degli inventari effettuate dal competente ufficio comunale, ha deliberato l'approvazione degli inventari dei fabbricati comunali e dei terreni comunali nelle consistenze al 31 dicembre 1998.

La gestione del patrimonio avviene direttamente da parte degli uffici dell'Ente per beni mobili, titoli, BOC e parte dei beni immobili, mentre sono affidate a società esterne alcune gestioni strumentali per vari servizi comunali (igiene urbana, servizio idrico, attività culturali).

Comune di Milano

Il Comune provvede direttamente alla gestione del patrimonio, tranne per il settore dell'edilizia residenziale pubblica gestito da società esterna (ACER). Non sono fornite altre indicazioni di rilievo.

Il Comune ha emesso un prestito obbligatorio di 100 miliardi di lire, con deliberazione del Consiglio comunale del 9 dicembre 1996 convalidata (a seguito di annullamento del Comitato regionale di controllo disposto per mancanza di data di emissione che l'Ente riteneva indispensabile solo nel caso di offerta al pubblico e non nel caso di sottoscrizione a fermo) con deliberazione n. 1170 dell'11 febbraio 1997.

Comune di Bolzano

In questo Comune è stato previsto l'affidamento a soggetto esterno delle operazioni di inserimento dati per tutti i beni da inventariare; il costo, per l'anno 2002, è risultato pari ad euro 20.302,77.

Comune di Trieste

In questo Comune gli inventari sono tenuti direttamente dagli uffici dell'Ente; la gestione del patrimonio è per lo più affidata all'esterno attraverso una serie di convenzioni riguardanti numerose categorie di beni.

Per quanto riguarda il patrimonio immobiliare, è affidata, in concessione, la gestione degli immobili di edilizia popolare (scadenza della convenzione al 31 dicembre 2003), nonché degli immobili di edilizia residenziale (scadenza della convenzione al 9 gennaio 2010).

L'Ente precisa che i costi sono compensati dalle entrate.

Comune di Treviso

La gestione del patrimonio abitativo, con riguardo ai beni dell'edilizia residenziale pubblica, è stata affidata a società esterne con convenzione scadente il 31 dicembre 2005 al prezzo di euro 4,17 oltre IVA per vano amministrato.

Comune di Venezia

Le operazioni di aggiornamento relative ad accertamenti e frazionamenti per i beni dell'edilizia residenziale, edifici scolastici e terreni, sono normalmente affidate a professionisti esterni verso pagamento delle tariffe previste per gli studi professionali.

Il Comune ha istituito un Ufficio controllo società partecipate che fruisce di un archivio cartaceo/informatico oggetto di periodico aggiornamento; si comunica che nel corso del 2003 verrà attivato un software per l'elaborazione dei dati economico finanziari delle medesime società.

Comune di Brescia

L'Ente comunica di aver affidato ad una società esterna (ALER) la gestione del patrimonio abitativo; non ha precisato i costi né le modalità di scelta del contraente.

Comune di Carpi

Con deliberazione del Consiglio comunale in data 25 luglio 1991, il comune di Carpi ha disposto una ricognizione straordinaria degli alloggi di proprietà comunale, per la verifica dell'accatastamento e della regolarizzazione formale dal punto di vista urbanistico, per la regolarizzazione dei rapporti con gli inquilini assegnatari e la redazione di stime aggiornate in vista di eventuali vendite secondo criteri di priorità a favore degli inquilini legittimamente occupanti.

L'incarico è stato affidato, a trattativa privata, ad una società specializzata in servizi per la riqualificazione degli investimenti, al prezzo complessivo di euro 175.822.590,00, impiegando all'uopo, per la copertura della spesa, parte dei proventi conseguiti dalla vendita di colonie marine.

La società affidataria ha prodotto una dettagliata relazione, nella quale gli immobili, raggruppati secondo un criterio modulare fabbricato per fabbricato, sono valutati sia con i redditi catastali, sia con la determinazione dei canoni di locazione o di assegnazione ex leggi 392 del 1978 e 513 del 1977. Oltre ai dati occorrenti per gli aggiornamenti dei valori e la gestione dei beni, la società ha ricevuto altresì l'incarico di provvedere alla formazione del personale del Comune da impiegarsi per le successive incombenze connesse al trattamento dei dati ed ai compiti riservati o rimasti in carico all'amministrazione, aspetto questo che appare meritevole di segnalazione e che dovrebbe costituire un criterio preferenziale nelle procedure di affidamento all'esterno di compiti che l'Ente ritiene di non poter svolgere direttamente non disponendo di adeguate professionalità.

Comune di Reggio nell'Emilia

Il Comune provvede direttamente, attraverso i propri uffici (servizio patrimonio e servizio finanziario), sia alle operazioni di tenuta e aggiornamento degli inventari, sia alle attività di gestione; comunica che tali compiti richiedono un impegno lavorativo di circa 7.100 ore annue.

Oltre a rispondere in modo dettagliato e particolarmente preciso al questionario inviato, il Comune ha altresì allegato un'interessante relazione, a cura del responsabile del Servizio patrimonio, nella quale, previa ricostruzione storica della normativa anteriore al T.U. n. 267, si formulano valutazioni e proposte operative per una rinnovata concezione della contabilità economico-patrimoniale. Per la loro rilevanza, si ritiene opportuno riprendere tali valutazioni e proposte nella parte conclusiva di questo capitolo.

Comune di Imola

Il Comune ha affidato al servizio patrimonio il compito di procedere all'inventariazione del patrimonio immobiliare in base ai criteri di cui appresso:

- a) per i beni demaniali per natura al valore definito all' 1 gennaio 1998 sono stati applicati i coefficienti di ammortamento stabiliti dall'art. 71 del decreto legislativo n. 77 del 1995 (strade e piazze 2%; aree verdi giardini e parchi 2%; cimiteri 3%; fognature 2%);
- b) per i beni demaniali per vincolo storico-artistico, gli immobili già acquisiti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 77 del 1995 sono stati valutati al valore catastale, rivalutato secondo le norme fiscali. Il valore così definito è stato assunto come consistenza iniziale all' 1 gennaio 1998, ed è stato quindi applicato il coefficiente d'ammortamento del 3%;
- c) per i terreni e i fabbricati indisponibili rappresentati da edifici sportivi, sedi di quartiere, musei e biblioteche, macelli e mercati, uffici pubblici e servizi diversi, scuole, servizi sociali sono stati adottati analoghi criteri;
- d) per i terreni e i fabbricati disponibili si è tenuto conto, come per legge, del valore catastale rivalutato secondo le norme fiscali.

I riferiti criteri risultano approvati in sede di deliberazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 1998 (deliberazione n. 222 del 23 aprile 1999).

Comune di Ravenna

Il Comune ha affidato all'esterno, mediante trattativa privata preceduta da gara ufficiosa, le operazioni di inventariazione per i beni immobili, attraverso contratti di collaborazione continuata e continuativa al costo globale di 15.493,71 euro.

Comune di Firenze

L'Ente ha comunicato che gli investimenti del patrimonio immobiliare non sono aggiornati, ma che sono in corso, con affidamento a ditta esterna, la ricognizione ed il censimento del patrimonio immobiliare ad uso non abitativo, curando di volta in volta la regolarizzazione dei cespiti patrimoniali anche ai fini inventariali. Il costo dell'appalto, scadente al 1° settembre 2004, ammonta complessivamente ad euro 2.298.026,62 IVA inclusa.

Comune di Prato

Il comune di Prato, seguendo un articolato programma di interventi, ha provveduto a definire indirizzi e linee strategiche per l'ottimizzazione della gestione del patrimonio disponibile ed indisponibile del Comune e forse le premesse per la dismissione dei beni non più redditizi dell'Ente.

L'azione di monitoraggio è stata affidata ad una società esterna, con precise indicazioni per l'impianto di un sistema informativo capace di sovrintendere alla produzione, elaborazione, archiviazione e distribuzione delle informazioni necessarie al governo dell'Ente.

Il sistema prescelto appare particolarmente avanzato perché dovrebbe consentire non solo l'archiviazione e la ricerca dei documenti inseriti, ma altresì la gestione informatica dei procedimenti trasformando i dati in informazioni e rappresentare uno strumento per la integrazione delle informazioni sia verso l'esterno sia per le esigenze di pianificazione territoriale (gestione piano regolatore generale, problema opere pubbliche, reti tecnologiche, protezione civile), nonché per la valutazione della produttività; l'Ente comunica che il sistema sarà pienamente a regime entro l'anno 2003.

Comune di Pesaro

Nel corso del 2001 il comune di Pesaro ha affidato a trattativa privata il compito di attuare un *software* informatico per la gestione del patrimonio, per il costo, comunicato dall'Ente, di Lire 32.100.000.

Comune di Roma

Il comune di Roma, in attuazione degli obblighi previsti dal decreto legislativo n. 77 del 1995 in tema di inventario del patrimonio immobiliare, ha tra l'altro affidato alla propria conservatoria l'incarico di procedere ad una nuova edizione dell'inventario dei beni immobili, risalente in alcuni casi al 1968.

La Giunta comunale, con deliberazione n. 1982 dell'11.6.1996, ha preso atto dell'avvenuta redazione dell'inventario in conformità dell'obbligo di legge.

La gestione dei beni è effettuata direttamente dagli uffici dell'Ente, tranne che per l'edilizia residenziale pubblica ed i fabbricati (abitazioni e locali comunali) del patrimonio disponibile, affidati a società esterne per quanto concerne il censimento dei beni e la gestione contrattuale.

Comune di Benevento

E' affidata a società esterna la gestione dei beni immobili destinati a locazione per uso abitativo.

La scelta del contraente è avvenuta attraverso gara pubblica: il costo è risultato del 3,8% sugli incassi mensili dei fitti e la convenzione scade il 31 dicembre 2003.

Comune di Pozzuoli

Il Comune ha affidato a soggetto esterno i servizi di inventariazione, regolarizzazione, gestione e valorizzazione dei beni immobili con contratto di appalto in data 22 gennaio 1999; l'atto prevede la gestione integrale dei beni immobili comunali, notevolmente aumentati per effetto del trasferimento al Comune del patrimonio di Monteruscello.

Il corrispettivo è stimato complessivamente in lire 8.544.292.902 (pari ad euro 4.412.759,00) ed è suscettibile di aumento in relazione agli incrementi della consistenza patrimoniale, dei rapporti di utenza, delle tariffe dei contratti di somministrazione e forniture, delle spese di gestione e delle entità dei recuperi per morosità pregresse.

Comune di Potenza

Il Comune provvede direttamente, attraverso i propri uffici, alla gestione del patrimonio; ha affidato all'esterno esclusivamente le operazioni di inventariazione riguardanti le terre civiche per la redazione della carta degli usi civici; la relativa convenzione, scadente il 9 agosto 2002, prevede un costo di euro 15.493,71.

Comune di Foggia

Con deliberazione della Giunta comunale in data 17 luglio 2000, il comune di Foggia ha approvato un bando di gara per l'affidamento della revisione generale dei beni comunali, il completamento degli inventari e l'aggiornamento dello stato patrimoniale.

L'inventario, riferito al 31 dicembre 2000, è stato portato a termine nel corso del 2002; l'Ente ha quindi rimesso i dati ai responsabili delle singole aree strategiche e sta valutando l'opportunità di esternalizzare le operazioni di aggiornamento e tenuta degli inventari.

Il costo della convenzione non è stato comunicato.

Comune di Andria

Il Comune sta procedendo all'affidamento in convenzione, attraverso pubblico incanto, delle operazioni di aggiornamento relative ai beni immobili; il costo previsto è di euro 93.995,16.

Comune di Palermo

Il Comune ha affidato in convenzione l'aggiornamento e la bonifica dei dati dei beni immobili per l'importo di euro 355.000,00 annui e la gestione del patrimonio (fitti attivi e manutenzione ordinaria) per euro 5.500.000,00.

Comune di Sassari

Il Comune ha dato in affidamento esterno le operazioni di individuazione e classificazione dei beni sia mobili che immobili attraverso convenzioni contratte a tempo indeterminato con ex dipendenti.

Dalla disamina relativa agli Enti sopraindicati appaiono, innanzitutto, rilevanti differenze di spesa sia per le operazioni di tenuta ed aggiornamento degli inventari, sia per la gestione anche corrente dei cespiti patrimoniali: inoltre, nei casi (frequenti) in cui tali compiti sono affidati a soggetti esterni, l'oggetto ed i contenuti delle convenzioni risultano assai diversificati.

La spesa più elevata risulta sostenuta dal comune di Palermo, che ha sottoscritto una convenzione per l'aggiornamento dei dati catastali dei beni immobili del costo di oltre 350.000 euro annui, ed un ulteriore impegno di 5.500.000,00 euro per la gestione del patrimonio; altrettanto elevato risulta l'importo di una convenzione stipulata dal comune di Pozzuoli per circa 8 miliardi e mezzo di vecchie lire; segue una convenzione, stipulata dal comune di Firenze, del costo di 2.300.000,00 euro circa; importi molto inferiori sono quelli sostenuti dai comuni di Bolzano (euro 20.300,00), Ravenna (euro 15.500,00 circa), Pesaro (32 milioni di lire); per le Province, si passa dalla spesa di euro 10.300,00 nella provincia di Lecce (inventariazione solo immobili) e di euro 51.100,00 nella provincia di Roma (inventariazione mobili e immobili), agli importi di euro 200.000 nella provincia di Sassari (mobili e immobili) e di euro 21.600,00 (beni immobili) e 116.300,00 (beni mobili) nella provincia di Perugia.

Deve peraltro aggiungersi che tale comparazione ha finalità esclusivamente espositive, nulla potendosi dedurre sul merito della spesa se non previa analitica valutazione dei singoli contratti di affidamento, il cui oggetto risulta, come si è visto, estremamente diversificato da Ente ad Ente.

In linea di massima può ritenersi che per alcuni specifici servizi, concernenti ad esempio la ricognizione – talvolta anche storica – dei titoli di proprietà, gli aggiornamenti catastali, le indagini presso le conservatorie dei registri immobiliari, i rilievi delle consistenze di fatto e le relative verifiche, le conseguenti modifiche ed il loro inserimento nelle scritture, la ricostruzione di atti andati dispersi ed il riordinamento della documentazione d'archivio, il regolamento di confini, può risultare utile l'attribuzione a professionisti esterni all'Ente, per le particolari conoscenze tecnico-giuridiche che presuppongono; meno giustificato deve ritenersi il ricorso generalizzato all'esterno per lo svolgimento corrente di tali compiti, anche per il carattere di permanenza che, prolungandosi indefinitamente, potrebbe rendere le strutture anche di vertice dell'Ente totalmente dipendenti da assetti paralleli ad esso estranei. Non valida sembra poi la soluzione che prevede l'utilizzazione di ex dipendenti dell'Ente –tranne che sussistano circostanze del tutto eccezionali per periodi temporali rigorosamente circoscritti– atteso che in ipotesi siffatte si aggrava il

depotenziamento degli uffici e si disincentiva il personale in servizio; epperò diventa difficile giustificare la non idoneità di soluzioni interne, quando presumibilmente l'Ente era da ritenersi dotato di risorse umane all'altezza della situazione da affrontare.

Una notevole diversificazione è dato riscontrare in ordine ai beni esclusi, in ragione del loro limitato valore, dall'inventariazione. Mentre non sussistono diversificazioni rilevanti in ordine all'individuazione degli oggetti non inventariabili (che ricalcano le esclusioni previste dalla contabilità di Stato), sono invece notevolmente differenziati i valori, che oscillano tra i vari Enti da lire cinquantamila ad un milione.

3.8.6 Considerazioni conclusive

1 - L'interesse per i problemi relativi alla gestione del patrimonio, cresciuto negli ultimi decenni con l'affermarsi del modello di "Stato sociale", nel quale la consistenza -possibilmente crescente- del patrimonio costituisce condizione per il perseguimento degli interventi redistributivi nell'ambito delle scelte economiche, non è destinato ad arrestarsi. Esso, anzi, avrà ulteriore e più incisiva spinta con l'evoluzione verso un modello di "Stato dei servizi", nel quale l'intervento sull'economia non sarà più caratterizzato esclusivamente da una logica di pianificazione più o meno equalitaria, ma avrà luogo - e dovrà operare - in un assetto aperto alle regole del mercato e della concorrenza, che vedrà lo Stato (recte l'amministrazione pubblica in tutta la sua interezza, inclusi quindi gli Enti locali che in quest'ottica ne costituiscono l'articolazione concreta in un dato momento storico) assumere principalmente il ruolo di integratore di processi economici, con la funzione di contribuire alla produttività generale del sistema. Rispetto al modello di Stato sociale, in cui il patrimonio è visto come condizione generica di soddisfacimento dei bisogni della comunità, ma non sempre con sufficiente attenzione al proficuo impiego delle risorse ed ai problemi di manutenzione e, in molti casi, anche di riconversione imposti dalle esigenze di economicità, lo Stato dei servizi vuole recuperare un concetto più rispondente alla dottrina aziendale, e considera il patrimonio come entità complessa e dinamica che entra nei processi di produzione e consumo, unitamente agli altri fattori produttivi (personale, assetto organizzativo, combinazioni tecnico-economiche) che concorrono sinergicamente all'azione dell'Ente e ne assicurano l'equilibrato e duraturo sviluppo. Viene superata, in questo modello, la concezione meramente conservativa che considera il patrimonio come un "insieme di consistenze di beni" da mantenere e salvaguardare, esigendosi invece che tale insieme trovi nella struttura aziendale pubblica, e nella concreta gestione di questa, effettiva e razionale giustificazione. Anche l'azienda pubblica, in altri termini, deve "in qualche misura" tendere, come l'impresa privata, alla massimizzazione dei risultati, ma tale massimizzazione ha riguardo esclusivamente allo svolgimento efficiente, efficace ed economico dell'attività-azione amministrativa dell'Ente, che non passa necessariamente attraverso l'incrementazione del patrimonio come obiettivo isolato ed assoluto da perseguire. Le finalità, infatti, non sono coincidenti, e neppure debbono esserlo: l'impresa privata massimizza i ricavi, in vista della remunerazione, più elevata possibile, dei capitali impiegati; l'azienda pubblica deve piuttosto ottimizzare i risultati ed il fattore patrimonio è normalmente un mezzo, non un fine.

Per questo motivo non è possibile considerare, nell'Ente pubblico, i dati numerici come elemento esclusivo di valutazione dei risultati; a tal fine occorre una combinazione di indicatori (combinazione da individuarsi volta per volta in funzione della specifica indagine che si intende compiere, in relazione agli obiettivi che l'Ente è in concreto chiamato a perseguire) e, inoltre, una comparazione delle rilevazioni, da condursi attraverso opportuni raffronti nel tempo (esame di più esercizi ed analisi degli andamenti) e nello spazio (impatto sul territorio e raffronto tra gli Enti in analoghe situazioni). Le conclusioni vanno poi adeguatamente pubblicizzate per una successiva discussione ed analisi delle anomalie più rilevanti riscontrate in presenza di situazioni di omogeneità.

Sul piano istituzionale va notato che l'evoluzione verso uno Stato dei servizi trova causa e ragion d'essere in due fattori concomitanti: la presa di coscienza dell'effetto pervasivo assunto dall'intervento pubblico nell'economia, con la conseguente progressiva richiesta di risorse senza alcun riguardo alle pur necessarie modifiche strutturali del sistema; il riconoscimento che un

sistema siffatto non favorisce lo sviluppo delle autonomie locali in quanto muove da una concezione dirigistica pianificatrice e necessariamente accentratrice.

2 - Il rispetto delle regole di correttezza della gestione patrimoniale assume rilevanza almeno sotto due aspetti: il primo riguarda la valutazione comparativa dei fini pubblici realizzati a fronte dei mezzi impiegati, valutazione che non può riguardare solo gli aspetti finanziari ma anche quelli economici; il secondo aspetto, non meno importante del primo e ad esso collegato, è l'accertamento della sufficienza ovvero dell'esuberanza dei mezzi, il che porta alla riconsiderazione dell'entità delle attività patrimoniali (beni e partecipazioni azionarie), sotto il profilo del loro utilizzo per le esigenze istituzionali dell'Ente e le "missioni" (termine di derivazione anglosassone) ad esso assegnate. Nella valutazione di questo secondo aspetto rientra quindi la scelta dell'alienazione di attività in funzione di riduzione dell'indebitamento. Tale operazione può risultare conveniente ed opportuna per contenere la corrispondente posta passiva iscritta nel conto patrimoniale; in presenza di deficit elevato può rendersi necessaria per spezzare il ciclo perverso di un ulteriore ampliamento, nell'insufficienza di misure ordinarie di riequilibrio.

3 - Una configurazione del conto del patrimonio conforme alle specifiche funzioni degli Enti locali territoriali non può prescindere dalla classificazione giuridica che distingue i beni pubblici in beni demaniali, beni patrimoniali indisponibili e beni del patrimonio disponibile, questi ultimi amministrabili *jure privato*, nel rispetto delle prescrizioni di legge.

Gli artt. 822 e 824 del codice civile prevedono che sono soggetti al regime del demanio pubblico i beni degli Enti territoriali consistenti in strade, autostrade, strade ferrate, aerodromi, acquedotti, nonché gli immobili di interesse storico, archeologico ed artistico, le raccolte dei musei, pinacoteche, archivi, biblioteche e gli altri assoggettati dalla legge al regime del demanio pubblico. La distinzione, rispetto ai beni demaniali dello Stato, ha riguardo esclusivamente alla diversa appartenenza (onde per gli Enti territoriali diversi dallo Stato si parla di demanio accidentale), ma la disciplina giuridica resta identica, in quanto all'espressa dichiarazione della demanialità equivale l'assoggettamento di dati beni al regime dei beni demaniali. Costituiscono, invece, per i Comuni e loro consorzi, demanio comunale specifico i cimiteri e i mercati, in tanto qualificati demaniali in quanto appartenenti a detti Enti.

I beni patrimoniali sono invece individuati in base ad un criterio negativo, nel senso che appartengono al patrimonio i beni non rientranti nell'elenco tassativo dei beni demaniali. Costituiscono però patrimonio indisponibile di Province e Comuni (art. 826, comma 2) gli edifici destinati a sede degli uffici, con i loro arredi e gli altri beni destinati ad un pubblico servizio, cioè tutti i beni destinati direttamente al conseguimento di un fine proprio della Provincia o del Comune: è l'esistenza di tale rapporto che esige l'indisponibilità del bene. Tutti gli altri beni del Comune e della Provincia sono beni patrimoniali disponibili e su di essi l'Ente può esercitare i diritti e le facoltà connesse al regime privatistico che regola la proprietà dei beni stessi.

4 - Alla classificazione giuridica sopra esposta si affianca un altro importante criterio classificatorio, che aggrega gli elementi patrimoniali in base alla rispettiva natura e funzione, al fine di evidenziare la consistenza della parte essenzialmente variabile, legata alla gestione finanziaria annuale, rispetto a quella che ha carattere di permanenza e stabilità.

Tale approccio presta maggiore attenzione ai profili gestionali, ma non è ancora sufficientemente significativo ai fini di una rappresentazione fedele dei risultati economici. In tale ottica sarebbe opportuno generalizzare la regola introdotta per le Regioni dall'art. 27, comma 5 del decreto legislativo n. 76 del 2000, della classificazione diretta a "consentire l'individuazione di beni suscettibili di utilizzazione economica".¹⁵⁷

L'obiettivo non è solo quello di una maggiore significatività dei valori rappresentati, ma di creare un legame più stretto tra i risultati della gestione patrimoniale ed i flussi finanziari correlati.

5 - Nell'impianto di cui al decreto legislativo n. 77 del 1995 (trasfuso senza sostanziali modifiche nel TU n. 267 del 2000) il conto del patrimonio non è un'appendice al conto

¹⁵⁷ Tale ulteriore livello di classificazione è stato introdotto, nell'ambito della ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato, dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

finanziario, ma un metodo distinto di rilevazione della gestione patrimoniale che va ad integrarsi nel rendiconto attraverso un sistema concorrente di rappresentazione e dimostrazione dei risultati.

Il rendiconto è, in sostanza, un documento unico diviso in sezioni distinte; allo stesso modo di quanto avviene nelle società commerciali in cui – seppure con diverso significato terminologico rispetto alla “ragioneria pubblica” - il bilancio (documento unico) si articola in “stato patrimoniale” e “conto economico” (o “conto profitti e perdite”).

In contabilità pubblica il conto del patrimonio non rileva i punti di concordanza col conto finanziario; esso si struttura appunto in un metodo di rilevazione autonomo che trova (o dovrebbe trovare) il momento di collegamento nel prospetto di conciliazione. Nell’ottica di un maggiore affinamento normativo è tuttavia destinato a crescere di importanza – se non a prevalere sulla rilevazione finanziaria – man mano che si acquisisce la consapevolezza che il patrimonio, pur non assolvendo alla funzione esclusiva (propria delle aziende private) di creazione di ricchezza per i titolari dell’impresa, è lo strumento economico con cui l’amministrazione pubblica attua i programmi ed assolve ai propri compiti istituzionali.

Giocano in questa direzione:

- l’integrazione sempre più stretta tra pubblico e privato: le infrastrutture pubbliche entrano nel processo produttivo come elemento sempre più importante;
- l’esigenza di sistemi di contabilità comparabili con quelli privati e l’integrazione tra i rispettivi sistemi: non esistono in concreto modelli assoluti di aziende private e di aziende pubbliche, nel senso che la distinzione si fonda spesso su criteri giuridici formali, ma è molto meno avvertibile nella realtà economica corrente delle imprese;
- i confini tra pubblico e privato sono sempre meno delineati sia nell’odierno assetto produttivo, sia nell’amministrazione, che persegue moduli privatistici;
- la partecipazione delle imprese alle finalità pubbliche, in forme sempre più articolate di collaborazione (concessioni, trasferimento o esternalizzazione di funzioni, ecc.);
- la crescente autonomia degli Enti, che comporta un incremento delle entrate proprie su quelle derivate e, tra le entrate proprie, la rilevanza crescente delle attività prodotte rispetto alle entrate tributarie;
- la minore rilevanza, nell’assetto organizzativo odierno, del profilo autorizzatorio del bilancio e dei connessi limiti all’entrata e alla spesa: il limite sarà rappresentato dal budget assegnato per programmi compiuti, non più dalla dotazione finanziaria storica: l’ammontare del budget è connesso alla capacità di spesa e alla relativa dimostrazione, mentre la determinazione dell’ammontare da attribuire è connesso non solo al programma, ma a quello che la struttura amministrativa è concretamente in grado di programmare ed effettuare;
- la riforma già avviata per la contabilità dello Stato, che ha trovato significativa espressione nel recente D.M. 18 aprile 2002, che ha dato attuazione al disposto dell’art. 14, comma 2, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 per la classificazione dei beni in base a criteri di carattere economico, ed introdotto un criterio distintivo basato sulla considerazione dei beni in relazione all’intervento o meno di un processo di produzione;
- l’esigenza di comparabilità dei dati anche a livello di normativa comunitaria;
- la riconosciuta prevalenza della cassa sulla competenza e l’introduzione di un controllo costante dei flussi di spesa.

6 - Per le esposte ragioni è estremamente utile che tutti gli Enti di autonomia si rendano partecipi del processo evolutivo in atto e predispongano mezzi di rilevazione adeguati ad un sistema di “contabilità integrata”, adottando moduli comparabili e di agevole lettura.

A questo riguardo, quale che potrà essere il mezzo tecnico utilizzato (rilevamento degli aspetti economico-patrimoniali della gestione in chiusura di esercizio, in sede cioè di elaborazione del prospetto di conciliazione, oppure rilevazione contestuale, sistematica e costante dei fatti gestionali sia sotto l’aspetto finanziario che sotto l’aspetto economico-patrimoniale, con conseguente successiva compilazione del prospetto di conciliazione per le sole finalità riassuntive-riepletive), sul quale ogni Ente potrà effettuare la scelta considerata

più consona alle proprie esigenze, sta di fatto che a tutt'oggi i dati sia del conto del patrimonio che del prospetto di conciliazione vengono presentati da molti Enti in modo non omogeneo e secondo criteri di rilevazione non sempre univoci.

Merita pertanto la massima considerazione lo sforzo intrapreso da alcuni Enti (si segnalano in particolare, per il contributo di esperienze fornito nell'indagine, i comuni di Prato e di Reggio Emilia) che hanno attivato un sistema di contabilità che consenta di rilevare con continuità i fatti gestionali anche con riguardo agli effetti sul conto del patrimonio.

Soprattutto il secondo Ente, premesso un documentato ed approfondito *excursus* storico sulla normativa contabile anteriore al decreto legislativo n. 77 del 1995, ha posto in evidenza che l'inventario dei beni (in particolare di quelli di uso pubblico per natura) aveva esclusivamente finalità descrittive e che il modello contenuto nella circolare del Ministero dell'interno n. 15/200/2 del 20 luglio 1904, già superato dalle distinzioni dei beni poste dal codice civile, è ormai del tutto anacronistico.

L'inventario persegue infatti diverse finalità ed in particolare:

- a) la finalità giuridica di disporre degli elementi riguardanti i diritti e gli obblighi dell'Ente in relazione al bene (immobile o mobile) rilevato e descritto;
- b) la finalità conservativa e di controllo relativa alla creazione di un esplicito e codificato sistema di attribuzione di specifiche responsabilità ad amministratori e dirigenti con riferimento alla conservazione ed al controllo dei cespiti appartenenti al patrimonio dell'Ente;
- c) la finalità economico-finanziaria (contabile) avente per oggetto l'attivazione di un sistema di analitica determinazione delle componenti attive e passive del patrimonio oltre alla rilevazione delle dinamiche concernenti gli investimenti.

Agli inventari non deve quindi attribuirsi una connotazione meramente contabile, dovendo invece riconoscersi una valenza primaria nel sistema informativo dell'Ente. In altri termini, l'inventario "contabile", secondo questa più avanzata prospettiva, è solo una parte del sistema informativo patrimoniale, limitandosi a fornire le informazioni per la redazione del bilancio; tali adempimenti non sono più sufficienti per un'azione amministrativa orientata non soltanto alla correttezza formale delle decisioni, ma a privilegiare le esigenze di economicità ed efficacia dei processi. Il sistema informativo patrimoniale deve soprattutto fornire informazioni per la gestione: essere in primo luogo informato, cioè acquisire dati e informazioni tempestive e affidabili in merito alle modificazioni della consistenza patrimoniale; informare, cioè costituire strumento di informazione; infine governarla, cioè regolare la produzione e l'erogazione delle informazioni, allo scopo di rendere più efficace il lavoro dell'Ente, agevolare le relazioni e lo scambio di informazioni all'interno dell'Ente e fra soggetti diversi, ottimizzare i servizi.

Tali obiettivi di costante adeguamento delle informazioni e di gestione ottimizzata delle medesime rappresentano un modello condizionato in larga misura dalle dimensioni del patrimonio comunale e, in definitiva, dalle dimensioni geografiche del Comune; laddove si proceda ad un aggiornamento annuale (nel senso di una volta all'anno, in occasione della redazione del conto del patrimonio), le scritture in quella sede elaborate hanno valore di documentazione ma non riescono più a soddisfare le esigenze di continuità e completezza né a supportare la gestione patrimoniale nel suo concreto esplicarsi.

Sussistono d'altro canto, soprattutto nell'amministrazione degli Enti minori, esigenze di flessibilità e di elasticità che non possono essere ignorate; l'importante è individuare un criterio di sufficienza tale da armonizzare la semplificazione delle scritture con la necessaria correttezza e trasparenza delle operazioni rappresentate.

La recentissima delega per la riforma del Testo unico sulle autonomie locali e l'adeguamento ai principi costituzionali introdotti dalla legge 18 ottobre 2001, n. 3, costituirà l'occasione e, al tempo stesso, il banco di prova per una riforma attenta alle esigenze esposte.

4 Analisi speciali

4.1 Esame delle contabilità di un campione di Comuni di grande rilevanza

4.1.1 Scelta del campione e criteri di analisi

In attuazione del piano delle rilevazioni approvato nel luglio 2002, la Sezione ha individuato, al fine di esaminarne sinteticamente le contabilità, un “campione di Comuni di grande rilevanza”. Si tratta dei Comuni che prima dell’ultimo censimento ISTAT (2001) avevano una popolazione superiore a 250.000 abitanti: Torino, Milano, Venezia, Verona, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania, Messina, Palermo. Secondo l’ultimo censimento, la popolazione di questi tredici Comuni, pur in tutti i casi diminuita, è nel complesso pari a circa il 16% di tutta la popolazione italiana: in sostanza, il campione è certo limitato, ma presenta ugualmente una sua significatività.

Per ognuno di questi Comuni, vengono in primo luogo evidenziati alcuni importanti risultati contabili: il risultato di amministrazione, il risultato della gestione di competenza, il risultato economico e finanziario, il risultato economico dell’esercizio.¹⁵⁸

Si esaminano brevemente, inoltre, il saldo finanziario previsto dalle norme della legge finanziaria per il 2001 sul patto di stabilità interno; le indicazioni della “tabella di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale” prevista dall’art. 228 comma 5 del d.lgs. n. 267 del 2000;¹⁵⁹ alcuni “indicatori”: autonomia finanziaria e impositiva, pressione finanziaria e tributaria, intervento erariale e regionale, incidenza della spesa corrente e spesa corrente pro-capite, incidenza della spesa per il personale e spesa per il personale pro-capite, spesa in conto capitale pro-capite, rigidità della spesa, velocità di riscossione delle entrate proprie e di gestione delle spese correnti, incidenza dei residui attivi e dei residui passivi, realizzazione delle previsioni di entrata e delle previsioni di spesa.

Infine, sono formulate alcune brevi considerazioni conclusive e presentate 18 tabelle.

Con note del 14.4.2003 le osservazioni del paragrafo che segue sono state sottoposte all’attenzione delle amministrazioni interessate. Hanno fornito chiarimenti o puntualizzazioni i Comuni di Torino, Milano, Genova, Firenze, Roma e Palermo.

Con riferimento ad osservazioni formulate da alcuni Enti, appare peraltro opportuno chiarire preliminarmente alcuni criteri di carattere generale seguiti nell’esposizione.

1) I risultati della gestione di competenza indicati nel testo e nella tabella 3 non sono altro che i risultati del “quadro riassuntivo della gestione di competenza” dei conti del bilancio trasmessi alla Sezione: *non* considerano pertanto eventuali avanzi di amministrazione di esercizi precedenti applicati alle gestioni in esame.

In effetti, l’utilizzazione dell’avanzo di amministrazione di un *precedente esercizio* è legittima alla stregua dell’ordinamento vigente (art.187 del d.lgs. n. 267 del 2000), ma del tutto logicamente di questo avanzo non si tiene poi conto nel già citato “quadro riassuntivo della gestione di *competenza*”: si tratta infatti di un risultato che per definizione non può non considerare solo gli eventi contabili, riscossioni/pagamenti e accertamenti/impegni, strettamente attinenti appunto all’esercizio di *competenza* (per una diversa logica, cfr. invece il “quadro riassuntivo della gestione finanziaria”).

¹⁵⁸ Sui risultati in questione, v. *supra* al capitolo sui “risultati finali delle gestioni”.

¹⁵⁹ Per gli artt. 242 e seg. del d.lgs. n. 267 del 2000 -che riprendono sostanzialmente la normativa prevista dall’art. 45 del d.lgs. n. 504 del 1992- sono “da considerarsi strutturalmente deficitari gli Enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un’apposita tabella, da allegare al certificato sul rendiconto della gestione”. In particolare, gli Enti sono soggetti al “controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali”, ed altresì “ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi”, quando almeno la metà dei parametri indicati nella tabella presentano valori anomali.

I parametri considerati sono quelli previsti dalla tabella definita con decreto del Ministero dell’Interno del 6.5.1999, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 164 del 15.7.1999. La tabella in realtà si riferiva al triennio 1998/2000: è stata allegata dagli Enti ai rendiconti 2001 -e presa appunto in considerazione anche nel presente capitolo- poiché all’epoca il Ministero competente non aveva definito nuovi ed eventualmente diversi parametri.

In definitiva, nei modi previsti è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione del precedente esercizio per superare uno squilibrio nella gestione di competenza -evitando in sostanza di aumentare le previsioni di entrata o ridurre le previsioni di spesa- ma ciò non vuol dire ovviamente che lo squilibrio non vi sia.

2) I risultati economici e finanziari evidenziati nel testo e nella tabella 4 sono quelli indicati nel "quadro riassuntivo dei risultati differenziali" del conto del bilancio trasmesso dagli Enti. In alcune note comunali pervenute si afferma peraltro, e le precisazioni sono parimenti riportate nel testo, che alla stregua dell'ordinamento vigente occorrerebbe, in realtà, tener conto anche di altre entrate, comunque pur sempre di natura straordinaria, *non* indicate nel "quadro" in questione (sul punto, v. anche *infra*).

3) Gli indicatori considerati nel testo e nella tabella 1 sono stati tutti *autonomamente calcolati* dalla Sezione secondo le modalità precisate alla fine del capitolo.

In effetti, alcuni di questi indicatori sono compresi anche nella tabella allegata al conto del bilancio in osservanza dell'art. 228 comma 5 del d.lgs. n. 267 del 2000. Senonché, dall'esame degli indicatori quantificati dai Comuni interessati è apparso evidente che gli Enti hanno spesso seguito criteri diversi.

Ad esempio, l'incidenza dei residui attivi e dei residui passivi è stata calcolata da alcuni Comuni considerando solo i residui dalla competenza e da altri considerando invece anche i residui provenienti da precedenti esercizi. Ai meri fini della presente relazione si è ritenuto più significativo considerare *tutti* i residui, ivi compresi quelli provenienti dai precedenti esercizi, che tra l'altro proprio per tale ragione possono essere espressione di lentezze amministrative e/o risultare di più dubbia esigibilità da parte del Comune (nel caso dei residui attivi) o anche da parte dei terzi creditori (nel caso dei residui passivi).

Sempre a titolo di esempio, la pressione finanziaria è stata calcolata da alcuni Comuni considerando le entrate tributarie (titolo I) e da trasferimenti (titolo II), come in effetti appare suggerito dalla tabella allegata al d.P.R. n. 194 del 1996, e da altri invece considerando le entrate tributarie (titolo I) e quelle extratributarie (titolo III). Nella presente rilevazione, è sembrato più significativo il secondo criterio.

4.1.2 Risultati dell'analisi

Torino

	(in lire)
<i>risultato di amministrazione</i>	+55.040.658.407
<i>risultato della gestione di competenza</i>	-77.136.012.744
<i>risultato economico e finanziario</i>	+4.244.094.230
<i>risultato economico dell'esercizio</i>	-94.017.484.678

L'avanzo di amministrazione 2001 del comune di Torino, +55 miliardi, è inferiore a quello dell'esercizio precedente: +76 miliardi.¹⁶⁰ Per converso, anche il disavanzo della gestione di competenza è minore di quello del 2000: rispettivamente -77,1 e -150,8 miliardi.¹⁶¹ L'equilibrio economico e finanziario indicato nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali, poi, presenta un avanzo di +4,2 miliardi, a fronte di un disavanzo nel 2000 di -258,2 miliardi.¹⁶² Il risultato economico dell'esercizio è invece negativo per -94 miliardi, mentre lo stesso risultato nel 2000 era stato positivo per +236,7 miliardi.¹⁶³

Il comune di Torino *non* ha raggiunto nel 2001 gli obiettivi del c.d. patto di stabilità interno: a fronte di un limite al "disavanzo finanziario" di -148,2 miliardi, il saldo è risultato invece pari a -312,6 miliardi.¹⁶⁴

¹⁶⁰ L'avanzo 2001, in massima parte (52,5 miliardi) costituito da "fondi non vincolati", è dovuto in sostanza al consistente fondo di cassa all'inizio dell'esercizio, 179 miliardi: i pagamenti superano infatti le riscossioni di 4,2 miliardi e i residui passivi quelli attivi di 120 miliardi.

¹⁶¹ Con nota del 5.5.2003, il comune di Torino ha affermato che il risultato della gestione di competenza indicato nel testo "non tiene però conto", oltre che dell'"avanzo di amministrazione applicato di 77.993.419.000", anche "degli utilizzi dei mutui pari a 31.892.282.303".

Con successiva nota del 19.5.2003, l'amministrazione ha chiarito che gli "utilizzi dei mutui" si riferiscono a "mutui contratti con istituti bancari diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti", per i quali "sovente si verifica il caso che, realizzate le opere, si abbia una economia di spesa sul mutuo acceso e totalmente riscosso. Tale disponibilità viene normalmente utilizzata per il finanziamento di una nuova spesa di investimento". In sostanza, in questi casi si procede ad una riduzione dell'"impegno di spesa iniziale riconducendolo alla spesa effettivamente sostenuta" e alla "creazione di un nuovo impegno di disponibilità" per mezzo del quale "la somma non utilizzata, ma finanziata dall'entrata del mutuo accertato e riscosso, viene accantonata in attesa di destinazione". Una volta "individuata la spesa di investimento da finanziare", l'amministrazione provvede a "portare in economia l'impegno di disponibilità precedentemente creato" e a "creare un nuovo impegno in conto competenza di importo pari all'impegno di disponibilità per finanziare le nuove spese di investimento". In sostanza, "anziché riportare l'economia di spesa nell'avanzo di amministrazione per poi riapplicarlo per finanziare, in competenza, la nuova spesa di investimento, si procede direttamente al finanziamento della stessa anticipando notevolmente i tempi di realizzazione".

Anche se la questione non può essere approfondita in questa sede, va incidentalmente rilevato che l'ordinamento vigente (art. 183 del d.lgs. n. 267 del 2000) non prevede siffatti "impegni di disponibilità".

¹⁶² La nota comunale del 5.5.2003 precisa che le "spese correnti" considerate nel "risultato economico e finanziario" comprendono anche un "contributo c/esercizio ATM finanziato con mutuo di 29.800.000.000": orbene, considerato che l'entrata in questione "non rientra nel conteggio in quanto è allocata nel titolo V, il reale risultato economico e finanziario è pari a 34.044.094.230". Sulla possibilità di contrarre "mutui per la copertura dei contributi per l'esercizio del trasporto pubblico locale", v. l'art. 1 comma 163 della legge n. 662 del 1996 ma anche le più recenti norme indicate *supra*, al capitolo sui risultati finali delle gestioni.

¹⁶³ Dal raffronto dei conti economici 2000 e 2001, si evince che la diversità dei risultati economici degli esercizi deriva dal saldo dei "proventi ed oneri straordinari": +83,1 miliardi nel 2000, -323,1 nel 2001. E in effetti, nella nota comunale del 5.5.2003 è precisato che "la differenza è determinata essenzialmente dalle minori plusvalenze del 2001 in quanto nel 2000 si è provveduto ad alienare i titoli dell'AEM e della Sagat e con il ricavato si è provveduto ad estinguere mutui della Cassa DD.PP."

¹⁶⁴ Sul punto, nella più volte citata nota comunale del 5.5.2003 si precisa che "la legge finanziaria 2001 ha ridisegnato le regole dettate dal patto di stabilità interno in relazione all'obiettivo del miglioramento del saldo finanziario, stabilendo che il disavanzo non poteva essere superiore a quello effettivo del 1999, maggiorato del 3%. E' evidente che una tale impostazione normativa non poteva che avere la conseguenza che gli Enti che avevano adottato comportamenti virtuosi, migliorando il risultato più di quanto imposto dal saldo programmatico 1999, avrebbero avuto nel 2001 una penalizzazione crescente in misura proporzionale alla loro virtuosità". Orbene, "con la verifica delle risultanze 2001 del patto di stabilità si è rilevato che il disavanzo finanziario 2001 ha chiuso con un disallineamento rispetto all'obiettivo programmato di 84 milioni di euro imputabile alla non omogeneità dei flussi di cassa degli anni a confronto (1999-2001). Infatti, il mancato raggiungimento dell'obiettivo 2001 è da imputarsi alla straordinarietà dell'anno 1999 che ha beneficiato di un maggior flusso finanziario relativo all'ICI di circa 100 milioni di Euro, derivante dall'attivazione dell'accordo con il concessionario della riscossione relativo al pagamento di un acconto sulla seconda rata di ICI a fine dell'anno di competenza.

La tabella dei parametri per l'accertamento delle condizioni di deficitarietà evidenzia solo un volume di residui passivi provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti pari al 27,33% delle stesse spese: leggermente superiore, quindi, al previsto 27%.

La relazione della giunta sul rendiconto evidenzia, tra l'altro:

- 1) un aumento dei trasferimenti del titolo II dell'entrata, per lo spostamento della compartecipazione IRAP dal titolo I al titolo II, ma anche per l'aumento del contributo regionale in conto esercizio da trasferire all'Azienda Torinese Mobilità e per il "raddoppio del contributo regionale a sostegno delle locazioni di particolari categorie sociali di cittadini";
- 2) una flessione delle entrate del titolo III "determinata da una diminuzione dei canoni dei servizi pubblici e degli utili netti delle partecipate";
- 3) una rilevante diminuzione degli accertamenti del titolo IV, in parte dovuta "alla mancata realizzazione di vendite di beni patrimoniali programmate stante la situazione dei mercati finanziari che non ha reso convenienti tali operazioni di smobilizzo".

Osservazioni

La contabilità per il 2001 del comune di Torino evidenzia il mancato raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità: un inadempimento che comporta a carico dell'Ente, in applicazione dell'art. 19 della legge n. 448 del 2001, il "divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato". Va anche sottolineato che, al di là delle questioni concernenti le altre entrate straordinarie non comprese nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali (v. *supra* in nota), l'equilibrio economico finanziario indicato nel quadro stesso si avvale di ben 70 miliardi di avanzo di amministrazione destinato a copertura di spese correnti.

Milano

	(in lire)
<i>risultato di amministrazione</i>	+127.326.840.107
<i>risultato della gestione di competenza</i>	-270.425.080.810
<i>risultato economico e finanziario</i>	-102.019.732.256
<i>risultato economico dell'esercizio</i>	+515.070.093.141

Il risultato di amministrazione 2001 del comune di Milano è diminuito rispetto al 2000 da +186,1 a +127,3 miliardi,¹⁶⁵ il disavanzo della gestione di competenza è aumentato da -224,6 a -270,4 miliardi, lo squilibrio economico e finanziario indicato nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali è anch'esso aumentato da -90,9 a -102 miliardi, il risultato economico dell'esercizio infine è lievemente diminuito da +597 a +515 miliardi.

Ai fini del patto di stabilità interno, il disavanzo finanziario 2001 è risultato pari a -34,9 miliardi, inferiore quindi al limite previsto di -47,3 miliardi.

Nel 2001 sono stati riconosciuti e ripianati debiti fuori bilancio per circa 13 miliardi, derivanti da sentenze esecutive, espropri e acquisizione di beni e servizi.

La tabella dei parametri di deficitarietà indica residui delle spese correnti provenienti dalla competenza superiori al 27% delle stesse spese: precisamente il 37,25%.

Osservazioni

Il quadro riassuntivo dei risultati differenziali 2001 del comune di Milano presenta uno squilibrio economico e finanziario, nonostante 150,7 miliardi di avanzo di amministrazione destinato a spese correnti. Vanno comunque sottolineate l'elevata autonomia finanziaria e la più bassa incidenza di residui attivi e passivi fra gli Enti del campione (cfr. la tabella 1).

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, interpellato informalmente in proposito, ha tuttavia precluso la possibilità di depurare l'anno 1999 delle entrate relative ai 100 milioni di euro di ICI, detrazione necessaria per rendere confrontabili i due esercizi e conseguentemente permettere al comune di Torino di raggiungere pienamente l'obiettivo 2001".

Sulle varie problematiche concernenti il patto di stabilità interno, v. *supra* al capitolo pertinente.

¹⁶⁵ L'avanzo di amministrazione 2001, costituito per quasi 99 miliardi da fondi non vincolati, deriva da un fondo di cassa iniziale di quasi 410 miliardi, da un'eccedenza delle riscossioni sui pagamenti di circa 81 miliardi e da un'eccedenza invece dei residui passivi su quelli attivi di più di 363 miliardi.

Venezia

	(in lire)
<i>risultato di amministrazione</i>	+58.576.370.302
<i>risultato della gestione di competenza</i>	-10.958.869.393
<i>risultato economico e finanziario</i>	-14.673.028.487
<i>risultato economico dell'esercizio</i>	+1.206.655.362

Il conto del bilancio 2001 del comune di Venezia presenta un avanzo di amministrazione di +58,6 miliardi¹⁶⁶, inferiore al risultato del 2000 pari a +72,1 miliardi. La gestione di competenza chiude in disavanzo per -11 miliardi, mentre nell'esercizio precedente era risultato un avanzo di +10,2 miliardi. L'equilibrio economico e finanziario indicato nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali risulta poi in disavanzo per -14,7 miliardi, a fronte di un avanzo nel 2000 di +27,9 miliardi. Ed anche il risultato economico dell'esercizio 2001 è inferiore a quello del 2000: rispettivamente -1,2 e -10,9 miliardi.

Il Comune ha rispettato nel 2001 le norme per il patto di stabilità interno: a fronte di un obiettivo programmatico consistente in un disavanzo finanziario pari a -80,9 miliardi, il saldo finanziario è risultato invece pari a +68,5 miliardi.

Nel 2001 sono stati riconosciuti e ripianati debiti fuori bilancio per 342 milioni.

Nella relazione della giunta sul rendiconto 2001, si legge tra l'altro che "a partire dal 2001, le entrate da trasferimenti del titolo II comprendono un trasferimento della Regione pari a 116 miliardi per il contratto di servizio di trasporto pubblico locale, che trova corrispondente posta nelle spese come trasferimento ad ACTV. Tale importo e l'aumento del compenso alla società Casinò municipale Spa a seguito dell'andamento delle entrate per giochi, nonché l'aumento delle spese del personale per il rinnovo contrattuale sono i principali fattori che hanno determinato un incremento delle spese correnti 2001 rispetto all'anno precedente pari a circa il 30% (215 miliardi)". In sostanza, il rilevante aumento delle entrate correnti (+22,6%) e delle spese correnti (+29,94%) deriverebbe almeno in parte da eventi occasionali.¹⁶⁷

Osservazioni

Il comune di Venezia è l'unico, tra gli Enti del campione, che nel 2001 non solo ha raggiunto gli obiettivi del patto di stabilità ma ha anche presentato, agli stessi fini, un saldo finanziario di segno positivo. La tabella 1 evidenzia poi un'elevata autonomia finanziaria, la maggiore autonomia impositiva, la minore rigidità della spesa.

Vanno peraltro anche rilevati un aumento nel 2001 delle spese correnti superiore a quello delle entrate correnti (v. *supra*) ed un elevato livello dei residui, sia attivi che passivi.

Verona

	(in lire)
<i>risultato di amministrazione</i>	+12.421.294.797
<i>risultato della gestione di competenza</i>	-1.823.618.440
<i>risultato economico e finanziario</i>	+9.328.362.962
<i>risultato economico dell'esercizio</i>	+15.521.933.652

L'avanzo di amministrazione 2001 del comune di Verona è leggermente inferiore a quello del 2000 (+12,4 e +15,1 miliardi).¹⁶⁸ Il modesto disavanzo della gestione della competenza non si

¹⁶⁶ L'avanzo 2001, costituito solo per 9,7 miliardi da fondi non vincolati, deriva da un fondo di cassa iniziale di 13,5 miliardi, da un'eccedenza delle riscossioni rispetto ai pagamenti di circa 50 miliardi e da un'eccedenza invece dei residui passivi su quelli attivi di 5,2 miliardi. Nella sua relazione sul rendiconto, il collegio dei revisori evidenzia tra l'altro l'opportunità di "un eventuale vincolo all'utilizzo dell'avanzo in relazione agli eventuali crediti di dubbia esigibilità, alle potenziali passività latenti derivanti dal contenzioso in essere ed in principalità dagli oneri derivanti dalla chiusura del contenzioso per la separazione del comune del Cavallino Treponti".

¹⁶⁷ Qui e altrove nel capitolo, le "entrate e le "spese" sono, rispettivamente, gli accertamenti e gli impegni.

¹⁶⁸ L'avanzo 2001 non è distinto in fondi vincolati e fondi non vincolati: è dovuto ad un fondo di cassa iniziale di 164,8 miliardi, a eccedenze dei pagamenti sulle riscossioni per quasi 50 miliardi e dei residui passivi su quelli attivi per 102,6 miliardi.

discosta molto da quello dell'esercizio precedente (-1,8 e -1,6 miliardi). Il risultato economico e finanziario indicato nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali è simile a quello del 2000 (rispettivamente +9,3 e +10,2 miliardi) e coincide in sostanza con l'avanzo di amministrazione destinato a spese correnti (+9,3 miliardi). Migliora invece il risultato economico dell'esercizio, da +10,6 a +15,5 miliardi.

Il comune di Verona *non* ha rispettato nel 2001 le norme sul patto di stabilità interno: a fronte di un saldo programmatico di circa -13 miliardi, il saldo finanziario effettivo è risultato invece pari a -64 miliardi.

Nel corso del 2001, sono stati riconosciuti e ripianati debiti fuori bilancio per 2,4 miliardi, derivanti da sentenze esecutive.

Osservazioni

La contabilità 2001 del comune di Verona evidenzia il mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno.¹⁶⁹ Il Comune presenta comunque un'elevata autonomia finanziaria e fruisce, tra gli Enti del campione, dei minori trasferimenti erariali pro-capite (v. la tabella 1).

Genova

	(in lire)
<i>risultato di amministrazione</i>	+2.128.501.180
<i>risultato della gestione di competenza</i>	-11.783.421.600
<i>risultato economico e finanziario</i>	-51.933.603.906
<i>risultato economico dell'esercizio</i>	+180.381.522.008

Il conto del bilancio 2001 indica un avanzo di amministrazione inferiore all'avanzo dell'esercizio precedente (rispettivamente +2,1 e +23,7 miliardi)¹⁷⁰ ed anche il risultato della gestione di competenza è peggiore (-11,8 miliardi nel 2001, +0,5 nel 2000). Il risultato economico e finanziario indicato nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali è rimasto invece sostanzialmente invariato (-52 miliardi nel 2001 e -52,7 nel 2000) ed è infine migliorato il risultato economico dell'esercizio: -20,6 miliardi nel 2000, +180,4 miliardi nel 2001.

Non sono stati raggiunti gli obiettivi del patto di stabilità interno: il disavanzo finanziario è risultato infatti pari a -223,5 miliardi a fronte di un limite stabilito in circa -161,5 miliardi.

Nel 2001 sono stati riconosciuti e ripianati debiti fuori bilancio per 845,4 milioni.

La relazione della giunta sul rendiconto evidenzia tra l'altro quanto segue:

- 1) a fronte di una "diminuzione dei trasferimenti" statali e regionali, aumentano i "trasferimenti da enti diversi e da privati" (contributo ANAS per il mercato ortofrutticolo, contributi di privati per le opere del G8 etc.);
- 2) il rilevante aumento degli accertamenti in conto capitale e dei conseguenti impegni di spesa deriva soprattutto dall'alienazione del patrimonio immobiliare, le cui entrate sono state in massima parte utilizzate per l'estinzione agevolata dei mutui con la Cassa DD.PP;
- 3) le spese correnti mostrano una "complessiva tendenza all'aumento", in parte dovuta al computo, nella parte entrata e appunto anche nella parte spesa, di un "contributo regionale all'A.M.T., per il trasporto pubblico locale".

Osservazioni

La contabilità 2001 del comune di Genova evidenzia il mancato raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità. Inoltre, il quadro riassuntivo dei risultati differenziali indica un non irrilevante squilibrio economico e finanziario.

¹⁶⁹ Si tratta di un inadempimento che viene attribuito dalla giunta del Comune ai tempi richiesti dalla "definizione dei rapporti di credito e debito con le aziende ex municipalizzate", che non hanno consentito il computo del previsto "introito dell'utile AGSM".

¹⁷⁰ Il lieve avanzo di amministrazione 2001, costituito per 1,5 miliardi da fondi per il finanziamento di spese in conto capitale e per il resto da fondi vincolati, deriva in sostanza da un fondo di cassa iniziale di 137,1 miliardi: i pagamenti superano infatti le riscossioni per 54 miliardi e i residui passivi quelli attivi per 81 miliardi.

Bologna

(in lire)	
<i>risultato di amministrazione</i>	+13.890.612.493
<i>risultato della gestione di competenza</i>	-3.680.793.377
<i>risultato economico e finanziario</i>	+18.244.979.529
<i>risultato economico dell'esercizio</i>	+45.759.725.750

Rispetto all'esercizio precedente, il 2001 non presenta rilevanti evoluzioni per l'avanzo di amministrazione (da +13,2 a +13,9 miliardi),¹⁷¹ il lieve disavanzo della gestione di competenza (da -3,7 a -4 miliardi) e l'avanzo economico-finanziario indicato dal quadro riassuntivo dei risultati differenziali (da +18,7 a +18,2 miliardi).¹⁷² Il risultato economico dell'esercizio, negativo per -8 miliardi nel 2000, è invece positivo per +45,8 miliardi nel 2001.

L'amministrazione ha raggiunto gli obiettivi stabiliti dal patto di stabilità interno. Il disavanzo finanziario calcolato a questi fini è risultato infatti inferiore al limite previsto: rispettivamente -13,4 e -14 miliardi.

Osservazioni

Vanno evidenziate l'elevata autonomia finanziaria e la modesta incidenza dei residui attivi e passivi (v. la tabella 1).

Firenze

(in lire)	
<i>risultato di amministrazione</i>	+26.920.423.758
<i>risultato della gestione di competenza</i>	-14.761.251.534
<i>risultato economico e finanziario</i>	-27.741.302.854
<i>risultato economico dell'esercizio</i>	+45.516.083.567

Dal rendiconto 2001 risultano: un avanzo di amministrazione inferiore a quello dell'esercizio precedente (+26,9 e +38,4 miliardi);¹⁷³ un disavanzo della gestione di competenza di -14,8 miliardi, a fronte di un avanzo nel 2000 di +11,3 miliardi; un disavanzo economico e finanziario nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali di -27,7 miliardi, laddove nel 2000 vi era stato invece un avanzo di +11,6 miliardi;¹⁷⁴ un risultato economico dell'esercizio di +45,5 miliardi, inferiore al risultato del 2000 pari a +54,3 miliardi.

Il disavanzo finanziario ai fini del patto di stabilità, circa -141,9 miliardi, è risultato di poco inferiore al limite previsto in -142 miliardi.

Nel 2001 sono stati riconosciuti e ripianati debiti fuori bilancio per 131 milioni.

La tabella per la rilevazione delle condizioni di deficitarietà evidenzia solo un volume dei residui attivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza, esclusi quelli relativi all'ICI e ai trasferimenti erariali, pari al 21,52% delle entrate correnti: leggermente superiore, quindi, al previsto parametro del 21%.

Nella sua relazione sul rendiconto, l'organo di revisione evidenzia tra l'altro difficoltà nella riscossione di residui per entrate extratributarie provenienti da esercizi anche dei primi anni

¹⁷¹ L'avanzo di amministrazione 2001, costituito per 10,7 miliardi da fondi non vincolati, deriva da un fondo di cassa iniziale di 145 miliardi, da un'eccedenza delle riscossioni sui pagamenti di meno di 2 miliardi e da un'eccedenza invece dei residui passivi su quelli attivi di 133 miliardi.

¹⁷² Va sottolineato che il risultato economico e finanziario si avvale di un avanzo di amministrazione destinato a copertura di spese correnti di 9,2 miliardi.

¹⁷³ L'avanzo di amministrazione 2001, costituito per 10,9 miliardi da fondi vincolati, deriva da un fondo di cassa iniziale di 34,1 miliardi, da un'eccedenza delle riscossioni sui pagamenti di 24 miliardi, da un'eccedenza invece dei residui passivi su quelli attivi di 31,2 miliardi.

¹⁷⁴ Con nota n. 983 del 5.5.2003, il comune di Firenze ha precisato che per la determinazione del risultato economico e finanziario andrebbero in realtà "considerati anche i valori dell'avanzo di amministrazione destinato a spese correnti" -che in effetti nel "quadro riassuntivo dei risultati differenziali" del conto approvato dal consiglio pervenuto a questa Sezione è inserito (24.810.227.976) nella colonna "previsioni definitive" e non anche nella colonna "accertamenti o impegni"- e del "mutuo per ripiano perdite ATAF" (13.872.403.600).

'90 (28,7 miliardi per infrazioni al codice della strada, 19 per l'acquedotto comunale, 11,3 per fitti e concessioni di fabbricati), con riferimento alle quali l'amministrazione è invitata a "valutare l'opportunità di incrementare il fondo svalutazione crediti".¹⁷⁵

Inoltre, viene sottolineato un aumento delle spese per il personale nel 2001 (da 316 a 340 miliardi) dovuto anche al rinnovo contrattuale: l'ente è pertanto invitato "ad attuare, per gli esercizi 2002 e seguenti, una costante riduzione complessiva della spesa di personale come previsto dall'art. 19, comma 8 della legge n. 448 del 2001".

Osservazioni

Tra le amministrazioni del campione, il comune di Firenze evidenzia la maggiore autonomia finanziaria, ma anche la più elevata rigidità della spesa (v. la tabella 1).

Roma

	(in lire)
<i>risultato di amministrazione</i>	+1.343.075.317.469
<i>risultato della gestione di competenza</i>	-104.297.909.381
<i>risultato economico e finanziario</i>	+2.636.936.280
<i>risultato economico dell'esercizio</i>	+50.657.481.600

Il rendiconto 2001 del comune di Roma indica un avanzo di amministrazione di ben +1.343 miliardi (+1.240 nel 2000).¹⁷⁶ La gestione di competenza presenta invece un risultato di segno negativo, sia pure in misura inferiore a quello del 2000 (-104,3 e -253,3 miliardi). L'equilibrio economico e finanziario indicato nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali evidenzia un piccolo avanzo di +2,6 miliardi (+115,2 miliardi nel 2000: ma v. *infra*) ed il risultato economico dell'esercizio è inferiore a quello del 2000 (+50,7 e +110,6 miliardi).

Il disavanzo finanziario rilevante per il patto di stabilità interno non ha superato il limite previsto dalla legge finanziaria 2001: rispettivamente -533,7 e -538,6 miliardi.

Nel 2001 sono stati riconosciuti e ripianati debiti fuori bilancio per 13 miliardi, derivanti da sentenze esecutive e da acquisizione di beni e servizi.

La tabella dei parametri per l'accertamento delle situazioni di deficitarietà indica un volume di residui attivi provenienti dalla competenza, con esclusione dell'ICI e dei trasferimenti erariali, superiore al 21% delle entrate correnti -esattamente il 22,18%- ed altresì un volume di residui dalla competenza per le spese correnti pari al 28,9% delle stesse spese: superiore quindi al previsto parametro del 27%.

Nella relazione della giunta sul rendiconto, si sottolinea tra l'altro che "i trasferimenti da enti pubblici evidenziano una flessione rispetto al precedente esercizio fra l'altro perché nel 2000 si sono verificati rilevanti entrate per la gestione del Giubileo ed un maggior accertamento per gli oneri del servizio di trasporto pubblico". In particolare, "i trasferimenti erariali mostrano una riduzione del 2,1%"

¹⁷⁵ Con riferimento a queste osservazioni dei revisori, nella nota del 5.5.2003 viene tra l'altro affermato che "in sede di formazione del rendiconto 2001 il fondo svalutazione crediti non è stato incrementato in quanto, a seguito di un'attenta verifica dell'eventuale insussistenza o inesigibilità dei residui attivi conservati, si è provveduto ad effettuare consistenti radiazioni degli stessi". Inoltre si precisa che "per i proventi da contravvenzioni le riscossioni riguardano prevalentemente le annualità 1998/2000 interessate da ruoli coattivi emessi in anni più recenti, mentre i residui delle annualità 1994/1997 saranno oggetto di una convenzione con il concessionario della riscossione per la definizione delle domande di rimborso e di discarico in analogia con quanto previsto dalla legge 21.11.2000 n. 342; per i proventi del servizio idrico, poiché a decorrere dal 1°.1.2002 la gestione del servizio idrico integrato è stata affidata dall'A.T.O. 3 a Publiacqua spa, quest'ultima è stata altresì incaricata, in virtù di una convenzione stipulata nel mese di marzo del corrente anno, del recupero crediti relativi alla fatturazione dell'ex acquedotto comunale. Tale attività comporterà una revisione generale di tutte le utenze morose a partire dai crediti dell'anno 2001".

¹⁷⁶ L'avanzo 2001, costituito per 1.135 miliardi da fondi non vincolati, deriva da un fondo di cassa iniziale di 1.586 miliardi, da un'eccedenza dei pagamenti sulle riscossioni di 840 miliardi e da un'eccedenza dei residui attivi su quelli passivi di 597 miliardi. In considerazione della necessaria "prudenza nell'apprezzare il grado di esigibilità dei residui attivi" (quasi 9.270 miliardi alla fine del 2001), della situazione di attesa dei risultati gestionali di aziende controllate e collegate, della "verifica sulla congruità di importanti contratti di servizio sottoscritti o da sottoscrivere", ed infine di "contestazioni tributarie di significativa onerosità", nella sua relazione sul rendiconto il collegio dei revisori propone un utilizzo dell'avanzo di amministrazione in misura non superiore ai 130 miliardi.

ma “in realtà la flessione dei contributi dello Stato è stata ben più consistente e pari ad oltre il 10%, se per omogeneità di confronto con l’esercizio precedente si esclude dal 2001 il trasferimento sostitutivo della compartecipazione IRAP, già allocata nei precedenti esercizi tra le entrate tributarie.”

Osservazioni

L’equilibrio economico e finanziario indicato dal comune di Roma nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali è “raggiunto” nel 2001 solo con rilevanti entrate straordinarie: oltre ad oneri di urbanizzazione e contributi per il rilascio di concessioni edilizie per 62,4 miliardi, sono infatti conteggiate entrate per condono edilizio pari a 34,8 miliardi, per concessione del diritto di superficie cimiteriale pari a 3,8 miliardi, per alienazione di immobilizzazioni destinate alle spese correnti pari a 1,5 miliardi, per mutui per il finanziamento del servizio pubblico di trasporto pari a ben 462,9 miliardi. Si tratta peraltro di entrate straordinarie non previste dal quadro dei risultati differenziali approvato con d.P.R. n. 194 del 1996: in sostanza, il dato del comune di Roma non è comparabile con i dati degli altri Comuni indicati nella tabella 4 (v. anche *infra*).

Napoli

	(in lire)
<i>risultato di amministrazione</i>	+420.756.285.688
<i>risultato della gestione di competenza</i>	+62.606.163.692
<i>risultato economico e finanziario</i>	+115.926.592.174
<i>risultato economico dell’esercizio</i>	+268.940.854.749

Nel rendiconto 2001 del comune di Napoli, risultano più elevati che nell’esercizio precedente l’avanzo di amministrazione (rispettivamente +420,8 e +292,8 miliardi),¹⁷⁷ l’avanzo della gestione della competenza (+62,6 miliardi nel 2001 e +16,7 nel 2000) e l’equilibrio economico e finanziario indicato nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali (+115,9 e +106,6 miliardi). Il risultato economico dell’esercizio 2001, pari a +269 miliardi, è invece inferiore a quello dell’esercizio precedente: +386 miliardi.

Il comune di Napoli *non* ha rispettato nel 2001 le norme sul patto di stabilità: a fronte di un saldo programmatico pari ad un disavanzo finanziario di -873,7 miliardi, il saldo effettivo è risultato infatti pari ad un disavanzo di -1.035,6 miliardi.

Nel 2001 sono stati riconosciuti e impegnati debiti fuori bilancio per 60 miliardi, derivanti da sentenze esecutive e acquisizione di beni e servizi.

La tabella per la rilevazione dello stato di deficiarietà indica tre parametri anomali:

- 1) un volume dei residui attivi dalla competenza, con esclusione di quelli relativi all’ICI e ai trasferimenti erariali, del 22,45% a fronte di un limite del 21%;
- 2) un volume di residui passivi dalla competenza per le spese correnti di poco superiore, 27,42%, al limite previsto del 27%;
- 3) la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ma non ripianati (v. *infra*).

La relazione sul rendiconto dei revisori evidenzia numerose criticità amministrativo-contabili, tra le quali si possono qui ricordare almeno le seguenti:

- 1) la “dubbia esigibilità” di crediti di 576 miliardi per contravvenzioni al codice della strada, 188 miliardi per fitti da fabbricati, 413 miliardi per la TARSU, 100 miliardi per canoni per utenze civili previsti dalla c.d. legge Merli n. 319 del 1976;
- 2) l’opportunità, in considerazione dell’elevatissimo contenzioso, di un “accantonamento al fondo svalutazione crediti che rappresenti la quota di morosità di fitti attivi sui beni immobili degli enti”;

¹⁷⁷ L’avanzo di amministrazione 2001 è costituito, per quasi 407 miliardi, da fondi non vincolati e deriva da un fondo di cassa iniziale di 424,8 miliardi, da un’eccedenza dei pagamenti sulle riscossioni di 212,7 miliardi e da un’eccedenza invece dei residui attivi su quelli passivi di 208 miliardi.

Va sottolineato che la relazione dell’organo di revisione presenta (pag. 10) alcune precisazioni che non trovano riscontro nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria: al 31.12.2001 risultavano pagamenti e riscossioni ancora da regolarizzare pari, rispettivamente, a 676 milioni e quasi 79 miliardi.

- 3) l'esiguità della copertura dei costi dei servizi a domanda individuale, peraltro anche "inferiore sensibilmente" -dal 36,18% al 28,57%- a quella conseguita nell'anno 2000";
- 4) le preoccupazioni per il crescente e "ingente importo complessivo del contenzioso in essere" e il "sensibile indice percentuale di soccombenza";
- 5) la mancata approvazione dei bilanci o conti consuntivi di nove società partecipate o aziende -per cui l'ente non è in grado "di conoscere l'esistenza di eventuali perdite da ripianare"- e la "quasi totale mancanza" di "monitoraggio, controllo e valutazione di efficienza, efficacia ed economicità delle varie aziende e società".

Osservazioni

Il comune di Napoli è l'unico fra gli Enti del campione con un avanzo della gestione di competenza e presenta inoltre l'avanzo economico e finanziario più rilevante.

Questi apprezzabili risultati si accompagnano peraltro a varie difficoltà (v. anche *supra*): l'Ente non ha raggiunto gli obiettivi stabiliti per il patto di stabilità interno, per cui è soggetto al già ricordato divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato; l'incidenza dei residui è ancora elevata (v. la tabella 1); inoltre e soprattutto, la tabella dei parametri di deficitarietà per il 2001 indica la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ma non ripianati. E su quest'ultimo punto, il collegio dei revisori ricorda la "sanzione prevista dall'art. 191 del d.lgs. n. 267 del 2000 per gli Enti che nel rendiconto indichino debiti fuori bilancio per i quali non sono stati validamente adottati i previsti provvedimenti di ripiano": si tratta del "divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge", con l'eccezione delle "spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi".¹⁷⁸

Bari

	(in lire)
<i>risultato di amministrazione</i>	+160.634.292.007
<i>risultato della gestione di competenza</i>	-38.296.034.955
<i>risultato economico e finanziario</i>	+60.424
<i>risultato economico dell'esercizio</i>	+48.484.189.944

Il conto del bilancio 2001 del comune di Bari indica un avanzo di amministrazione (+160,6 miliardi)¹⁷⁹ di poco inferiore all'avanzo del 2000 (+177,1 miliardi). Il disavanzo della gestione di competenza non si discosta dal dato dell'esercizio precedente (-38,3 e -38,7 miliardi). L'equilibrio economico e finanziario indicato nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali è in pareggio nel 2000, in trascurabile avanzo (sostanzialmente ancora un pareggio) nel 2001. Il risultato economico dell'esercizio, negativo per -30,3 miliardi nel 2000, è invece positivo per +48,5 miliardi nel 2001.

Dai prospetti trasmessi, si evince che il disavanzo finanziario rilevante per il patto di stabilità non ha superato il limite previsto: -118,2 e -125,9 miliardi.

Sono stati riconosciuti e ripianati debiti fuori bilancio per 26,9 miliardi, derivanti da sentenze esecutive, disavanzi di aziende speciali, espropri, acquisizione di beni e servizi.

La tabella per la rilevazione delle situazioni di deficitarietà indica per le spese correnti un volume di residui passivi provenienti dalla gestione di competenza superiori al 27%, in particolare il 35,14%, ed inoltre l'esistenza di procedimenti esecutivi per i quali non è stata proposta opposizione giudiziale.

La relazione della giunta sul rendiconto 2001 evidenzia tra l'altro quanto segue:

- 1) Nel rendiconto 2000 gli accertamenti per le entrate tributarie avevano presentato un incremento rispetto all'esercizio precedente del 13,76%; nel 2001, invece, il ben più limitato

¹⁷⁸ Ovviamente, non va dimenticato che il comune di Napoli è stato a suo tempo dichiarato in stato di dissesto, con un'elevatissima massa passiva accertata: sul punto, v. al capitolo sui dissesti finanziari.

¹⁷⁹ L'avanzo di amministrazione 2001 - non vengono distinti i fondi vincolati da quelli non vincolati - deriva da un fondo di cassa iniziale di 79 miliardi e da un'eccedenza dei residui attivi rispetto a quelli passivi di 118,5 miliardi: i pagamenti hanno invece superato le riscossioni di 37 miliardi.

incremento dell'1,32% è dovuto al "trasferimento della compartecipazione IRAP da entrate tributarie ad entrate da trasferimenti statali ai sensi delle vigenti disposizioni".

- 2) Gli accertamenti delle entrate del titolo II (da contributi e trasferimenti correnti) sono aumentati nel 2001, rispetto all'esercizio precedente, di ben il 36,27%. Va peraltro considerato che nel 2000 era stata registrata una diminuzione del 15,2% ed inoltre che la compartecipazione IRAP è stata, come si è detto, diversamente contabilizzata.
- 3) Le entrate extratributarie (-17,31% nel 2001) mostrano "un andamento altalenante che rispecchia una serie di fatti contingenti che di anno in anno ne condizionano l'ammontare". L'esercizio 2000, in particolare, era stato influenzato dai "maggiori accertamenti correlati all'adeguamento dei canoni di locazione degli immobili" di edilizia residenziale pubblica.¹⁸⁰
- 4) La spesa corrente è aumentata nel 2000 del 10,78% e nel 2001 dell'11,63%: "lo sforzo" dell'ente "è stato indirizzato principalmente verso una riqualificazione" dei servizi.

Osservazioni

Il comune di Bari presenta un elevato avanzo di amministrazione, ma anche un consistente disavanzo della gestione di competenza. Nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali, l'equilibrio economico e finanziario viene indicato pressoché in pareggio solo grazie a 30,9 miliardi di avanzo di amministrazione destinato a spese correnti.

Catania

	(in lire)
<i>risultato di amministrazione</i>	+7.819.806.979
<i>risultato della gestione di competenza</i>	-24.177.541.802
<i>risultato economico e finanziario</i>	-99.825.946.672
<i>risultato economico dell'esercizio</i>	+11.223.323.186

Il conto 2001 presenta un avanzo di amministrazione (+7,8 miliardi)¹⁸¹ inferiore all'avanzo dell'esercizio precedente (+20,2 miliardi), un disavanzo della gestione della competenza (-24,2 miliardi) maggiore di quello dell'esercizio precedente (-14,9 miliardi), un disavanzo economico e finanziario nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali (-99,8 miliardi) superiore a quello del 2000 (-18,7 miliardi)¹⁸² e infine un risultato economico dell'esercizio (+11,2 miliardi) minore di quello del 2000 (+23 miliardi).

Il comune di Catania ha raggiunto nel 2001 gli obiettivi del patto di stabilità interno: a fronte di un obiettivo programmatico pari a -320,8 miliardi, il saldo finanziario è stato pari a -311,7 miliardi.

Nel corso del 2001 sono stati riconosciuti e ripianati debiti fuori bilancio per circa 39,2 miliardi, tutti derivanti da sentenze esecutive.

La tabella per l'accertamento delle situazioni di deficitarietà indica un volume dei residui attivi delle entrate correnti provenienti dalla competenza, con esclusione di quelli relativi all'ICI e ai trasferimenti erariali, superiore al 21% delle entrate stesse: esattamente il 26,06%.

¹⁸⁰ Per l'edilizia residenziale pubblica, peraltro, l'organo di revisione precisa che nel 2001 risultano riscossi canoni per 3 miliardi sui residui e solo per 247 milioni sulla competenza, "a fronte di oltre 38 miliardi accertati": occorre pertanto prendere "i provvedimenti opportuni e necessari, sia per riscuotere i canoni e gli affitti correnti sia per recuperare quelli arretrati per i quali il pericolo di danno erariale è più che prevedibile, in funzione anche dell'entità delle cifre non rimosse".

¹⁸¹ L'avanzo di amministrazione 2001, che non distingue tra fondi vincolati e fondi non vincolati, deriva da un fondo di cassa iniziale di circa 81 miliardi e da un'eccedenza dei residui attivi rispetto a quelli passivi di 5,6 miliardi; i pagamenti hanno invece superato le riscossioni di 46,4 miliardi.

La relazione della giunta sul rendiconto "propone, nelle more della presentazione al consiglio della delibera sullo stato di attuazione dei programmi e riequilibrio della gestione, e nella considerazione che i trasferimenti da parte dello Stato e della Regione Siciliana sono stati decurtati, rispetto alle previsioni del bilancio 2002, di accantonare l'avanzo di amministrazione". Anche i revisori propongono, nella loro sintetica relazione sul rendiconto, di "destinare l'avanzo di amministrazione per sopperire ai minori trasferimenti da parte dello Stato e della Regione Siciliana inerenti all'esercizio 2002".

¹⁸² I quadri sui risultati differenziali trasmessi dal comune di Catania presentano alcune incertezze. Per il 2000, erano state omesse le quote di capitale dei mutui in estinzione, 33.532.624.254, che sono state invece considerate nel testo. Per il 2001, in un prospetto trasmesso dall'amministrazione a rettifica del quadro originariamente inviato, sono stati considerati, oltre alle quote di capitale dei mutui in estinzione, anche impegni per rimborsi di anticipazioni di cassa pari a 75.648.404.870.

Osservazioni

La contabilità del comune di Catania presenta un'accentuata rigidità della spesa e una consistente incidenza delle spese di personale (v. la tabella 1).

Messina

	(in lire)
<i>risultato di amministrazione</i>	+20.985.258.294
<i>risultato della gestione di competenza</i>	-39.951.193.488
<i>risultato economico e finanziario</i>	-37.791.252.092
<i>risultato economico dell'esercizio</i>	-63.753.547.478

Il rendiconto 2001 del comune di Messina presenta un avanzo di amministrazione di +21 miliardi,¹⁸³ la metà dell'avanzo dell'esercizio precedente: +42 miliardi. Il pur consistente disavanzo della gestione di competenza si presenta invece in lieve miglioramento: -59,6 miliardi nel 2000 e -40 nel 2001. Anche lo squilibrio economico finanziario indicato nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali è minore di quello del 2000: -37,8 e -54,5 miliardi. Sia pure anch'esso leggermente migliorato, il risultato economico dell'esercizio è ancora negativo: -87,3 miliardi nel 2000, -63,8 nel 2001.

Il Comune *non* ha raggiunto gli obiettivi del patto di stabilità: il saldo finanziario a questi fini rilevante è risultato infatti pari a -265,6 miliardi, a fronte di un limite di -226,3 miliardi.

Nel 2001 sono stati riconosciuti e ripianati debiti fuori bilancio per 167 milioni, derivanti da acquisizione di beni e servizi.

La tabella dei parametri di deficitarietà indica tre parametri anomali:

- 1) un volume di residui attivi dalla competenza delle entrate correnti, con esclusione di quelli relativi all'ICI e ai trasferimenti erariali, pari al 22,71% delle entrate stesse, a fronte di un limite del 21%;
- 2) un volume di residui passivi dalla competenza delle spese correnti pari al 27,09% delle stesse spese, appena superiore al limite previsto del 27%;
- 3) un volume delle entrate proprie pari al 30,32% di tutte le entrate correnti, a fronte di un minimo previsto pari al 32%.

Nella sua relazione sul rendiconto, il collegio dei revisori evidenzia "una esigua e lenta attività di recupero dei crediti".¹⁸⁴

Osservazioni

La contabilità 2001 del comune di Messina evidenzia varie criticità: un elevato disavanzo della gestione di competenza; un consistente squilibrio economico-finanziario nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali; un rilevante disavanzo economico dell'esercizio; una modesta autonomia finanziaria e impositiva; un'elevata incidenza dei residui attivi e passivi (v. la tabella 1).

¹⁸³ L'avanzo di amministrazione 2001 è costituito da fondi non vincolati e deriva da un fondo di cassa iniziale di 51,8 miliardi, da pagamenti eccedenti le riscossioni per 40,9 miliardi, da residui attivi eccedenti quelli passivi per 10,2 miliardi.

¹⁸⁴ In particolare, viene sottolineato che per la TARSU sono stati riscossi nel corso dell'esercizio solo 12 miliardi a fronte di residui al 1°/1/2001 per 44,6 miliardi. Per maggiori accertamenti TARSU, non è stato riscosso alcun importo a fronte di residui ad inizio esercizio di 2 miliardi. Per violazioni al codice della strada, sono stati riscossi 1,4 miliardi a fronte di residui ad inizio esercizio di 13,8 miliardi. Per il servizio smaltimento rifiuti effettuato per conto di altri Comuni, a fronte di residui provenienti dagli esercizi 1994 e 1995 per 1 miliardo, non è stato ancora riscosso alcunché. Per i contributi per il rilascio di concessioni edilizie a fronte di residui provenienti dagli esercizi 1992 e 1993 pari a 2,5 miliardi, risultano riscossi solo 277 milioni. Per fitti di fabbricati, risultano riscossi solo 659 milioni a fronte di un residuo di 2,7 miliardi. Con riferimento ad anticipazioni per titoli diversi, a fronte di residui provenienti dagli esercizi 1995 e 1996 per 19,6 miliardi, non è stato ancora riscosso alcun importo. Inoltre, secondo i revisori "devono essere eliminati in quanto già prescritti" residui attivi per "consumi idrici anni 1995 e precedenti pari a 21,5 miliardi".

Palermo

	(in lire)
<i>risultato di amministrazione</i>	+165.838.990.765
<i>risultato della gestione di competenza</i>	-97.301.631.943
<i>risultato economico e finanziario</i>	-73.687.713.822
<i>risultato economico dell'esercizio</i>	-155.851.095.793

Il conto del bilancio 2001 del comune di Palermo indica un avanzo di amministrazione di +165,8 miliardi, non distante dal risultato del 2000: +174,8 miliardi.¹⁸⁵ Il pur rilevante disavanzo della gestione di competenza diminuisce invece da -159,7 miliardi nel 2000 a -97,3 miliardi nel 2001 ed anche lo squilibrio economico-finanziario indicato nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali diminuisce da -131 a -73,7 miliardi. Il risultato economico dell'esercizio, già negativo nel 2000 per -57,9 miliardi, peggiora nel 2001: -155,9 miliardi.

Non sono stati raggiunti gli obiettivi del patto di stabilità interno: il disavanzo finanziario di -672,9 miliardi è risultato infatti superiore al limite di -651,4 miliardi.

Nel corso del 2001, sono stati riconosciuti e ripianati debiti fuori bilancio per circa 28 miliardi, derivanti da sentenze esecutive, espropri e acquisizione di beni e servizi.

La tabella per la rilevazione delle condizioni di deficitarietà indica l'esistenza di procedimenti di esecuzione forzata per i quali non è stata proposta opposizione giudiziale; un volume complessivo delle entrate proprie pari al 29,57% delle entrate correnti, inferiore quindi al limite previsto del 32%; un volume di residui attivi delle entrate correnti dalla competenza, con esclusione di quelli relativi all'ICI e ai trasferimenti erariali, pari al 22,73% delle entrate stesse e pertanto superiore al previsto 21%.

Il collegio dei revisori evidenzia numerose carenze amministrativo-contabili nella gestione dell'Ente.¹⁸⁶ In questa sede possono essere ricordate almeno le seguenti osservazioni:

- 1) "come già avvenuto per i precedenti esercizi", non sono stati osservati i termini per la redazione e l'approvazione del rendiconto e si tratta di un ritardo che comporta "una non corretta utilizzazione delle risorse che influenza i risultati della programmazione dell'ente";¹⁸⁷
- 2) vi sono casi di ingiustificata "concessione in uso gratuito di beni e servizi";
- 3) il costo del personale "è cresciuto nel corso dell'ultimo quinquennio in valore medio assoluto del 15%" e "il collegio "ha sempre criticato la corresponsione di indennità di posizione o ristorni effettuati ai dipendenti senza un controllo di risultati conseguiti";
- 4) "malgrado le indicazioni del collegio", ai lavoratori socialmente utili -una spesa che nel complesso è aumentata rispetto al 2000 e "ha assunto valori tali da condizionare i servizi istituzionali dell'amministrazione"- sono state corrisposte "indennità di valore" in misura superiore a quella stabilita dal Ministero competente;¹⁸⁸
- 5) le "problematiche connesse allo smaltimento della spesa" comportano, almeno per i mutui a carico del Comune, "oneri senza il beneficio derivante dalla realizzazione dell'opera";

¹⁸⁵ L'avanzo di amministrazione 2001 non distingue tra fondi vincolati, per il finanziamento delle spese in conto capitale etc.: deriva comunque da un fondo di cassa iniziale di 223,2 miliardi, mentre i pagamenti superano le riscossioni di 81,3 miliardi e i residui attivi quelli passivi di 23,9 miliardi.

Da una nota del 10.10.2002 del collegio dei revisori si evince che *dopo* l'approvazione del rendiconto è stata presentata una "proposta di deliberazione" che "modifica, attraverso l'annullamento di taluni residui passivi, il risultato della gestione dell'ente. La differenza di risultato pari a 16.673.497.770 deriva da economie su opere finanziate con fondi comunali o con mutui, nonché dalla revisione della situazione contabile dell'AMAT".

¹⁸⁶ Secondo quanto viene affermato, vi sarebbero state anche segnalazioni di possibili danni erariali alla competente Procura di questa Corte.

¹⁸⁷ Con nota del 13.5.2003 il Comune ha precisato che "nel corso dell'esercizio 2002" è stato "sostituito il sistema informatico di contabilità, dal che ne è scaturita una difficoltà operativa per il travaso e l'adattamento dei dati nella nuova procedura, soprattutto relativamente alla parte riguardante la contabilità economica che precedentemente veniva gestita manualmente".

¹⁸⁸ Sulle indennità corrisposte ai lavoratori socialmente utili, il Comune si è richiamato ad una disposizione di natura interpretativa: l'art. 44 della legge regionale n. 23 del 2002.

- 6) al collegio dei revisori non è stata data la richiesta “evidenziazione e quantificazione dei rapporti creditori e debitori con le società controllate e le aziende speciali”;¹⁸⁹
- 7) nonostante le richieste di informazioni sui “debiti fuori bilancio di cui si programma a breve la proposta per il riconoscimento, specie in materia di espropri e, in genere, di contenzioso legale per notevoli entità”, il collegio non è stato posto “in condizione di conoscere la situazione debitoria prospettica dell’ente, con le gravi ripercussioni delle future finanze”;
- 8) il collegio dei revisori non è stato posto in grado di “effettuare le verifiche di cassa”, per cui vi è il rischio che si ripetano “ammanchi e furti non più recuperabili”;
- 9) in sintesi, solo “con un’efficace ed efficiente gestione amministrativa indirizzata ad un’inversione di tendenza, potrà evitarsi una prossima gestione deficitaria”.

Osservazioni

Fra gli Enti in esame, il Comune di Palermo presenta il disavanzo della gestione di competenza relativamente più elevato (v. tabella 3). Risultano inoltre un consistente squilibrio economico-finanziario nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali ed un persistente risultato economico dell’esercizio di segno negativo. Si rilevano altresì la minore autonomia finanziaria e impositiva, la più limitata realizzazione delle previsioni di entrata e di spesa ed un’elevata incidenza dei residui (v. la tabella 1). In sostanza, si tratta di una contabilità con vari aspetti critici.

4.1.3 Considerazioni conclusive

Anche nel 2001 tutti gli Enti del campione presentano avanzi di amministrazione, sia pure per lo più di importo inferiore ai risultati dell’esercizio precedente (v. la tabella 2). Si tratta peraltro di importi di rilevanza diversa, anche in relazione alle entrate. Inoltre e soprattutto, si tratta di avanzi che, con l’eccezione del comune di Napoli, vengono in tutti gli altri casi raggiunti solo grazie alla gestione dei residui (v. la tabella 3).

Ora, questa diffusione dei disavanzi della gestione di competenza¹⁹⁰ -in alcuni casi (Palermo, Messina, Bari) anche non irrilevanti in relazione alle entrate- e la consistente incidenza dei residui attivi in varie contabilità (v. la tabella 1) inducono ad una certa prudenza nel valutare i risultati di amministrazione di segno positivo.¹⁹¹ E in effetti, vari collegi dei revisori (Venezia, Roma, Bari, Messina) suggeriscono di non utilizzare almeno parte dell’avanzo di amministrazione e/o prospettano riserve sulla concreta esigibilità di parte dei residui attivi che concorrono a formare l’avanzo stesso.¹⁹²

Perplessità si formulano anche in ordine ai risultati economico-finanziari indicati nei quadri riassuntivi dei risultati differenziali: si tratta infatti di equilibri per lo più di segno negativo oppure di segno positivo solo grazie ad entrate straordinarie.¹⁹³ Per inciso: per vari Enti le spese correnti del titolo I sono aumentate nel 2001 in misura consistente (v. la tabella 12).

Torino, Messina e Palermo indicano risultati economici dell’esercizio 2001 di segno negativo. E va sottolineato che per i due Comuni siciliani era stato negativo anche il risultato economico del precedente esercizio (v. la tabella 5).

¹⁸⁹ Il Comune ha precisato “che le aziende stesse hanno fornito i loro bilanci solo successivamente e che la riconciliazione delle partite debitorie è stata poi fatta successivamente”.

¹⁹⁰ Nel 2000, le gestioni di competenza risultavano invece in avanzo non solo per Napoli ma anche per Venezia, Genova e Firenze.

¹⁹¹ Sul punto, v. anche il capitolo sui risultati finali delle gestioni.

¹⁹² Sul punto appare significativa e anche esemplare l’esperienza del comune di Genova: secondo la relazione della giunta, “un’attenta gestione dei residui, che ha consentito lo stralcio di residui attivi di difficile esigibilità (naturalmente senza rinuncia al credito) ed un’altrettanto attenta gestione degli accertamenti” sono le ragioni per le quali negli ultimi esercizi sono stati presentati avanzi di amministrazione “più contenuti”.

¹⁹³ Va in ogni caso evidenziato che a causa di imprecisioni e differenti criteri di compilazione dei quadri riassuntivi dei risultati differenziali i dati della tabella 4 non consentono puntuali ed immediate comparazioni: per fare solo un esempio, a differenza delle altre amministrazioni, il comune di Roma indica nel quadro riassuntivo entrate straordinarie che non sono previste dal modello approvato con d.P.R. n. 194 del 1996.

Sulla possibilità di assumere mutui per la copertura di spese correnti, v. poi al capitolo sui risultati finali delle gestioni.

Un risultato contabile di grande attualità è costituito infine, come è noto, dal saldo finanziario ai fini del rispetto del patto di stabilità interno. Orbene, gli “obiettivi di finanza pubblica”, assegnati per il 2001 alle autonomie locali dall’art. 53 della legge n. 388 del 2000,¹⁹⁴ non sono stati raggiunti dai Comuni di Torino, Verona, Genova, Napoli, Messina e Palermo (v. la tabella 6): questi Enti risultano pertanto soggetti al “divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato” previsto dall’art. 19 della legge n. 448 del 2001.¹⁹⁵

Con l’eccezione di Torino e Bologna, tutti i Comuni del campione hanno riconosciuto nel 2001 debiti fuori bilancio, ripianandoli con impegni a carico dello stesso esercizio. Si tratta peraltro di debiti di importo e rilevanza anche molto diversi: dai 131 milioni di lire di Firenze ai 60 miliardi di Napoli.¹⁹⁶ E proprio per Napoli il fenomeno dei debiti fuori bilancio suscita rilevanti perplessità, dal momento che a quanto sembra sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio senza provvedere anche al loro necessario ripiano (v. *supra*).

Dalle apposite tabelle allegate al rendiconto 2001, risulta che nessuno degli Enti del campione era in condizioni di deficitarietà strutturale. Napoli, Messina e Palermo, che presentavano tre parametri “anomali” su otto, si trovavano peraltro sulla soglia della situazione di deficitarietà: una situazione prevista, con le conseguenze stabilite dall’ordinamento, per gli Enti che presentano appunto anomalie per metà dei parametri.¹⁹⁷

Gli indicatori della tabella 1 evidenziano differenze rilevanti nell’autonomia finanziaria, nell’autonomia impositiva, nella pressione tributaria, nella pressione finanziaria e nell’intervento erariale. In particolare, per l’autonomia finanziaria si passa dal 29,57 % di Palermo al 69,91 % di Firenze; per l’autonomia impositiva dal 23,14 % ancora di Palermo al 54,19 % di Venezia; per la pressione tributaria dalle 501.770 lire pro-capite di Messina alle 2.289.719 di Venezia; per la pressione finanziaria dalle 384.717 lire pro-capite di Messina alle 1.881.596 di Venezia; per l’intervento erariale dalle 502.779 di Verona alle 1.378.702 di Napoli.

Differenze vi sono anche per gli indicatori della tabella 1 che attengono più propriamente alla spesa. La spesa corrente ad esempio supera le entrate correnti a Messina e a Palermo; per l’incidenza della spesa per il personale risultano 20,65% a Venezia e 45,49% a Palermo; l’indice di rigidità della spesa passa dal 27,81% di Venezia al 62,48% di Firenze.

Ma sono rilevanti anche le differenze negli indicatori sull’incidenza dei residui attivi e su quella dei residui passivi: infatti, per i residui attivi si passa dal 40,44% di Milano al 160,74% di Venezia, per i residui passivi dal 41,83% ancora di Milano al 159,87% ancora di Venezia.¹⁹⁸

Infine, per gli indicatori sulla realizzazione delle entrate e delle spese -significativi per l’attendibilità delle previsioni di bilancio- si passa per il primo dato da un modestissimo 21,28% di Palermo all’81,97% di Roma, per il secondo dal 22,30% di Palermo all’82,34% di Catania.

¹⁹⁴ Sulla concreta attuazione delle norme per il patto di stabilità di stabilità interno, v. al capitolo pertinente.

¹⁹⁵ Può essere anche sottolineato che fra gli Enti del campione solo Venezia ha conseguito nel 2001, secondo le modalità di calcolo stabilite dalla legge n. 388 del 2000, un “saldo finanziario” di segno positivo.

¹⁹⁶ Oltre a Napoli, nell’esercizio 2001 hanno ripianato debiti fuori bilancio di rilevante entità soprattutto i Comuni di Bari, Palermo e Catania: nell’ordine, 26,9 miliardi, 28 miliardi e 39,2 miliardi.

¹⁹⁷ Sui parametri per l’accertamento delle situazioni di deficitarietà, v. *supra*.

¹⁹⁸ Si tratta dei residui totali, provenienti cioè dalla competenza e da esercizi precedenti, e riguardanti tutti i titoli del bilancio.

AVVERTENZE

Nella tabella 1 le "entrate" e le "spese" sono gli accertamenti e gli impegni, ovviamente sulla competenza.

Le entrate dei titoli I, II e III costituiscono le entrate correnti dei Comuni e sono, nell'ordine: le entrate tributarie: le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri Enti pubblici; le entrate extratributarie. I trasferimenti statali e quelli regionali sono tratti dalle categorie 1 e 2 del titolo II.

Le spese dei titoli I e II sono, rispettivamente, le spese correnti e quelle in conto capitale. La spesa per il personale è tratta dall'intervento 1 del titolo I. Nell'indicatore sulla rigidità della spesa sono considerate, oltre alle spese per il personale, le spese per interessi passivi e oneri finanziari indicate nell'intervento 6 del titolo I e le spese per il rimborso di quota capitale di mutui e prestiti indicate nell'intervento 3 del titolo III spese per rimborsi di prestiti.

Gli indicatori sulla velocità di riscossione delle entrate proprie e di gestione delle spese correnti considerano solo le riscossioni e i pagamenti sulla competenza. Gli indicatori sull'incidenza dei residui attivi e passivi considerano invece tutti i residui, sia quelli derivanti dalla competenza che quelli provenienti da precedenti esercizi.

La "popolazione" considerata in vari indicatori è tratta da dati del censimento ISTAT 2001.

I risultati di amministrazione e i risultati della gestione di competenza delle tabelle 2 e 3 sono tratti, rispettivamente, dal quadro riassuntivo del gestione finanziaria e dal quadro riassuntivo della gestione di competenza. I risultati economico-finanziari della tabella 4 sono tratti dai quadri riassuntivi dei risultati differenziali (sul punto v. peraltro anche supra nel testo). I risultati economici di esercizio della tabella 5 sono tratti dai conti economici. I dati sul patto di stabilità interno della tabella 6 sono tratti dai prospetti trasmessi dalle stesse amministrazioni.

I dati delle tabelle da 7 a 18 sono tratti dai conti dei bilanci trasmessi dai Comuni oggetto della rilevazione. Per "stanziamenti" si intendono le previsioni definitive di bilancio. Nelle tabelle 16, 17 e 18 alcuni dati sulle variazioni percentuali per il titolo III spese per rimborsi di prestiti non sono indicati perché in uno o l'altro esercizio, o in ambedue, non risultano residui.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1 - Indicatori per l'esercizio 2001

	TORINO	MILANO	VENEZIA	VERONA	GENOVA	BOLOGNA	FIRENZE	ROMA	NAPOLI	BARI	CATANIA	MESSINA	PALERMO	media del campione
Autonomia finanziaria	52,84	66,92	65,94	66,94	54,74	66,69	69,91	60,00	42,56	53,06	35,90	30,32	29,57	53,49
Autonomia impositiva	30,30	35,85	54,19	37,02	36,87	41,73	38,87	42,05	25,05	44,90	28,54	23,24	23,14	35,52
Pressione finanziaria	1.473.142	1.826.140	2.289.719	1.354.347	1.300.941	1.681.437	1.990.277	1.480.866	1.067.869	916.293	712.255	501.770	502.569	1.315.173
Pressione tributaria	844.860	978.262	1.881.596	749.007	876.165	1.052.119	1.106.605	1.037.855	628.569	775.353	566.271	384.717	393.429	867.276
Intervento erariale	787.405	834.965	696.860	502.779	823.455	590.393	726.232	642.487	1.378.702	609.992	877.574	954.004	942.385	797.468
Intervento regionale	473.822	56.177	479.233	78.047	250.254	221.870	106.605	342.934	39.570	192.736	391.545	183.841	247.176	235.676
Incidenza spesa corrente	99,02	97,65	99,20	94,58	97,59	97,11	95,27	99,32	89,68	97,86	97,11	103,46	101,83	97,67
Spesa corrente pro-capite	2.760.769	2.664.809	3.444.669	1.913.492	2.319.246	2.448.481	2.712.479	2.451.506	2.250.034	1.689.956	1.926.581	1.712.373	1.730.983	2.309.603
Incidenza spesa per il personale	29,17	32,85	20,65	30,00	30,49	32,31	33,55	27,25	30,93	22,14	40,46	37,31	45,49	31,74
Spesa per il personale pro-capite	813.251	896.340	717.079	606.866	724.644	814.669	955.233	672.624	776.035	382.307	802.789	617.581	773.197	734.802
Spesa in conto capitale pro-capite	1.179.902	10.942.003	1.325.019	795.354	1.365.964	468.055	1.521.300	365.768	454.317	379.453	1.778.913	266.953	179.822	1.617.117
Rigidità spesa	41,07	49,80	27,81	44,22	46,60	41,94	62,48	47,36	39,57	34,33	54,59	48,58	52,34	45,44
Velocità riscossione entrate proprie	68,39	65,77	88,34	75,54	71,63	84,30	55,26	50,35	43,48	52,43	35,48	30,43	36,79	58,32
Velocità gestione spese correnti	72,67	62,75	83,98	80,03	77,51	77,81	75,33	71,10	72,58	64,86	78,24	72,91	78,53	74,48
Incidenza residui attivi	76,34	40,44	160,74	79,96	72,18	44,23	77,66	112,00	140,70	136,03	117,73	159,21	137,19	104,18
Incidenza residui passivi	77,94	41,83	159,87	93,12	75,06	54,79	78,59	103,48	136,86	113,83	115,52	148,27	126,96	102,01
Realizzazione previsioni di entrata	73,50	64,75	80,26	61,82	65,16	72,35	81,35	81,97	63,89	60,24	81,94	54,96	21,28	66,42
Realizzazione previsioni di spesa	73,91	65,29	78,60	61,43	65,07	72,07	81,11	80,46	61,22	60,31	82,34	56,37	22,30	66,19

(importi in lire)

Tabella 2 - Risultato di amministrazione 2001

(in milioni di lire)

	Importo	Incidenza % sul totale degli accertamenti di entrata	Variazioni % 2000/2001
TORINO	55.041	1,47	-27,57
MILANO	127.327	0,71	-31,59
VENEZIA	58.576	4,12	-18,77
VERONA	12.421	1,62	-17,89
GENOVA	2.129	0,09	-91,03
BOLOGNA	13.891	1,12	5,54
FIRENZE	26.920	1,27	-29,90
ROMA	1.343.075	16,23	8,34
NAPOLI	420.756	13,18	43,70
BARI	160.634	22,00	-9,31
CATANIA	7.820	0,51	-61,34
MESSINA	20.985	3,31	-49,99
PALERMO	165.839	11,51	-5,13

Tabella 3 - Risultato della gestione di competenza 2001

(in milioni di lire)

	Importo	Incidenza % sul totale degli accertamenti di entrata
TORINO	-77.136	2,06
MILANO	-270.425	1,50
VENEZIA	-10.959	0,77
VERONA	-1.824	0,24
GENOVA	-11.783	0,47
BOLOGNA	-3.681	0,30
FIRENZE	-14.761	0,70
ROMA	-104.298	1,26
NAPOLI	62.606	1,96
BARI	-38.296	5,24
CATANIA	-24.178	1,59
MESSINA	-39.951	6,30
PALERMO	-97.302	6,75

Tabella 4 - Risultato economico-finanziario (dal quadro riassuntivo dei risultati differenziali)

(in milioni di lire)

	2000	2001
TORINO	-258.160	4.244
MILANO	-90.892	-102.020
VENEZIA	27.868	-14.673
VERONA	10.215	9.328
GENOVA	-52.745	-51.934
BOLOGNA	18.739	18.245
FIRENZE	11.650	-27.741
ROMA	115.246	2.637
NAPOLI	106.608	115.927
BARI	0	0,06
CATANIA	-18.703	-99.827
MESSINA	-54.527	-37.791
PALERMO	-131.000	-73.688

Tabella 5 - Risultato economico dell'esercizio

(in milioni di lire)

	2000	2001
TORINO	236.715	-94.017
MILANO	597.086	515.070
VENEZIA	10.911	1.207
VERONA	10.621	15.522
GENOVA	-20.552	180.382
BOLOGNA	-8.011	45.760
FIRENZE	54.328	45.516
ROMA	110.608	50.657
NAPOLI	385.969	268.941
BARI	-30.321	48.484
CATANIA	23.028	11.223
MESSINA	-87.323	-63.754
PALERMO	-57.862	-155.851

Tabella 6 - Patto di stabilità 2001

(in milioni di lire)

	Saldo finanziario	Obiettivo programmatico	Raggiungimento dell'obiettivo
TORINO	-312.612	-148.264	No
MILANO	-34.918	-47.336	Si
VENEZIA	68.462	-80.915	Si
VERONA	-64.047	-12.982	No
GENOVA	-223.464	-161.474	No
BOLOGNA	-13.396	-14.004	Si
FIRENZE	-141.858	-141.999	Si
ROMA	-533.681	-538.551	Si
NAPOLI	-1.035.600	-873.747	No
BARI	-118.228	-125.913	Si
CATANIA	-311.716	-320.843	Si
MESSINA	-265.580	-226.347	No
PALERMO	-672.903	-651.363	No

Tabella 7 - Esercizio 2001 - Entrate

(in milioni di lire)

	Totale stanziamenti	Totale accertamenti
TORINO	5.082.722	3.735.813
MILANO	27.784.643	17.990.814
VENEZIA	1.772.058	1.422.297
VERONA	1.239.816	766.479
GENOVA	3.839.865	2.502.069
BOLOGNA	1.712.828	1.239.274
FIRENZE	2.596.900	2.112.540
ROMA	10.097.208	8.276.469
NAPOLI	4.995.090	3.191.215
BARI	1.212.346	730.297
CATANIA	1.856.441	1.521.127
MESSINA	1.154.413	634.431
PALERMO	6.773.110	1.441.096

Tabella 8 - Esercizio 2001 - Spese

(in milioni di lire)

	Totale stanziamenti	Totale impegni
TORINO	5.158.716	3.812.949
MILANO	27.967.981	18.261.239
VENEZIA	1.823.376	1.433.256
VERONA	1.250.726	768.302
GENOVA	3.863.367	2.513.852
BOLOGNA	1.724.689	1.242.955
FIRENZE	2.622.845	2.127.301
ROMA	10.415.578	8.380.767
NAPOLI	5.110.438	3.128.609
BARI	1.274.504	768.593
CATANIA	1.876.666	1.545.305
MESSINA	1.196.378	674.382
PALERMO	6.899.806	1.538.397

Tabella 9 - Esercizio 2001 - Entrate - Scostamenti % tra accertamenti e stanziamenti

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Titolo V %	Titolo VI %	Totale %
TORINO	2,03	-1,90	-6,40	-56,62	-46,54	-32,05	-26,50
MILANO	-8,55	0,14	-6,71	-35,28	-64,45	-67,16	-35,25
VENEZIA	1,57	-1,21	-2,01	-13,24	-58,06	-21,83	-19,74
VERONA	-2,50	0,54	3,55	-70,06	-67,29	-25,17	-38,18
GENOVA	0,31	-0,70	1,02	-38,93	-79,20	-17,90	-34,84
BOLOGNA	0,44	-1,10	-4,87	-67,43	-71,45	-29,28	-27,65
FIRENZE	-0,06	-5,36	-2,26	-31,36	-30,46	-16,24	-18,65
ROMA	0,04	-2,22	-1,24	-65,51	-46,22	9,80	-18,03
NAPOLI	-2,91	-4,72	-5,61	-79,16	-78,10	-42,54	-36,11
BARI	-0,37	-0,69	-6,37	-82,68	-75,97	-45,93	-39,76
CATANIA	-8,82	-3,89	-32,39	-34,37	-45,73	495,80	-18,06
MESSINA	-2,66	-4,46	-7,96	-88,42	-89,53	56,69	-45,04
PALERMO	-4,17	-3,39	-26,29	-98,63	-94,20	-42,51	-78,72

Tabella 10 - Esercizio 2001 - Spese - Scostamenti % tra impegni e stanziamenti

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Totale %
TORINO	-6,88	-46,73	-52,59	-32,05	-26,09
MILANO	-2,71	-35,05	-62,94	-67,16	-34,71
VENEZIA	-1,87	-32,53	-82,38	-21,83	-21,40
VERONA	-1,56	-55,49	-85,26	-25,17	-38,57
GENOVA	-0,83	-53,73	-76,98	-17,90	-34,93
BOLOGNA	-1,86	-60,49	-77,66	-29,28	-27,93
FIRENZE	-4,87	-36,53	-18,21	-16,24	-18,89
ROMA	-3,19	-65,49	-15,93	9,80	-19,54
NAPOLI	-11,28	-67,18	-79,60	-42,54	-38,78
BARI	-5,24	-77,60	-0,02	-45,93	-39,69
CATANIA	-7,82	-43,46	-38,70	495,80	-17,66
MESSINA	-4,55	-87,07	-80,72	56,69	-43,63
PALERMO	-7,14	-97,65	-0,02	-42,51	-77,70

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 11 - Esercizi 2000/2001 - Entrate - Variazioni % degli accertamenti

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Titolo V %	Titolo VI %	Totale %
TORINO	-5,33	32,42	-9,54	-40,09	-2,68	-14,94	-6,93
MILANO	-6,96	11,27	9,15	49,13	-27,20	-60,57	22,89
VENEZIA	4,56	77,91	11,12	-0,87	-32,84	-15,14	3,54
VERONA	-7,95	36,64	10,86	349,26	-64,05	16,70	-4,20
GENOVA	-6,98	7,06	14,83	64,81	14,40	2,80	15,07
BOLOGNA	-6,25	44,69	18,86	14,24	2,75	3,99	11,63
FIRENZE	-4,77	26,06	14,70	65,69	47,50	8,23	26,51
ROMA	-3,03	-8,30	-2,20	-23,23	-14,84	3,80	-7,08
NAPOLI	-5,48	12,40	48,00	-56,62	-53,86	29,37	-5,17
BARI	1,32	36,27	-17,31	61,13	-17,58	-34,05	3,31
CATANIA	-10,29	11,59	7,14	268,89	568,07	1,90	57,50
MESSINA	9,03	7,07	55,56	54,34	438,57	81,57	32,00
PALERMO	-14,06	6,95	36,85	150,15	-53,03	-47,46	-8,33

Tabella 12 - Esercizi 2000/2001 - Spese - Variazioni % degli impegni

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Totale %
TORINO	8,68	-18,84	-66,30	-14,94	-8,45
MILANO	7,58	42,41	2,08	-60,57	22,85
VENEZIA	29,94	-26,57	9,21	-15,14	5,11
VERONA	8,88	-30,28	28,24	16,70	-4,17
GENOVA	3,19	54,73	-3,07	2,80	15,64
BOLOGNA	12,65	10,21	16,49	3,99	11,56
FIRENZE	10,59	21,96	96,70	8,23	26,24
ROMA	-5,10	-31,67	-5,37	3,80	-8,51
NAPOLI	12,65	-54,09	2,17	29,37	-6,57
BARI	11,63	-1,08	13,80	-34,05	3,08
CATANIA	3,59	443,27	251,29	1,90	57,58
MESSINA	4,59	219,02	5,28	81,57	24,84
PALERMO	-2,44	-5,60	1,65	-47,46	-11,17

Tabella 13 - Esercizi 2000/2001 - Entrata - Variazioni % dei residui in conto competenza

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Titolo V %	Titolo VI %	Totale %
TORINO	-11,33	-7,26	-22,69	-2,96	-11,44	-68,62	-14,34
MILANO	-27,20	-44,74	9,85	932,99	176,64	-83,60	7,85
VENEZIA	-60,81	116,33	19,13	-27,11	-32,94	17,78	-18,99
VERONA	-2,02	24,04	174,86	1.200,00	-57,72	27,49	-0,18
GENOVA	-9,87	30,22	-19,16	-29,65	-13,67	30,57	-12,03
BOLOGNA	-45,91	248,55	10,80	5,14	18,43	2,77	13,29
FIRENZE	-5,52	73,96	27,99	-11,01	43,73	-12,75	10,01
ROMA	1,90	-31,74	-10,05	-20,51	-3,72	-15,16	-15,78
NAPOLI	6,20	209,40	15,48	-36,55	-53,21	15,77	-6,26
BARI	3,33	74,34	-35,84	58,67	-15,74	-16,68	18,42
CATANIA	-16,17	41,11	16,02	737,04	606,22	39,38	140,84
MESSINA	23,16	-36,90	136,77	225,61	451,54	418,37	59,57
PALERMO	-13,94	-49,57	72,73	193,82	-53,03	-84,75	-41,89

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 14 - Esercizi 2000/2001 - Entrata - Variazioni % dei residui in conto residui

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Titolo V %	Titolo VI %	Totale %
TORINO	61,16	10,97	60,26	19,36	-20,45	39,17	20,31
MILANO	74,26	497,59	-27,97	-2,22	6,15	10,45	10,28
VENEZIA	-50,44	372,05	-1,34	13,98	-2,46	151,34	2,46
VERONA	21,93	442,08	117,86	-21,12	113,69	54,33	94,64
GENOVA	37,26	295,09	19,32	6,20	-0,19	-10,07	9,22
BOLOGNA	-	40,55	-54,47	-25,69	-28,28	-29,84	-26,04
FIRENZE	18,21	169,14	9,93	38,74	-10,23	15,23	7,88
ROMA	38,28	-38,41	37,75	4,25	11,39	-2,33	9,66
NAPOLI	24,40	-86,16	-14,80	13,83	76,54	-81,51	-7,71
BARI	91,54	-22,93	28,69	-32,69	31,02	4,33	-6,27
CATANIA	73,42	4,78	16,85	-18,46	-31,65	0,73	-6,20
MESSINA	40,89	30,11	13,40	-4,70	-17,65	5,64	-4,70
PALERMO	27,43	10,29	13,64	-7,66	-3,81	134,72	16,31

Tabella 15 - Esercizi 2000/2001 - Entrata - Variazioni % dei residui totali

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Titolo V %	Titolo VI %	Totale %
TORINO	3,84	-1,06	11,25	9,83	-19,03	-58,57	2,10
MILANO	-19,33	24,19	-11,04	57,09	32,30	-71,10	9,20
VENEZIA	-58,58	137,61	13,26	3,59	-8,74	42,32	-3,70
VERONA	4,19	74,89	158,16	283,95	1,18	38,27	32,80
GENOVA	1,13	53,83	2,83	-6,07	-4,55	4,85	-0,03
BOLOGNA	-45,53	173,39	-8,46	-18,58	-2,54	-25,71	-8,41
FIRENZE	-2,33	83,44	19,30	13,63	1,76	2,38	8,86
ROMA	15,32	-33,62	17,08	-7,88	5,42	-6,40	-4,53
NAPOLI	15,76	-44,01	-9,19	4,97	-14,34	-76,41	-7,31
BARI	12,02	4,87	3,34	-21,15	10,82	-3,95	3,42
CATANIA	15,67	21,21	16,70	7,97	81,72	5,75	29,47
MESSINA	29,42	-22,80	32,73	-4,28	0,35	152,23	6,37
PALERMO	8,39	-32,18	24,38	-1,10	-17,03	-4,88	-6,89

Tabella 16 - Esercizi 2000/2001 - Spesa - Variazioni % dei residui in conto competenza

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Totale %
TORINO	17,98	-16,51	-	-57,01	-5,87
MILANO	30,84	28,55	-	35,58	29,87
VENEZIA	20,02	-29,11	-	29,03	-17,73
VERONA	4,67	-29,84	-	47,83	-20,62
GENOVA	-6,15	1,39	-	-38,56	-3,26
BOLOGNA	-5,77	-2,34	-	86,84	-0,89
FIRENZE	18,17	-11,99	101,61	-11,85	11,26
ROMA	-31,49	-44,09	-	-4,31	-38,36
NAPOLI	6,76	-41,13	-	-5,57	-19,10
BARI	25,68	-0,38	-	-46,62	8,61
CATANIA	3,23	735,32	-	8,60	245,69
MESSINA	8,38	234,35	-47,10	733,70	87,01
PALERMO	-9,81	-10,00	-	-86,72	-35,35

Tabella 17 - Esercizi 2000/2001 - Spesa - Variazioni % dei residui in conto residui

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Totale %
TORINO	51,10	5,61	-	63,53	9,75
MILANO	-18,83	9,79	-19,34	85,99	0,98
VENEZIA	11,79	4,72	-	85,33	5,00
VERONA	40,41	82,97	-	2,25	77,38
GENOVA	27,05	-4,09	0,00	3,96	-0,84
BOLOGNA	-11,33	-5,53	-	-29,15	-11,94
FIRENZE	11,09	9,22	133,70	80,63	11,24
ROMA	8,68	1,71	622,47	-9,74	3,45
NAPOLI	-21,62	-3,23	-	-89,38	-12,13
BARI	-2,10	-3,38	-	23,19	-2,28
CATANIA	-5,18	-20,08	0,00	-2,06	-14,28
MESSINA	25,27	-12,28	2,94	48,86	-9,74
PALERMO	6,22	-14,64	-	161,29	-0,25

Tabella 18 - Esercizi 2000/2001 - Spesa - Variazioni % dei residui totali

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Totale %
TORINO	24,45	-1,29	-	-50,74	2,60
MILANO	0,26	15,52	-19,34	50,21	10,93
VENEZIA	18,95	-2,75	-	41,35	-1,04
VERONA	12,79	18,01	-	32,54	17,07
GENOVA	2,64	-2,85	284,75	-26,50	-1,72
BOLOGNA	-6,60	-4,54	-	-14,59	-6,76
FIRENZE	16,79	2,51	101,64	25,26	11,25
ROMA	-17,12	-7,57	-90,29	-7,40	-13,75
NAPOLI	-4,02	-10,34	-	-83,39	-13,95
BARI	12,18	-2,71	-	-19,95	1,44
CATANIA	-2,65	37,26	10.629,38	-0,13	26,17
MESSINA	12,95	-6,13	-3,73	459,06	4,22
PALERMO	-2,82	-14,22	-	-3,40	-10,07

4.2 Verifica dell'attuazione dei programmi nelle relazioni sui rendiconti

4.2.1 Il processo di programmazione nell'ordinamento delle Amministrazioni locali

Nelle Relazioni della Sezione Enti Locali prima e di questa Sezione Autonomie poi, è stato più volte sottolineato che l'esigenza di ponderate e organiche programmazioni consegue non solo alla necessità di assicurare alla collettività funzioni e servizi adeguati, senza sprechi e inefficienze, ma anche all'esigenza di una reale "trasparenza" delle amministrazioni: queste risultano infatti comprensibili, comparabili e valutabili solo se i dati contabili sono chiaramente connessi a ben precisi programmi.

Orbene, per soddisfare questa esigenza di un'effettiva ed incisiva programmazione, nel testo unico sulle autonomie locali approvato con d.lgs. n. 267 del 2000 viene delineato un processo programmatico che prende origine dalle "linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato". Si tratta di un documento che il sindaco o il presidente della Provincia, sentita la giunta, presenta entro il termine fissato dallo statuto e che deve essere già definito sufficientemente per consentire il previsto esame da parte del consiglio (art. 46 comma 3).

I programmi dell'amministrazione sono poi definiti con l'approvazione del bilancio di previsione annuale e dei suoi "allegati" (art. 162 e segg.), fra i quali una particolare importanza presenta la relazione previsionale e programmatica (art. 170). Questa relazione viene redatta per la parte spesa "per programmi e per eventuali progetti", ove per *programma* si intende "il complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare e di interventi diretti e indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito, nel più vasto piano generale di sviluppo dell'ente" (art. 165 comma 7).¹⁹⁹

In coerenza con i programmi della relazione previsionale e programmatica, la giunta "definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi" (art. 169 comma 1).²⁰⁰

Infine, il processo in esame comprende un fondamentale momento di verifica nella "relazione al rendiconto della gestione", che "esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti", analizzando altresì "gli scostamenti principali intervenuti rispetto alle previsioni, motivando le cause che li hanno determinati" (art. 151 comma 6, art. 231).

In particolare, la *verifica dell'attuazione dei programmi* -si tratta evidentemente dei programmi definiti dalla relazione previsionale e programmatica- è un adempimento senza il quale tutta la programmazione dell'Ente resterebbe priva di un'apprezzabile utilità: come è già

¹⁹⁹ Va precisato che con l'espressione "nel più vasto piano generale di sviluppo dell'ente" l'art. 165 del d.lgs. n. 267 del 2000 sembra richiedere non tanto un distinto ulteriore documento programmatico quanto piuttosto un'organica e unitaria visione strategica, finalizzata appunto allo "sviluppo" della comunità locale.

La centralità della relazione previsionale e programmatica nell'ambito della manovra di bilancio è confermata dalla disposizione dell'art. 170 comma 9 del citato d.lgs. n. 267: "nel regolamento di contabilità sono previsti i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni di consiglio e di giunta che non sono coerenti con le previsioni della relazione previsionale e programmatica".

²⁰⁰ La definizione del piano esecutivo di gestione (PEG) "è facoltativa per gli Enti locali con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e per le comunità montane" (art. 169 comma 3 del d.lgs. n. 267).

E' appena il caso di sottolineare che tra i *programmi* della relazione previsionale e programmatica e gli *obiettivi* del piano esecutivo di gestione vi è una differenza di livello -gli obiettivi in questione concretizzano i programmi, da questi sostanzialmente derivano e con questi in definitiva devono essere coerenti- ma anche e soprattutto di finalità.

La relazione previsionale e programmatica è predisposta dall'organo esecutivo ma approvata dal consiglio (art. 174) e costituisce una delle principali manifestazioni del ruolo "di indirizzo e di controllo politico-amministrativo" attribuito al consiglio stesso (art. 42); nel contempo, in vista di una sostanziale trasparenza o "pubblicità" dei bilanci (art. 162), i programmi della relazione permettono alla collettività amministrata di comprendere come in concreto l'Ente intenda amministrare, overosia quali risultati per la collettività stessa intenda conseguire con le risorse di bilancio. Il PEG invece è approvato dall'"organo esecutivo" (art. 169): si tratta infatti di una pianificazione operativa che in linea di principio si risolve nel contesto della dialettica giunta-responsabili dei servizi.

stato osservato nella Relazione della Sezione sull'esercizio 1999, senza un'"accurata verifica dei risultati anche la più raffinata programmazione rischia di ridursi ad una esercitazione, magari anche pregevole ma in concreto ben poco influente sulla concreta gestione".

Nella stessa Relazione ora ricordata, è stato poi anche evidenziato che un'analisi dei "costi sostenuti" presuppone l'effettiva istituzione di quelle contabilità economiche analitiche che l'art. 229 del d.lgs. n. 267 del 2000 indica invece come meramente facoltative. E' peraltro evidente che anche ove non sia possibile valutare i *costi* sostenuti per ogni programma, è pur sempre possibile e anzi indispensabile quantificare e valutare le *spese* affrontate per i vari programmi.

4.2.2 L'indagine della Sezione

In considerazione dell'importanza del momento della verifica dei risultati, la Sezione ha effettuato una specifica analisi con riferimento ad un campione di Comuni di grande rilevanza: Torino, Milano, Venezia, Verona, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania, Messina e Palermo: si tratta in sostanza dei 13 Comuni con maggiore popolazione.²⁰¹

Senza formulare specifiche valutazioni sulla complessiva "funzionalità" amministrativa degli Enti del campione -un'analisi di questo tipo avrebbe evidentemente richiesto ben altri approfondimenti- si è cercato in sostanza di accertare: in primo luogo, se una qualche verifica a consuntivo sull'attuazione dei programmi delineati dalla relazione previsionale e programmatica in concreto vi sia stata; in secondo luogo, se la verifica abbia in realtà compreso sia l'aspetto amministrativo (cosa è stato fatto) che quello finanziario (quanto è stato speso); infine, se siano stati analizzati, chiarendone cause e conseguenze, gli scostamenti tra le previsioni e le spese effettive. Per ogni Comune, e sempre che i dati lo abbiano consentito, sono state raffrontate in un prospetto, per i vari programmi, le previsioni definitive di spesa con gli impegni concretamente presi e, ove possibile, con i pagamenti.

Alcune sintetiche considerazioni conclusive intendono poi fare brevemente il punto sullo stato dell'evoluzione in atto nella materia in esame.

Con note del 14.4.2003 le osservazioni del paragrafo seguente sono state sottoposte all'attenzione delle amministrazioni interessate. Hanno fornito precisazioni e puntualizzazioni sull'argomento i Comuni di Milano, Genova, Bologna, Firenze e Palermo.

4.2.3 Risultati dell'indagine

Torino

La "relazione illustrativa del rendiconto esercizio 2001" del comune di Torino ha per oggetto programmi corrispondenti alle articolazioni organizzative dell'Ente: servizio risorse finanziarie; vice direzione generale servizi tecnici e patrimonio; vice direzione generale affari istituzionali; divisione ambiente e mobilità; divisione edilizia e urbanistica; servizio centrale risorse umane; servizio centrale controllo strategico e direzionale; divisione servizi educativi; divisione servizi socio-assistenziali; divisione servizi culturali; divisione servizi tributari catasto e partecipate; divisione economia e sviluppo; divisione corpo di polizia municipale; servizio centrale comunicazione.

Peraltro, il carattere sostanzialmente descrittivo più che valutativo dell'esposizione e, soprattutto, la frequente mancanza di precisazioni sulle spese sostenute non consentono di comprendere quali risultati siano stati in concreto raggiunti, quali scostamenti rispetto alle previsioni si siano verificati, per quali ragioni e con quali conseguenze.

Non è comunque possibile raffrontare previsioni e spese effettive per i vari programmi.

Milano

La relazione sul rendiconto 2001 presenta un'analisi su tre livelli -programmi, servizi, centri di costo- indubbiamente accurata sotto il profilo finanziario: si raffrontano infatti le previsioni iniziali, quelle finali e gli accertamenti/impegni; per i *programmi* si indicano anche le

²⁰¹ Sulla rilevanza del campione. v. anche al capitolo precedente.

diverse “risorse destinate a finanziarie le spese correnti e di parte straordinaria”; per i programmi e i servizi si precisano le “voci” di spesa; per i centri di costo si quantificano le spese correnti e quelle in conto capitale.²⁰²

L’illustrazione delle attività svolte non sembra peraltro chiarire altrettanto puntualmente in quale misura gli scostamenti tra previsioni e impegni, in massima parte riguardanti le spese in conto capitale, possano aver influito sui risultati concretamente conseguiti.

Ad esempio, nell’ambito del programma “mobilità e trasporti” (impegni pari al 41,51% degli stanziamenti), per il servizio “interventi per gli autoparcheggi” risultano impegni pari appena al 23,56% delle previsioni: si tratta di un rilevante scostamento che risulta in massima parte addebitabile ai mancati investimenti -13 miliardi di stanziamenti e nessun impegno di spesa- senza peraltro che vengano in alcun modo chiarite la natura degli imprevisti o difficoltà incontrate e loro conseguenze sul piano dei risultati. Similmente, per il programma “sviluppo economico e servizi produttivi” (impegni pari al 42,21% degli stanziamenti) non è stato preso alcun impegno di spesa sugli stanziamenti di 20 miliardi per “partecipazioni azionarie”: ma il punto non viene in alcun modo chiarito.

Con nota del 30.4.2003, il comune di Milano ha precisato, tra l’altro, quanto segue:

1) Per un’adeguata valutazione, occorre considerare che “il risultato di parte corrente è prossimo al 100% (97,5%), mentre le iniziative connesse alle spese di investimento hanno avuto una realizzazione pari al 36,5% rispetto a quanto preventivato”.

2) Questa diversità di risultati è dovuta al fatto che, a differenza delle “previsioni di parte corrente”, “le previsioni di investimento” sono in realtà “dipendenti dall’acquisizione delle fonti straordinarie di entrata”: “proventi derivanti dalle privatizzazioni e dall’alienazione del patrimonio immobiliare”, “ricorso all’indebitamento”, “alienazioni mobiliari” etc. E “la mancata realizzazione di dette entrate” non ha appunto “consentito il finanziamento di buona parte degli investimenti previsti”.

3) In ogni caso, per il comune di Milano “il volume degli investimenti portati a compimento esprime un valore assoluto molto elevato”, che si situa “ben oltre la spesa media pro-capite di investimento dei Comuni italiani”.

Queste precisazioni sono certo condivisibili, ma richiedono un chiarimento sulla natura della presente rilevazione. In questa sede non si intende esprimere alcuna specifica valutazione sulla funzionalità delle amministrazioni in esame (v. *supra*), e in particolare sul loro dinamismo nel realizzare gli investimenti previsti: si vuole solo verificare se le amministrazioni stesse abbiano sufficientemente chiarito, nella relazione sul rendiconto, le ragioni e le conseguenze dei divari tra le previsioni di spesa per i vari programmi e le effettive realizzazioni. Si tratta di un’esigenza di chiarezza che, ad avviso di questa Sezione, riguarda tutte le spese previste per i vari programmi, sia quelle correnti che in conto capitale.

Programmi del comune di Milano

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	% b/a
Servizi primari	424.722.680.487	343.905.349.014	80,97
Territorio verde ambiente	969.547.352.725	734.952.686.727	75,80
Mobilità e trasporti	1.467.533.235.246	609.196.152.471	41,51
Istruzione e cultura	1.047.978.447.660	888.136.890.223	84,75
Sport e turismo	62.520.221.000	55.562.626.311	88,87
Sanità e sicurezza sociale	618.210.049.165	561.779.817.143	90,87
Giustizia e sicurezza pubblica	277.011.920.000	242.046.384.356	87,38
Sviluppo economico e servizi produttivi	38.474.532.500	16.239.640.648	42,21
Funzionalità interna	1.250.541.473.815	1.072.681.349.917	85,78

²⁰² Viene precisato che, “verificata la coerenza dei valori riclassificati per programmi con quelli del rendiconto finanziario, si è ritenuto opportuno apportare delle rettifiche” al fine di escludere “tutte quelle operazioni di natura contabile che non abbiano incidenza reale sulle attività svolte”. Inoltre, non sono stati considerati “l’importo destinato alla riduzione dei mutui in essere, devoluto alla Cassa Depositi e Prestiti e ad altri Istituti di credito”, e le “partite riferite ai servizi per conto di terzi, sia di entrata che di spesa”.

Venezia

Nella relazione previsionale e programmatica 2001-2003 del comune di Venezia erano delineati 8 *programmi*: attività istituzionali, municipalità e sicurezza; istruzione e sport; cultura, musei civici; interventi nel settore della mobilità; assetto e gestione del territorio; ambiente, vivibilità e sostenibilità urbana; sociale; turismo, commercio e attività produttive. La “relazione illustrativa” sul rendiconto presenta invece un’ “analisi per direzione centrale” che ha appunto per oggetto 20 *direzioni centrali*. In sostanza, i due documenti sono diversamente articolati.

Ciò premesso, si rileva che l’analisi della relazione sul rendiconto specifica le spese sostenute dai centri di costo compresi in ogni direzione. L’analisi dovrebbe anche chiarire i “principali risultati conseguiti” e formulare inoltre “valutazioni e considerazioni finali”, ma per questi aspetti presenta livelli di approfondimento diversi, con alcune genericità e contraddizioni.

Ad esempio, per il centro di costo 340 “ambiente Venezia” -compreso nella direzione “ambiente e sicurezza del territorio” che presenta un livello di impegni complessivamente pari al 48,12%- sono stati impegnati solo 3,7 miliardi su stanziamenti pari a 13,7 miliardi. Dai prospetti delle entrate e delle spese si evince che per ragioni imprecisate non è stato acquisito un finanziamento regionale di 10 miliardi e che per conseguenza non è stata effettuata alcuna spesa per le previste “bonifiche e messa in sicurezza legge 426/2000”. Ciononostante, l’ “analisi finanziaria” afferma che le attività svolte hanno “comportato l’utilizzo di tutti i fondi previsti ai centri di costo 340, 342, 344 e 345 sia in fase di previsione che di assestamento”. E nelle “valutazioni e considerazioni finali” si dichiara, genericamente, che “la direzione è riuscita a garantire un buon grado di soddisfazione della domanda nei diversi settori di attività anche a fronte di emergenze spesso complesse”.

Programmi del comune di Venezia

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Gabinetto del sindaco	10.909.084.000	10.897.071.330	9.135.858.123	99,89	83,75
Direzione generale	2.146.322.336	1.768.119.436	1.497.468.892	82,38	69,77
Polizia municipale	32.846.030.000	32.667.102.678	28.952.375.144	99,46	88,15
Relazioni esterne e comunicazione	5.690.046.579	5.674.697.149	4.297.444.897	99,73	75,53
Avvocatura civica	6.866.723.000	6.833.759.445	2.554.483.617	99,52	37,20
Supporto agli organi istituzionali	13.511.034.000	13.454.471.935	11.041.996.715	99,58	81,73
Relazioni internazionali etc.	3.066.941.760	2.828.818.664	1.588.504.889	92,24	51,79
Sviluppo organizzativo etc.	43.307.610.000	42.954.266.693	16.944.364.893	99,18	39,13
Affari generali, gare e contratti	9.204.430.000	9.167.603.755	7.664.792.009	99,60	83,27
Programmazione e controllo	731.184.539.180	632.770.310.695	407.557.942.344	86,54	55,74
Finanza, patrimonio e bilancio	315.721.158.434	142.490.444.979	87.022.812.639	45,13	27,56
Progettazione ed esecuzione dei lavori	160.055.602.000	102.779.261.951	27.113.198.782	64,21	16,94
Ambiente e sicurezza del territorio	19.401.713.000	9.336.994.496	6.298.307.030	48,12	32,46
Beni e attività culturali	42.073.372.529	42.022.284.048	32.730.368.433	99,88	77,79
Sportello unico	22.811.133.000	22.430.228.577	13.375.375.809	68,29	58,64
Sviluppo del territorio e mobilità	14.629.767.706	14.431.783.153	8.574.288.241	98,65	58,61
Politiche sociali ed educative	183.080.767.800	176.453.125.418	132.993706.607	96,38	72,64
Decentramento e municipalità	72.158.174.871	59.229.844.910	42.914.072.150	82,08	59,47
Municipalità di lido	353.982.000	353.456.264	107.375.288	99,85	30,33
Municipalità di Marghera	738.414.000	738.410.418	183.784.831	99,99	24,89

Verona

In un volume della relazione della giunta sul rendiconto per l’esercizio 2001, è presentata una “verifica finale programmatica” articolata per “schede di rilevazione”, che mirano “ad evidenziare in particolare i seguenti aspetti: a) la fase di attuazione in cui si trova il programma mediante l’indicazione della percentuale di programma già realizzato al 31 dicembre 2001; b) le eventuali cause di ritardi o carenze nella realizzazione del programma; c) le conseguenze che avrebbero potuto derivare dalla mancata attuazione del programma; d) le proposte per il superamento delle carenze o dei ritardi riscontrati; e) la percentuale finale, al 31.12.2001, di attuazione rispetto ad ogni specifica finalità del programma”.

Le schede dovrebbero anche specificare “la percentuale di stato di attuazione del programma” e delle varie “finalità da conseguire”, le “eventuali cause di ritardi o carenze nella realizzazione del programma”,²⁰³ le “proposte per il superamento delle carenze o ritardi riscontrati”. Ma risultano spesso poco significative proprio nell'illustrazione dei risultati effettivamente raggiunti, in relazione agli scostamenti tra previsioni e spese effettive.

Ad esempio, per il programma “gestione del patrimonio” si lamenta genericamente una “scarsità di risorse finanziarie” e di “risorse umane”, ma si indica poi come “percentuale di stato di attuazione del programma” il 95% e si dichiara espressamente che “non sono riscontrabili carenze e ritardi”: come ciò sia stato possibile con impegni inferiori alla metà delle spese previste, non viene chiarito.

In definitiva, l'impostazione della verifica dell'attuazione dei programmi del comune di Verona è indubbiamente interessante: la sua concreta realizzazione potrebbe essere affinata.

Programmi del comune di Verona

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Gestione del patrimonio	457.130.650.000	224.044.619.734	40.332.755.996	49,01	8,82
Servizi educativi ed assistenziali	75.121.847.156	74.108.193.147	47.233.887.754	98,65	62,88
Gestione del territorio	25.058.000.000	14.518.154.641	541.233.763	57,94	2,16
Servizi culturali	12.499.610.400	11.823.827.012	6.791.704.544	94,59	54,34
Miglioramento della sicurezza	8.100.000.000	4.854.734.767	1.670.118.370	59,93	20,62
Servizi demografici	3.070.000.000	2.784.831.273	163.126.856	90,71	5,31
Bilancio programmazione e spese	86.953.735.405	85.747.501.470	84.936.121.055	98,61	97,68
Gestione contabile entrate, etc.	34.726.000.000	33.563.471.847	23.700.030.168	96,65	68,25
Servizi generali	27.702.500.000	21.519.762.357	11.968.239.979	77,68	43,20
Direzione generale	42.434.849.943	41.671.254.242	23.813.169.467	98,20	56,12
Gestione delle risorse umane	166.632.000.000	166.340.259.748	147.909.704.039	99,82	88,76
Consiglio comunale	2.650.000.000	2.621.438.677	2.340.703.017	98,92	88,33
Decentramento istituzionale etc.	2.319.880.000	2.303.347.974	1.613.631.059	99,29	69,56

Genova

Nella relazione di giunta sul rendiconto 2001, si dichiara che “i programmi deliberati in sede previsionale sono stati sostanzialmente attuati in fase di gestione”. Nelle “considerazioni sullo stato di attuazione dei programmi” si legge poi che “le Direzioni hanno operato conformemente ai programmi stabiliti nella programmazione 2001-2003”, di cui “si evidenziano i principali aspetti”.

In realtà, queste evidenziazioni consistono in alcune sintetiche descrizioni di attività svolte o ancora in atto: descrizioni molto brevi (in alcuni casi anche solo di due righe), e che comunque non precisano le spese sostenute, i risultati concretamente raggiunti, le cause e le conseguenze degli scostamenti tra previsioni e realizzazioni.

Non risulta pertanto possibile raffrontare gli stanziamenti previsti per i vari programmi della relazione previsionale e programmatica e le spese effettive.

Con nota n. 413 del 5.5.2003, il comune di Genova ha peraltro ribadito che i programmi “sono stati realizzati” quasi completamente. Inoltre, ha precisato “che all'interno delle Direzioni sono stati realizzati e discussi rapporti settoriali periodici per controllare la gestione dei singoli programmi. Nelle considerazioni sullo stato di attuazione dei programmi per il rendiconto 2002, in corso di predisposizione, verranno inseriti elementi quantitativi di valutazione per i programmi più rilevanti. Questa reportistica sarà ancora più efficace in futuro poiché, nel corso nel 2003, sarà avviato il progetto contabilità analitica che completerà il processo di implementazione e miglioramento dell'attività di analisi dei costi delle attività rilevanti per semplificare ed accelerare l'attività di controllo”.

²⁰³ Come cause di ritardi o carenze sono indicate: “A scarsità risorse finanziarie; B scarsità risorse umane; C scarsità risorse strumentali; D eventi eccezionali; E modifica normativa; F altro (da specificare)”.

Bologna

La relazione sul rendiconto 2001 quantifica per i vari programmi, coincidenti con le funzioni del modello di bilancio approvato con d.P.R. n. 194 del 1996, "il raggiungimento dei risultati espressi dalle percentuali tra somme impiegate e risorse destinate".

Questi sintetici dati non sono peraltro accompagnati da specifici chiarimenti sui risultati amministrativi effettivamente raggiunti, anche quando gli scostamenti tra previsioni e spese sono rilevanti: ad esempio, il programma "funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" presenta senza spiegazioni un "livello di realizzazione" solo del 45,88%.

Con nota n. 70378 del 23.4.2003, il comune di Bologna ha peraltro precisato che l'amministrazione "ha, nel tempo, definito uno sperimentato sistema di pianificazione e controllo che utilizza specifici strumenti di individuazione e verifica dei programmi dell'Ente a preventivo, nel corso dell'esercizio finanziario e a consuntivo. Nell'ambito di tale sistema, oltre alla relazione al rendiconto 2001, vengono prodotti ulteriori elaborati di consuntivo che riportano, sotto forma di indicatori, i più significativi risultati conseguiti nell'attività dell'Ente a fronte delle risorse ed obiettivi assegnati ai vari settori comunali per la realizzazione dei programmi ad essi attribuiti. Si tratta del consuntivo a budget, del consuntivo di contabilità analitica e del consuntivo di esercizio del piano dei lavori pubblici e degli investimenti". Questa documentazione, viene anche precisato, è "regolarmente fornita ai consiglieri".

Programmi del comune di Bologna

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Amministrazione, gestione etc.	759.723.096.977	348.590.431.050	259.342.481.654	45,88	34,14
Giustizia	10.098.117.149	9.943.080.609	7.299.153.178	98,46	72,28
Polizia locale	39.361.149.698	39.146.778.286	35.494.960.305	99,46	90,18
Istruzione pubblica	141.904.847.476	139.713.281.783	120.584.458.342	98,46	84,98
Cultura e beni culturali	57.695.381.506	56.984.812.969	42.216.581.626	98,77	73,17
Sport e ricreazione	14.569.456.244	14.087.448.477	10.114.431.878	96,69	69,42
Turismo	1.488.186.879	1.488.186.879	1.154.446.945	100,00	77,57
Viabilità e trasporti	152.094.172.441	147.704.013.629	111.242.809.241	97,11	73,14
Gestione del territorio e ambiente	170.821.672.691	159.966.345.896	82.390.320.190	93,65	48,23
Settore sociale	192.361.800.942	189.942.767.759	137.121.308.569	98,74	71,28
Sviluppo economico	17.230.887.996	16.647.844.047	4.277.869.376	96,62	24,83
Servizi produttivi	1.731.724.551	1.620.965.730	1.191.412.358	93,60	68,80

Firenze

In un apposito volume allegato alla relazione sul rendiconto, viene chiarito che "la verifica finale sullo stato di attuazione dei programmi dell'anno 2001 segue l'articolazione della relazione previsionale e programmatica 2001-2003: come questa, è suddivisa in cinque aree individuate come le linee prioritarie del programma del sindaco e dell'amministrazione. Ogni area è il contenitore di una serie di programmi, per ognuno dei quali viene fornita una relazione sullo stato di attuazione, una tabella che espone i dati finanziari dell'entrata e dell'uscita. Vi è poi una relazione riassuntiva dello stato di attuazione del piano degli investimenti concernente le opere pubbliche, seguito da una tabella sintetica che evidenzia la realizzazione dei progetti rispetto alla programmazione con gli eventuali slittamenti e anticipi."²⁰⁴

Si tratta di una verifica certamente accurata che manifesta attenzione e sensibilità per le esigenze di una moderna programmazione. Solamente, dall'analisi contenuta nella relazione della giunta non sembrano evincersi sempre compiutamente le cause e le conseguenze degli scostamenti tra previsioni di spesa da una parte, effettivi impegni e successive "liquidazioni" dall'altra.²⁰⁵

²⁰⁴ Il documento in questione - viene precisato - è l'ultimo elaborato secondo il vecchio schema che suddivideva le attività dell'Ente in oltre 100 programmi: per l'anno 2002 si è realizzata una relazione previsionale condensata in 23 programmi, le cui verifiche seguiranno un'impostazione diversa, grazie al rimodellamento dei documenti della programmazione (piano dettagliato degli obiettivi e piano esecutivo di gestione) e del loro monitoraggio".

²⁰⁵ A differenza di altre amministrazioni, il comune di Firenze si riferisce a "liquidazioni" anziché a "pagamenti".

Ad esempio, dall'analisi finanziaria del programma "edilizia della scuola dell'obbligo", si evince che la modestia del livello di impegni (4,45%) è addebitabile in massima parte alle spese in conto capitale: 1,3 miliardi di impegni a fronte di stanziamenti pari a 29,9 miliardi. Senonché, nella breve illustrazione delle attività dell'area che comprende il programma in questione, si dichiara poi espressamente, e senza alcun cenno ai minori investimenti per l'edilizia, che "tutti gli obiettivi dei programmi di questa area" sono stati realizzati. Similmente, per il programma "gestione dei beni di rilevanza artistica" risultano per le spese in conto capitale, che costituiscono ovviamente una parte del programma, impegni di 10,2 miliardi a fronte di stanziamenti di 38 miliardi: nella breve descrizione delle attività dell'area pertinente, si afferma invece espressamente che "sono risultati tutti in linea con la programmazione i programmi relativi alle politiche culturali".

Con nota n. 983 del 5.5.2003, l'amministrazione ha comunque tra l'altro affermato, in sintesi, quanto segue:

- 1) I programmi descritti nella relazione previsionale e programmatica "si configurano come cornici di riferimento e contenuto di obiettivi gestionali, descritti nel piano esecutivo di gestione, con riferimento sia alle entrate/spese correnti, sia alle entrate/spese di investimento. E' in base alla mancata, parziale o totale realizzazione di questi ultimi obiettivi che si valuta l'aderenza dei singoli programmi alla previsione e alla loro realizzazione".
- 2) "Per un'informazione completa e corretta circa lo stato di attuazione dei programmi", è importante "una lettura integrata della relazione della giunta al rendiconto 2001 e dello stato di attuazione dei programmi al 31.12.2001". E "la realizzazione della parte dei programmi che comporta entrate/spese di investimento" è accuratamente descritta anche in altri documenti.
- 3) L'"analisi degli scostamenti fra le previsioni di spesa e le spese effettive, nonché tra previsioni, impegni e liquidazioni", tiene presente che la "politica finanziaria dell'Ente" avrebbe "perso di leggibilità in una illustrazione di estremo dettaglio data dai 110 programmi esistenti nel 2001".
- 4) La verifica sui programmi effettuata dal comune di Firenze va considerata pienamente soddisfacente sotto tutti gli aspetti considerati nella rilevazione di questa Sezione (v. *supra*). Ed "infine, è nella programmazione successiva al 2001 che si tiene in considerazione quanto emerso nello stato di attuazione dei programmi e pertanto le eventuali conseguenze degli scostamenti tra previsioni di spesa ed effettivi impegni".

Programmi del comune di Firenze

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Liquidazioni (c)	% b/a	% c/a
Città vivibile e sicura	596.806.191.112	422.989.562.202	230.363.436.630	70,88	38,60
Protezione civile	1.587.051.400	1.195.482.105	649.175.557	75,33	40,90
Viabilità, circolazione etc.	110.083.945.244	79.371.724.673	49.481.837.629	72,10	44,95
Illuminazione pubblica	16.010.000.000	16.006.182.339	12.868.526.284	99,98	80,38
Trasporti pubblici locali	229.499.414.600	111.662.402.271	15.233.331.997	48,65	6,64
Smaltimento rifiuti	130.965.034.400	130.965.034.400	99.825.000.000	100,00	76,22
Verde pubblico e tutela dell'ambiente	34.958.458.194	20.707.412.390	8.629.101.081	59,23	24,68
Decentramento per il verde Quartiere 1	1.820.080.350	1.418.509.487	709.373.310	77,94	38,97
Decentramento per il verde Q. 2	1.779.984.800	1.718.749.924	1.036.455.669	96,56	58,23
Decentramento per il verde Q. 3	1.741.452.140	1.471.166.533	980.356.323	84,48	56,30
Decentramento per il verde Q. 4	3.271.150.700	3.171.077.730	1.547.051.042	96,94	47,29
Decentramento per il verde Q. 5	3.406.379.600	3.255.435.173	1.259.641.437	95,57	36,98
Produzione e distribuzione dell'acqua	39.808.704.320	39.597.700.983	29.256.464.377	99,47	73,49
Depurazione dell'acqua	18.768.507.364	9.196.194.058	6.647.564.917	49,00	418,86
Sistema delle fognature	3.556.028.000	3.389.947.586	2.239.557.007	95,33	62,98
Solidarietà e socialità	480.602.243.993	418.055.421.932	235.338.052.756	86,99	48,97
Servizi necroscopici e cimiteriali	6.823.547.980	6.737.402.326	4.212.016.976	98,74	61,73
Igiene pubblica	1.117.380.500	1.064.157.472	866.148.451	95,24	77,52
Prevenzione e riabilitazione	10.395.222.229	10.310.078.367	4.698.248.420	99,18	45,20
Prevenzione e riabilitazione Q. 1	129.000.000	129.000.000	129.000.000	100,00	100,00
Prevenzione e riabilitazione Q. 2	134.000.000	131.953.589	131.953.589	98,47	98,47
Prevenzione e riabilitazione Q. 3	170.000.000	168.599.840	97.549.840	99,18	57,38

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue

Prevenzione e riabilitazione Q. 4	873.000.000	872.837.499	673.355.259	99,98	77,13
Prevenzione e riabilitazione Q. 5	270.400.000	259.800.000	240.600.000	96,08	88,98
Servizi assistenziali ai minori	12.228.566.400	12.027.718.400	6.817.720.567	98,36	55,75
Strutture residenziali, ricovero etc.	36.164.646.820	31.932.616.752	21.217.814.026	88,30	58,67
Servizi diversi di assistenza pubblica	47.605.822.496	44.199.326.120	24.670.811.872	92,84	51,82
Anziani e altra assistenza Q. 1	202.864.000	202.794.700	150.699.636	99,97	74,29
Anziani e altra assistenza Q. 2	558.387.123	556.359.761	465.821.390	99,64	83,42
Anziani e altra assistenza Q. 3	207.007.000	207.007.000	201.874.500	100,00	97,52
Anziani e altra assistenza Q. 4	674.896.186	670.879.796	565.741.031	99,40	83,83
Anziani e altra assistenza Q. 5	286.300.000	285.956.754	189.802.800	99,88	66,30
Assistenza ai minori Q. 1	698.251.000	697.642.886	519.817.020	99,91	74,45
Assistenza ai minori Q.2	714.000.000	713.183.500	580.315.940	99,89	81,28
Assistenza ai minori Q.3	628.320.000	628.312.515	413.431.864	100,00	65,80
Assistenza ai minori Q.4	940.000.000	939.899.156	677.161.398	99,99	72,04
Assistenza ai minori Q.5	1.207.450.000	1.178.577.500	1.043.178.346	97,61	86,40
Servizi diversi di assistenza Q. 1	4.334.169.800	4.333.905.800	4.057.508.034	99,99	93,62
Servizi diversi di assistenza Q. 2	3.032.821.600	3.031.945.896	2.766.366.397	99,97	91,21
Servizi diversi di assistenza Q. 3	2.216.264.200	2.124.396.657	1.871.817.180	95,85	84,46
Servizi diversi di assistenza Q. 4	4.935.154.000	4.935.152.632	4.482.330.211	100,00	90,82
Servizi diversi di assistenza Q. 5	6.127.230.700	6.060.937.540	4.987.166.865	98,92	81,39
Gestione del patrimonio abitativo	21.540.476.313	16.265.688.062	9.617.130.266	75,51	44,65
Edilizia residenziale pubblica	57.799.051.084	57.025.765.785	1.042.908.211	98,66	1,80
Astili nido e servizi complementari	35.444.674.352	33.357.067.190	28.606.016.678	94,11	80,71
Scuola materna	35.777.179.900	30.274.101.354	24.229.014.633	84,62	67,72
Edilizia della scuola dell'obbligo	29.899.200.000	1.329.600.000	83.433.508	4,45	0,28
Istruzione secondaria etc.	44.999.159.520	42.959.231.406	33.730.917.505	95,47	74,96
Refezione, trasporto scuole etc.	44.932.429.580	44.761.832.362	26.233.932.759	99,62	58,39
Educazione, scambi culturali etc.	10.101.842.074	8.757.485.870	5.471.324.267	86,69	54,16
Decentramento educazione etc. Q. 1	3.765.280.184	3.521.760.051	1.023.883.803	93,53	27,19
Decentramento educazione etc. Q. 2	3.841.381.151	3.838.957.751	1.019.282.928	99,94	26,53
Decentramento educazione etc. Q. 3	4.601.784.379	4.555.438.079	650.814.020	98,99	14,14
Decentramento educazione etc. Q. 4	3.976.319.948	3.901.428.344	1.498.301.049	98,12	37,68
Decentramento educazione etc. Q. 5	4.866.724.954	4.708.714.292	1.359.414.759	96,75	27,93
Stadio, piscine altri impianti sportivi	29.571.274.260	21.678.537.245	8.323.710.613	73,31	28,15
Manifestazioni sportive e ricreative	4.664.700.460	4.617.996.632	4.148.321.124	99,00	88,93
Decentramento sport etc. Q. 1	163.541.200	163.518.040	129.031.463	99,99	78,90
Decentramento sport etc. Q. 2	280.995.500	280.720.461	260.371.539	99,90	92,66
Decentramento sport etc. Q. 3	184.472.800	184.282.846	148.853.317	99,90	80,69
Decentramento sport etc. Q. 4	604.753.500	603.118.119	308.479.269	99,73	51,01
Decentramento sport etc. Q. 5	912.300.800	869.735.585	724.659.433	95,33	79,43
Produzione culturale ed economica	122.134.876.580	74.724.208.460	45.739.197.817	61,18	37,45
Partecipazioni azionarie contribuzioni	4.391.411.800	3.149.865.084	1.962.065.264	71,73	44,68
Sportello Unico Attività Produttive	27.154.550.515	13.077.826.506	5.320.670.251	48,16	19,59
Gestione dei beni di rilevanza artistica	41.073.735.114	13.302.920.270	2.355.706.136	32,39	5,74
Musei comunali	7.481.290.200	6.268.529.974	4.240.088.455	83,79	56,68
Servizi culturali	27.448.572.240	24.912.422.192	20.903.410.510	90,76	76,15
Biblioteche centrali e archivi	5.009.067.000	5.004.926.721	3.969.476.702	99,92	79,25
Decentramento cultura Q. 1	548.454.800	547.014.800	497.851.276	99,74	90,77
Decentramento cultura Q. 2	824.527.000	824.282.869	515.388.138	99,97	62,51
Decentramento cultura Q. 3	494.371.395	489.271.766	400.242.840	98,97	80,96
Decentramento cultura Q. 4	1.774.769.200	1.540.931.966	1.372.718.756	86,82	77,35
Decentramento cultura Q. 5	1.247.218.516	1.242.868.082	965.985.175	99,65	77,45
Decentramento biblioteche Q. 1	621.137.700	617.841.721	559.718.829	99,47	90,11
Decentramento biblioteche Q. 2	538.063.000	538.043.864	497.646.045	100,00	92,49
Decentramento biblioteche Q. 3	342.361.400	342.361.400	320.085.292	100,00	93,49
Decentramento biblioteche Q. 4	832.947.000	832.380.393	684.062.768	99,93	82,13
Decentramento biblioteche Q. 5	353.574.700	353.010.700	320.119.969	99,84	90,54
Servizi e manifestazioni turistiche	1.548.825.000	1.542.252.702	853.961.411	99,58	55,14
Istituzione comunale, azienda Comune riforma della macchina comunale	1.214.547.843.282	1.056.991.089.932	760.255.698.765	87,03	62,60
Organi istituzionali e partecipazione	14.404.608.480	14.349.988.237	11.853.114.068	99,62	82,29

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue

Consiglio comunale	2.957.704.000	2.930.739.001	2.353.107.422	99,09	79,56
Approntamento uffici giudiziari	11.895.511.520	11.804.018.686	9.140.039.229	99,23	76,84
Servizio statistico	2.812.049.396	2.659.320.143	1.627.126.892	94,57	57,86
Servizio informatico	11.896.039.631	11.574.777.241	7.271.575.734	97,30	61,13
Comunicazione ai cittadini	2.528.469.800	2.404.773.865	1.863.356.782	95,11	73,70
Servizi demografici, stato civile etc.	7.411.871.400	7.178.657.009	6.183.848.281	96,85	83,43
Decentrato amministrativo etc.	2.362.059.960	2.258.197.520	1.619.953.289	95,60	68,58
Decentrato amministrativo Q. 1	1.114.442.500	1.110.353.156	920.084.534	99,63	82,56
Decentrato amministrativo Q. 2	1.057.762.400	1.007.304.212	936.715.718	95,23	88,56
Decentrato amministrativo Q. 3	840.409.600	753.106.710	666.474.249	89,61	79,30
Decentrato amministrativo Q. 4	1.596.769.590	1.560.000.559	1.327.288.868	97,70	83,12
Decentrato amministrativo Q. 5	1.910.067.290	1.865.429.582	1.701.637.935	97,66	89,09
Decentrato anagrafe etc. Q. 1	845.153.500	845.153.500	805.874.025	100,00	95,35
Decentrato anagrafe etc. Q. 2	434.730.300	434.730.300	415.056.416	100,00	95,47
Decentrato anagrafe etc. Q. 3	305.577.000	305.576.975	288.994.177	100,00	94,57
Decentrato anagrafe etc. Q. 4	392.322.300	392.322.300	374.687.540	100,00	95,51
Decentrato anagrafe etc. Q. 5	465.883.500	465.882.444	445.388.666	100,00	95,60
Organizzazione delle risorse umane	26.883.049.400	26.570.303.882	15.955.532.186	98,84	59,35
Gestione tributi, affissioni e pubblicità	24.985.050.600	24.762.875.426	14.335.147.063	99,11	57,37
Beni demaniali etc. non abitativi	3.242.004.600	2.978.055.727	2.135.975.030	91,86	65,88
Realizzazione manutenzione beni	39.868.175.538	38.532.743.235	13.020.774.749	96,65	32,66
Programmazione gestione etc.	934.055.006.693	785.613.993.381	590.361.912.677	84,11	63,20
Funzione di provveditorato	19.510.498.090	19.251.662.159	11.670.491.046	98,67	59,82
Consulenza supporto giuridico etc.	93.108.209.740	87.717.139.475	58.233.360.830	94,21	62,54
Decentrato manutenzione beni Q. 1	1.187.557.050	1.187.497.995	560.555.689	100,00	47,20
Decentrato manutenzione beni Q. 2	1.743.222.800	1.743.080.508	822.084.493	99,99	47,16
Decentrato manutenzione beni Q. 3	1.176.133.150	1.175.985.260	858.659.131	99,99	73,01
Decentrato manutenzione beni Q. 4	1.759.272.254	1.759.272.254	1.172.079.890	100,00	66,62
Decentrato manutenzione beni Q. 5	1.798.231.200	1.798.149.190	1.334.802.156	100,00	74,23
Il nuovo volto della città	57.946.669.751	28.219.276.618	12.756.795.082	48,70	22,01
Urbanistica e gestione territorio	57.946.669.751	28.219.276.618	12.756.795.082	48,70	22,01

Roma

La relazione della giunta sul rendiconto 2001 comprende un'amplissima "analisi delle attività svolte e verifica dei risultati conseguiti" per *programmi* e per *progetti/centri di costo*, articolata secondo una logica sostanzialmente organizzativa.²⁰⁶ Un'"analisi finanziaria" confronta le "previsioni finali" con gli accertamenti di entrata e impegni di spesa, illustrando le ragioni degli scostamenti. Per i progetti/centri di costo, vengono anche utilizzati numerosi *indicatori*, sul personale utilizzato e su altri aspetti delle attività svolte.

Ad esempio, per il programma "ufficio progetti metropolitani" (impegni pari al 29,03% degli stanziamenti) risulta che per l'unico progetto/centro di costo "pianificazione ed attuazione comprensori" sono stati impegnati per spese in conto capitale solo 50 milioni a fronte di previsioni finali pari invece a 14,5 miliardi, e che lo scostamento è dovuto al "mancato introito del contributo statale per Roma Capitale" che ha costretto a rinviare al 2002 la realizzazione di opere di urbanizzazione e di scavi archeologici. Similmente, per il programma "politiche per lo sviluppo ed il recupero delle periferie" (impegni pari solo al 13,11% degli stanziamenti) risulta che le spese in conto capitale previste per il progetto/centro di costo "partecipazione civica - laboratori di quartiere" (impegni per 142 milioni a fronte di previsioni per 12,7 miliardi) e il progetto/centro di costo "opere a scomputo" (impegni per 412,5 milioni a fronte di previsioni per 20,55 miliardi) non sono state in massima parte possibili a causa della "mancata attivazione delle procedure inerenti il finanziamento a mutuo per interventi vari" e del "mancato introito" di

²⁰⁶ Va precisato che gli uffici dipartimentali e i dipartimenti indicati nella relazione sul rendiconto (e riportati nel prospetto subito *infra*) non corrispondono sempre agli uffici indicati nella relazione previsionale e programmatica: probabilmente le differenze derivano da una riorganizzazione interna intervenuta nel periodo di tempo intercorso tra le due relazioni.

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

un contributo regionale” (primo progetto), della “mancata attivazione dei mutui relativi a vari progetti” e della “mancata realizzazione di entrate dal condono edilizio” (secondo progetto).

In sostanza, l’analisi evidenzia accuratamente le *ragioni* degli scostamenti più rilevanti tra previsioni ed impegni: in alcuni casi, poteva forse essere utile qualche ulteriore valutazione delle *conseguenze* di questi scostamenti sui risultati conseguiti.

Programmi del comune di Roma

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	% b/a
UFFICI EXTRADIPARTIMENTALI			
Gabinetto del sindaco	32.377.112.643	30.641.895.564	94,64
Segretariato generale	129.688.094.769	109.383.508.092	84,34
Ufficio del consiglio comunale	23.449.046.540	22.185.747.383	94,61
Ragioneria generale	726.628.514.989	709.798.148.548	97,68
Avvocatura comunale	43.117.175.565	42.509.242.308	98,59
Sovrintendenza comunale	158.241.517.111	94.968.393.528	60,01
Polizia municipale	457.590.323.525	448.011.169.025	97,91
Ufficio progetti metropolitani	20.448.492.163	5.936.120.768	29,03
Ufficio promozione internazionale turismo	13.803.453.768	13.755.865.563	99,66
Ufficio per le politiche abitative	60.588.514.042	60.321.454.112	99,56
DIPARTIMENTI			
Politiche risorse umane e decentramento	120.171.933.629	119.798.643.884	99,69
Politiche delle entrate	123.448.175.953	120.610.230.382	97,70
Politiche del patrimonio progetti speciali	412.191.436.582	179.996.599.703	43,67
Politiche culturali sport toponomastica	132.367.618.622	123.607.047.573	93,38
Politiche sociali e salute	270.522.751.143	260.784.747.138	96,40
Politiche programmazione etc. Roma capitale	382.249.204.161	167.937.102.890	43,93
Politiche della mobilità	2.854.563.701.560	2.028.661.074.828	71,07
Politiche commercio e artigianato	73.496.267.347	61.405.620.702	83,55
Politiche attuazione strumenti urbanistici	235.083.531.901	121.636.348.577	51,74
Politiche ambientali agricole protezione civile	916.322.465.357	871.656.847.010	95,13
Politiche educative e scolastiche	70.883.162.158	70.413.848.418	99,34
Politiche lavori pubblici manutenzione urbana	732.397.062.295	472.085.211.891	64,46
Reti informative servizi tecnico-logistici	128.031.745.987	125.424.206.959	97,96
Politiche per lo sviluppo locale e per il lavoro	35.226.691.708	28.812.341.183	81,79
Politiche economiche etc.	5.586.549.815	3.964.983.899	70,97
Politica dell’infanzia	22.238.651.553	7.213.414.364	32,44
Politiche semplificazione e comunicazione	38.397.152.029	37.904.815.621	98,72
Politiche della sicurezza	135.000.000	133.980.000	99,24
Politiche sviluppo e recupero delle periferie	38.472.399.765	5.044.519.053	13,11
Uffici di staff	16.905.773.484	16.167.643.586	95,63
MUNICIPI			
I	67.465.789.479	61.932.822.341	91,80
II	61.242.871.099	57.956.642.038	94,63
III	34.262.268.670	30.237.043.862	88,25
IV	88.802.306.320	87.578.812.403	98,62
V	99.747.300.724	95.270.063.426	95,51
VI	72.897.573.243	69.474.588.184	95,30
VII	74.269.209.925	70.218.988.281	94,55
VIII	96.908.053.679	89.680.669.247	92,54
IX	75.764.002.321	73.690.490.814	97,26
X	96.895.950.212	93.642.975.284	96,64
XI	78.035.319.270	75.977.561.476	97,36
XII	79.015.116.677	73.582.415.921	93,12
XIII	115.863.093.263	106.056.255.831	91,54
XV	78.991.231.227	74.238.804.783	93,98
XVI	77.535.639.366	75.201.497.930	96,99
XVII	45.900.431.193	43.725.384.923	95,26
XVIII	78.518.573.345	73.848.012.951	94,05
XIX	89.619.067.633	88.794.294.799	99,08
XX	79.461.398.110	77.913.392.878	98,05

Napoli

La relazione sul rendiconto 2001 illustra discorsivamente le “attività svolte dai servizi dell’amministrazione per il raggiungimento degli obiettivi prefigurati” in riferimento ai 16 programmi dell’Ente: amministrazione generale; fiscalità locale; gestione beni patrimoniali e demaniali; statistiche e servizi demografici; polizia municipale; polizia amministrativa; istruzione; cultura e turismo; sport; viabilità e trasporti; gestione del territorio, mare e ambiente; fognature e servizio idrico integrato; nettezza urbana; funzioni nel settore sociale; cimiteri e servizi necroscopici; sviluppo economico e servizi produttivi.

In alcuni casi (in particolare per il primo programma, il decimo, il dodicesimo, il quattordicesimo e il quindicesimo) si indicano anche, più o meno accuratamente, gli “obiettivi” perseguiti e i “risultati” conseguiti (*rectius*, in genere, le attività svolte). Ma in realtà, il carattere descrittivo più che valutativo dell’esposizione e soprattutto la mancanza di precisazioni sulle spese per i vari programmi non permettono di comprendere quali risultati siano stati effettivamente conseguiti, e nemmeno l’entità, le ragioni e le conseguenze degli scostamenti tra le previsioni e le spese effettive.

Non è comunque possibile raffrontare, per i vari programmi, le previsioni e le spese effettive.

Bari

Le relazione sul rendiconto presenta una congrua analisi di tipo finanziario (stanziamenti, impegni, pagamenti) dei programmi dell’Ente, dalla quale si può in effetti desumere quali siano le voci di spesa che hanno determinato gli scostamenti tra gli stanziamenti e le spese effettive.

Ad esempio, il modesto livello di impegni del programma “gestione del patrimonio” (21,93%) deriva dalla mancata “acquisizione di beni immobili” (stanziamenti per 64,6 miliardi, impegni per 9,6 miliardi), dalle minori spese per “espropri e servitù onerose” (stanziamenti per 5 miliardi, impegni per 11,7 milioni), dall’assenza di impegni per “incarichi professionali esterni” (stanziamenti per 4,5 miliardi). Nel programma “urbanistica, gestione del territorio ed edilizia privata”, il basso livello di impegni (23,75%) è invece riconducibile alla mancata “acquisizione di beni immobili” (stanziamenti per 42,6 miliardi, impegni per 3,5 miliardi) etc.

L’illustrazione delle attività svolte per i vari programmi presenta invece livelli di approfondimento diversi e comunque non sembra chiarire, salvo alcune eccezioni (ad esempio, per i programmi “gestione del patrimonio” e “urbanistica, gestione del territorio ed edilizia privata, politiche comunitarie”), le specifiche cause delle minori spese e le loro conseguenze sui risultati amministrativi concretamente raggiunti.

Programmi del comune di Bari

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Organi istituzionali partecipazione etc.	9.700.610.000	8.334.265.000	7.291.931.000	85,91	75,17
Consiglio comunale	531.615.000	305.292.000	149.042.000	57,43	28,04
Decentramento amministrativo	18.065.740.000	16.286.678.000	13.572.015.000	90,15	75,13
Gabinetto del sindaco	4.852.670.000	4.773.991.000	2.954.048.000	98,38	60,87
Comunicazione ai cittadini	1.067.220.000	915.213.000	686.624.000	85,76	64,34
Risorse umane	14.329.671.000	11.472.920.000	7.713.617.000	80,06	53,83
Segreteria generale	13.135.064.000	9.635.223.000	6.838.027.000	73,35	52,06
Approvvigionamento ed economato	3.813.629.000	2.513.299.000	1.839.312.000	65,90	48,23
Gestione finanziaria	5.497.742.000	4.922.722.000	3.907.368.000	89,54	71,07
Direzione generale e controllo di gestione	471.340.000	455.350.000	360.402.000	96,61	76,46
Tributi	43.303.107.000	39.505.653.000	6.912.964.000	91,23	15,96
Gestione del patrimonio	84.141.080.000	18.451.657.000	7.005.861.000	21,93	8,33
Realizzazione manutenzione beni	18.974.243.000	14.792.509.000	10.614.154.000	77,96	55,94
Servizio statistico	1.337.940.000	1.102.614.000	981.402.000	82,41	73,35
Servizi demografici, stato civile	11.091.866.000	10.644.192.000	8.696.060.000	58,92	48,14
Liste elettorali, leva	3.267.180.000	2.189.128.000	1.820.796.000	67,00	55,73
Contratti e appalti	4.141.814.000	3.639.016.000	1.658.441.000	87,86	40,04
Avvocatura	4.544.209.000	4.511.351.000	3.181.454.000	99,28	70,01
Direzione generale e servizio informatico	3.734.656.000	2.342.926.000	492.905.000	62,73	13,20

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue

Politiche comunitarie	16.221.230.000	1.090.837.000	772.161.000	6,72	4,76
Funzioni di supporto alla giustizia	73.782.680.000	12.901.345.000	7.728.470.000	17,49	10,47
Polizia municipale	39.335.383.000	39.178.713.000	32.825.254.000	99,60	83,45
Incentivazione delle attività economiche	6.961.930.000	4.786.703.000	1.135.142.000	68,76	16,30
Servizi di Polizia Amministrativa	977.490.000	850.660.000	633.101.000	87,02	64,77
Edilizia scolastica	46.819.967.000	21.357.877.000	755.766.000	45,62	1,61
Assistenza scolastica etc.	35.216.237.000	34.368.679.000	18.738.459.000	97,59	53,21
Scuola materna	15.474.202.000	15.406.803.000	12.403.986.000	99,56	80,16
Iniziative culturali e loro decentramento	9.375.636.000	8.214.627.000	4.567.548.000	87,62	48,72
Piscine comunali	1.056.271.000	653.716.000	460.399.000	61,89	43,59
Stadio comunale ed altri impianti sportivi	11.467.737.000	7.890.190.000	5.180.856.000	68,80	45,18
Sviluppo dello sport, manifestazioni etc.	2.736.360.000	2.725.824.000	811.448.000	99,61	29,65
Servizi e manifestazioni turistiche	1.480.800.000	1.477.888.000	1.151.965.000	99,80	77,79
Viabilità, circolazione stradale etc.	111.926.943.000	49.984.352.000	10.237.803.000	44,66	9,15
Illuminazione pubblica	14.173.148.000	11.538.806.000	4.567.698.000	81,41	32,23
Aziende, partecipazioni etc.	154.779.403.000	142.997.476.000	99.087.122.000	92,39	64,02
Urbanistica, territorio ed edilizia privata	58.405.362.000	13.871.196.000	5.389.557.000	23,75	9,23
Edilizia residenziale pubblica	40.613.595.000	31.203.324.000	15.771.317.000	76,83	38,83
Igiene pubblica e tutela ambientale	82.266.228.000	8.533.090.000	3.206.801.000	10,37	3,90
Verde pubblico e suo decentramento	40.381.938.000	16.117.583.000	5.212.026.000	39,91	12,91
Asili nido	8.434.017.000	7.936.556.000	6.376.578.000	94,10	75,61
Servizi assistenziali ai minori	14.292.454.000	13.449.321.000	6.819.334.000	94,10	47,71
Solidarietà sociale, politiche lavoro etc.	28.123.929.000	26.405.543.000	12.834.911.000	93,89	45,64
Servizi necroscopici e cimiteriali	11.492.935.000	10.229.119.000	3.983.526.000	89,00	34,66
Mercati e servizi per sviluppo economico	27.103.717.000	13.354.408.000	541.297.000	49,27	2,00
Mercato ortofrutticolo	1.589.729.000	1.550.052.000	1.356.636.000	97,50	85,34
Osservatorio interno dei lavori pubblici	183.260.000	165.410.000	129.397.000	90,26	70,61

Catania

I programmi coincidono con le funzioni previste dal modello di bilancio approvato con d.P.R. n. 194 del 1996. Per ognuno di questi *programmi-funzioni*, e per i vari *servizi* in cui i programmi sono articolati, sono raffrontati gli stanziamenti finali e gli impegni, distinguendo le spese correnti, quelle in conto capitale e quelle per rimborso di prestiti ("stato di realizzazione dei programmi previsti"). Per i programmi, è poi anche precisato il rapporto tra pagamenti e impegni ("grado di ultimazione dei programmi attivati").

In tal modo, vengono in effetti rielaborati dati già presenti nel conto del bilancio: non si chiarisce invece quali risultati amministrativi siano stati raggiunti, e come sui risultati abbia influito il divario, a volte rilevante, tra previsioni e impegni.²⁰⁷

Programmi del comune di Catania

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Amministrazione, gestione e controllo	632.983.053.000	418.845.548.000	117.189.982.000	66,17	18,51
Giustizia	12.930.099.000	12.557.667.000	8.949.053.000	97,12	69,21
Polizia locale	54.766.381.000	48.672.658.000	42.929.898.000	88,87	78,39
Istruzione pubblica	108.267.768.000	83.917.997.000	43.123.955.000	77,51	39,83
Cultura e beni culturali	36.294.591.000	32.688.678.000	16.140.030.000	90,06	44,47
Sport e ricreazione	41.902.265.000	32.126.851.000	12.553.618.000	76,67	29,96
Turismo	3.773.408.000	2.857.137.000	1.918.257.000	75,72	50,84
Viabilità e trasporti	357.212.044.000	275.423.047.000	88.298.466.000	77,10	24,72
Gestione del territorio e dell'ambiente	334.208.866.000	210.232.239.000	121.009.075.000	62,90	36,21
Settore sociale	154.541.217.000	127.366.895.000	86.282.645.000	82,42	55,83
Sviluppo economico	28.695.401.000	19.638.131.000	10.032.854.000	68,44	34,96
Servizi produttivi	66.230.310.000	13.696.172.000	1.782.154.000	20,68	2,69

²⁰⁷ In una premessa di carattere generale sullo "stato di realizzazione dei programmi" si dichiara solo, genericamente, che "la percentuale di realizzo degli investimenti (impegnato) dipende spesso dall'ottenimento di contributi o trasferimenti da parte dello Stato o dalla Regione, dalla finalizzazione dei mutui previsti in bilancio, dall'alienazione di beni di proprietà dell'ente e, ancora, dagli introiti degli oneri di urbanizzazione".

Messina

Anche per il comune di Messina, i programmi coincidono con le funzioni delineate dal d.P.R. n. 194 del 1996. Per ognuno di questi *programmi-funzioni* la relazione si limita peraltro a raffrontare gli stanziamenti, gli impegni e i pagamenti, evidenziandone l'incidenza percentuale sul "totale della programmazione" ed indicando infine la "combinazione degli impegni di spesa" dei titoli I, II e III "all'interno del programma".

• Mancano invece chiarimenti sui risultati amministrativi in concreto raggiunti e sulle cause e conseguenze degli scostamenti -a volte anche rilevanti- tra previsioni e spese effettive.

Programmi del comune di Messina

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Amministrazione, gestione e controllo	298.816.326.281	165.830.727.467	118.649.829.753	55,50	39,71
Giustizia	7.881.448.029	6.549.425.387	4.208.062.677	83,10	53,39
Polizia locale	40.536.271.164	40.034.817.118	31.366.997.397	98,76	77,38
Istruzione pubblica	65.210.878.381	25.297.640.043	15.633.653.132	38,79	23,97
Cultura e beni culturali	54.253.364.092	4.127.561.164	2.976.207.823	7,61	5,49
Sport e ricreazione	18.337.645.609	9.794.202.017	8.058.405.888	53,41	43,94
Turismo	1.179.617.940	1.090.370.108	931.644.068	92,43	78,98
Viabilità e trasporti	297.226.765.874	91.044.737.501	34.897.788.658	30,63	11,74
Gestione del territorio e dell'ambiente	235.867.559.875	125.170.883.843	86.994.395.302	53,07	36,88
Settore sociale	75.872.673.992	50.168.707.087	33.426.550.018	66,12	44,06
Sviluppo economico	4.835.280.187	4.301.108.842	3.229.052.206	88,95	66,78
Servizi produttivi	10.000.000	0	0	0,00	0,00

Palermo

I programmi del comune di Palermo coincidono con le funzioni del modello di bilancio approvato con d.P.R. n. 194 del 1996. Per questi *programmi-funzioni*, e per i relativi *servizi*, la relazione della giunta sul rendiconto 2001 indica lo "stato di realizzazione generale" e il "grado di ultimazione generale": si tratta dei rapporti, rispettivamente, tra impegni e stanziamenti e tra pagamenti e impegni.

L'analisi distingue anche tra spese correnti, in conto capitale e per rimborso di prestiti, ma è in realtà una mera rielaborazione dei dati del conto del bilancio. E anche in presenza di scostamenti molto rilevanti, non ne chiarisce le ragioni e le concrete conseguenze in termini di effettivo raggiungimento dei risultati previsti.

Ad esempio, per il programma "viabilità e trasporti" risulta solo che la modestia del livello di impegni, appena il 4,95%, è dovuta in massima parte alle spese in conto capitale del servizio "trasporti pubblici locali e servizi connessi": per queste spese risultano infatti impegni per 500 milioni a fronte di stanziamenti per più di 2.725 miliardi. Similmente, per il programma "servizi produttivi", risulta solo che la divergenza tra stanziamenti e impegni è dovuta quasi interamente alla mancanza di spese in conto capitale: 20 miliardi di stanziamenti e nessun impegno.

Con nota n. 3112 del 13.5.2003 il comune di Palermo ha tra l'altro precisato che "la programmazione per obiettivi è stata di recente avviata" e che pertanto "gli strumenti di verifica del raggiungimento degli stessi non risultano ancora sufficientemente elaborati, senza tener conto, inoltre, della circostanza che anche il sistema di contabilità analitica non risulta ancora compiutamente avviato".

Programmi del comune di Palermo

	Stanziamanti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Amministrazione, gestione e controllo	624.915.603.243	412.493.589.371	318.600.244.504	66,01	50,98
Giustizia	17.681.317.620	17.399.425.954	15.031.846.194	98,41	85,02
Polizia locale	79.311.673.906	74.589.882.113	62.364.099.258	94,05	78,63
Istruzione pubblica	212.325.136.657	90.739.360.608	67.304.679.433	42,74	31,70
Cultura e beni culturali	90.928.845.795	45.665.347.909	32.988.791.380	50,22	36,28
Sport e ricreazione	86.883.586.565	16.384.751.802	12.268.170.097	18,86	14,12
Turismo	9.951.763.730	9.829.935.168	7.916.924.267	98,78	79,55
Viabilità e trasporti	3.585.042.704.816	177.613.788.170	102.210.482.266	4,95	2,85
Gestione del territorio e dell'ambiente	1.672.980.206.595	375.178.628.184	285.819.439.420	22,43	17,08
Settore sociale	179.320.547.671	137.160.239.043	85.154.713.712	76,49	47,49
Sviluppo economico	14.963.181.922	8.564.361.318	6.485.888.004	57,24	43,35
Servizi produttivi	22.372.484.487	2.369.379.900	2.169.379.900	10,59	9,70

4.2.4 Considerazioni conclusive

Va preliminarmente ribadito che la verifica dell'attuazione dei *programmi* nella relazione della giunta sul rendiconto ha per oggetto gli stessi programmi delineati nella relazione previsionale e programmatica: ove questa corrispondenza mancasse, verrebbe evidentemente meno anche la possibilità di un effettivo raffronto tra i programmi che l'amministrazione ha definito *ex ante* e i risultati che in concreto possono dirsi *ex post* raggiunti.²⁰⁸

Ciò premesso, si osserva che per i Comuni di Torino, Genova e Napoli non è possibile ricostruire le spese effettivamente sostenute per i vari programmi dell'Ente. Invece, per Milano e Roma vengono indicati nella relazione della giunta, oltre agli stanziamenti per i vari programmi, anche gli impegni effettivamente presi; per Firenze sono indicati gli stanziamenti, gli impegni e le "liquidazioni"; per le altre amministrazioni infine sono specificati per ogni programma gli stanziamenti, gli impegni ed anche i pagamenti. E in effetti, quest'ultima appare la soluzione preferibile: per valutare compiutamente il grado di attuazione di un programma in relazione alle spese sostenute sembra infatti necessario considerare non solo gli impegni presi, ma anche i pagamenti concretamente effettuati.

L'analisi finanziaria (o in ipotesi economica: v. *supra*) costituisce peraltro solo uno dei due aspetti, entrambi necessari, di una compiuta verifica sull'attuazione dei vari programmi: occorre evidentemente che le amministrazioni accertino anche, ponendoli a raffronto con i fini previsti, i risultati amministrativi effettivamente raggiunti.

Orbene, analisi di questo tipo mancano ad esempio nelle relazioni di Catania e Messina, ma anche in altri casi risultano generiche e non molto significative. Spesso, si tratta infatti di analisi *descrittive* più che *valutative*, e la spiegazione sembrerebbe piuttosto semplice: poiché le analisi sono state verosimilmente curate dagli stessi responsabili dei servizi, è stata privilegiata l'illustrazione, magari anche molto diffusa, di quel che "è stato fatto" piuttosto che di quel che "non è stato fatto". E comunque, si è in genere comprensibilmente evitato di riconoscere chiaramente che i risultati previsti non sono stati raggiunti o lo sono stati solo in parte.

In conclusione, ed escludendo ovviamente qualsiasi indebita generalizzazione, sembra potersi nel complesso affermare che anche presso i maggiori Comuni italiani stenta a volte ad affermarsi compiutamente quella logica della programmazione che dovrebbe invece ispirare tutta l'attività amministrativa: i "programmi" vengono magari anche accuratamente definiti *ex ante* -a tal fine lo schema di relazione previsionale e programmatica approvato con d.P.R. n. 326 del 1998 può in effetti essere considerato un utile ausilio per le amministrazioni- ma le verifiche *ex post* sui risultati concretamente raggiunti si presentano poi meno incisive e significative, vanificando per conseguenza, almeno in parte, lo sforzo programmatico avviato in occasione dell'approvazione del bilancio preventivo.

²⁰⁸ Nell'ambito del campione, questa corrispondenza sembra in effetti mancata per il comune di Venezia (v. *supra*).

4.3 L'organo di revisione economico-finanziaria

4.3.1 Parte generale

Come è noto, il comma 7 dell'art. 3 della legge n. 20 del 14 gennaio 1994 fa obbligo alla Corte dei conti di inserire nella relazione di cui all'art. 13 della legge 26 febbraio 1982, n. 51, "anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni".

Tale disposizione, contenuta nella parte finale del predetto comma 7, è coerente con il precedente comma 4, laddove è altresì fatto obbligo alla stessa Corte di verificare "il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione".

In sostanza, per il settore degli Enti locali la valutazione sul funzionamento di detti controlli è un compito che si aggiunge agli altri già attribuiti alla Corte dalla citata legge n. 51, i quali rimangono – come dire – cristallizzati: "restano ferme", così si esprime, infatti, la norma a proposito delle competenze che il legislatore del 1982 ha voluto intestare alla Corte medesima.

Una volta intervenuta la valutazione sul funzionamento dei controlli interni, occorre riferire i relativi risultati agli organi dalla legge deputati a prendere le conseguenti determinazioni.

Pertanto, ad una fase previa caratterizzata da una indagine programmata, deve far seguito una seconda fase, che dà vita ad un referto.

In questo, come è noto, si sostanzia il c.d. "controllo referente", il quale è completamente diverso da altri tipi di controllo che, come è altresì noto, hanno come conseguenza un effetto particolare, cioè una "misura". Di misura, invece, in senso tecnico e in via diretta, non si può parlare a proposito del controllo referente, il quale, peraltro, spesso presuppone che siano stati già esercitati altri tipi di controllo in cui esso finisce per innestarsi.

In sostanza, in tale ipotesi il controllo referente non è altro che la dilatazione di quelli. È come se quelli contenessero in sé una forza nuova, capace di espandersi al di là della funzione primaria per l'esercizio della quale erano stati originariamente previsti dall'ordinamento; funzione primaria il cui esercizio comporta sempre e comunque un effetto diretto sugli atti o sull'attività controllata.

Infatti, mentre il controllo primario consiste in una verifica di regolarità di funzioni ed ha una configurazione giuridica propria che si sostanzia in un giudizio a cui si connette una effettività, cioè una misura che direttamente incide sull'atto o sull'attività, quello referente non ha queste caratteristiche. Esso ha come suo connotato essenziale la funzione tipica dell'ausiliarità.

Infatti, è proprio nella nozione di ausiliarità che la dottrina individua quel rapporto giuridico strutturato in modo che l'attività di un organo (ausiliario) sia collegata funzionalmente all'attività (primaria) di altro organo (ausiliato).

Si tratta, in altri termini, di un modulo organizzativo che mira a realizzare il migliore assetto delle funzioni dell'ausiliato attraverso l'apporto collaborativo dell'ausiliario.

Di qui il connotato principale dell'attività ausiliaria, che è la strumentalità, la quale costituisce il carattere non autonomo dell'attività stessa, in quanto preordinata all'attività di altro organo. Per cui è rinvenibile un rapporto strutturale tra il controllo e referto, in modo che non può esserci questo senza quello, tanto da potersi affermare che in certe ipotesi il referto rappresenta un aspetto ulteriore del controllo, quasi un'ultrattività di questo dopo l'esaurirsi del momento proprio della sua funzione.

Nel referto verrebbero dunque a metabolizzarsi le esperienze del controllo con valutazioni diverse ed autonome, perché globali, da quelle assunte in ordine a singoli atti o a specifici fatti di gestione o attività o comportamenti ben individuati.

Ciò premesso, giova evidenziare che i controlli interni disciplinati dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, appartengono a questo tipo di controlli, cioè alla categoria dei "controlli referenti". Infatti, gli addetti a tali controlli "riferiscono" così si esprime l'art. 1, comma 6, di tale decreto – "sui risultati dell'attività svolta".

Nell'esercizio di questa loro funzione essi non pongono in essere atti di gestione. Il loro è un monitoraggio costante e completo, che sfocia in un giudizio finale e globale sull'oggetto delle loro indagini.

Essi, comunque, costituiscono strutture dell'ente pubblico, al quale sono giuridicamente incardinati da un rapporto di servizio –cui sono connesse le relative responsabilità– per l'instaurazione del quale hanno scarso rilievo, in questa sede, le diverse modalità della loro chiamata.

È altresì noto che il primo dei controlli interni, come dire “di nuova generazione”, nacque con la legge 142 del 1990 (ora abrogata). E precisamente la sua previsione era contenuta nel comma 9 dell'art. 57, il quale, inserito tra le norme concernenti la “revisione economico-finanziaria” degli Enti locali, disponeva che lo statuto potesse “prevedere forme di controllo economico interno della gestione”.

Orbene, in questo paragrafo l'attenzione della Sezione è, appunto, dedicata a tale organo di revisione economico-finanziaria, che nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, nelle unioni di Comuni e nelle Comunità montane è di tipo monocratico (un solo revisore), mentre negli altri Enti locali è di tipo collegiale (tre revisori).

Sia nell'un caso che nell'altro la provvista avviene mediante elezione (cui consegue apposita delibera) da parte dell'organo volitivo dell'ente. E la chiamata è rivolta per legge a tre distinte categorie di soggetti particolarmente competenti nel settore amministrativo-contabile: revisori ufficiali dei conti, dottori commercialisti e ragionieri, tutti iscritti nei relativi registri ed albi professionali.

È di comune conoscenza che i revisori dei conti hanno sempre svolto una funzione di grande importanza nella vita degli Enti locali. Anche prima della riforma operata dalla citata legge 142 del 1990. Infatti, volendosi fermare agli ultimi cento anni, la normativa di riferimento risale ai primi del secolo scorso.

Già il regolamento n. 297 del 1911 e i testi unici 148 del 1915 e 383 del 1934 li collocavano al centro del sistema dei controlli “*ab intra*”.

Essi erano eletti dal consiglio nel suo stesso ambito. Furono la legge 144 del 1989, prima, e la più volte citata legge 142 del 1990, dopo, che prevedero la provvista dei revisori da settori esterni all'Ente. Essi finirono per costituire la “*longa manus*” del Consiglio a fini collaborativi nell'esercizio della sua funzione di indirizzo e di controllo. Ancora, successivamente, il decreto legislativo n. 77 del 1995 (abrogato) recò una disciplina in gran parte di dettaglio dei loro compiti, poi completata dal decreto legislativo n. 286 del 1999.

Infine, tale disciplina venne recepita, in un nuovo assetto, nel vigente testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il quale dedica al predetto organo di controllo l'intero Titolo VII (articoli dal 234 al 241, estremi compresi).

Esso, comunque, è destinato, a sua volta, ad essere ridisegnato, almeno in quelle parti che dovessero risultare incompatibili con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, la quale, come è noto, ha recato profonde modifiche al Titolo V della Costituzione e precipuamente a tutto il sistema degli Enti territoriali minori, peraltro accentuandone di molto l'autonomia.

Funzioni rilevanti

Numerose sono le funzioni intestate ai revisori dei conti e, tra queste, primaria importanza rivestono i controlli contabili, quelli di legittimità e quelli di buon andamento. Trattasi, in sostanza, dell'ampio campo d'applicazione, in sede di verifica, dell'art. 97 della Costituzione.

Inoltre –e qui l'intervento dei revisori diventa imprescindibile, oltre che di grande rilievo– essi sono tenuti a svolgere la funzione certificativa della “corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione” (art. 239, c. 1 lett. d- del T.U. 267 del 2000).

Fondamentale – anche perché permea di sé tutte le funzioni dei revisori – è “l'attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento” (art. 239, c. 1 lett. a- del T.U.).

Subito dopo, alla lettera b), è previsto l'intervento consultivo dei revisori sull'intera attività (solo programmazione) che l'Ente locale, in sede di previsione, dichiara di voler

svolgere nell'esercizio finanziario preso in considerazione. Vale a dire, tutti gli atti programmatori della gestione:

il bilancio annuale di previsione, con la specificazione, tra l'altro, sia del fondo di riserva e dell'ammortamento dei beni, sia dei servizi per conto terzi;

la relazione previsionale e programmatica, che, allegata al bilancio, deve riguardare un arco di tempo pari a quello del bilancio pluriennale;

il bilancio pluriennale di competenza che, anch'esso allegato al bilancio annuale, deve essere di durata pari a quello della Regione di cui l'Ente fa parte e comunque temporalmente non inferiore a tre anni.

gli altri allegati, elencati nell'art. 172 del testo unico.

La funzione consultiva dei revisori deve svolgersi anche relativamente alle variazioni di bilancio.

Orbene, nei pareri che l'organo di revisione fornisce deve essere espresso "un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto del parere espresso dal responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'art. 153 (del testo unico), delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile".

È di facile comprensione che si tratta di un'attività consultiva che investe tutta la gestione dell'Ente in ogni suo singolo settore e che si è in presenza di pareri obbligatori, con i quali sono "suggerite all'organo consiliare tutte le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni". E l'organo consiliare "è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte" dai revisori.

Questi, inoltre (cfr. lett. d- c. 1 dell'art. 239), devono redigere anche una "relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto".

Orbene, tale relazione – che, come è noto, deve contenere la citata "attestazione sulla corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione, nonché rilievi considerazioni e proposte tendenti a conseguire efficienza, produttività ed economicità della gestione" – chiude il circuito della verifica sull'attività gestoria, nel senso che questa, iniziata con l'atto previsionale, termina con il rendiconto finale.

Inoltre, l'organo di revisione economico-finanziaria deve provvedere con cadenza trimestrale – ai sensi dell'art. 223 del testo unico – alla verifica ordinaria di cassa, alla verifica della gestione del servizio di tesoreria e di quello degli altri agenti contabili.

In qualche caso, dunque, esso ha anche rapporti con soggetti terzi, nel senso che l'Ente, per suo tramite, opera all'esterno. Come all'esterno lo stesso organo di revisione agisce direttamente quando denuncia le gravi irregolarità riscontrate nella gestione; irregolarità di cui dà notizia, oltre che al consiglio, "pure ai competenti organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità" (art. 239, c.1 lett. e- stesso T.U.).

Occorre ancora rammentare che il successivo comma 6 sancisce che lo statuto dell'Ente locale può prevedere ampliamenti delle funzioni affidate ai revisori.

Infine, bisogna altresì rammentare che ulteriori importanti funzioni sono state assegnate agli organi di revisione dalle leggi più recenti:

- il comma 6 dell'art. 24 della legge n. 448 del 2001, per il quale gli atti relativi all' "acquisto di beni e servizi" devono essere "trasmessi ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l'esercizio delle funzioni di controllo", per i fini dalla norma stessa previsti;
- il comma 5 dell'art. 23 della legge n. 289 del 2002, per il quale i provvedimenti di riconoscimento di debito sono trasmessi, tra l'altro, "agli organi di controllo";
- i commi 1 e 2 dell'art. 28 della stessa legge 289, che prevedono la possibilità di un' "acquisizione di informazioni da parte del Ministero dell'economia e delle finanze";
- i commi 16 e 17 dell'art. 29 della legge 289, per i quali "il collegio dei revisori verifica" il rispetto delle norme sul patto di stabilità, con la possibilità di una responsabilità personale dei componenti del collegio.

Controlli contabili e di legittimità.

Si è avvertito evidenziato che tra le funzioni attribuite ai vari revisori dei conti rientrano anche quelle concernenti i controlli contabili e quelli di legittimità.

Al riguardo, è molto chiara la norma contenuta nell'art. 1, comma 1, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, laddove è precettivamente indicato, al punto a), che le amministrazioni pubbliche devono dotarsi di strumenti adeguati a "garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa", che, come è noto, costituiscono i profili fondamentali del controllo di regolarità amministrativa e contabile; controllo che, in base alle norme vigenti, sembra debba ritenersi attribuito all'organo di revisione economico-finanziaria (cfr. le funzioni elencate nell'art. 239 del T.U. 267; la tipologia dei controlli di cui al precedente art. 147; l'art. 2 del d.lgs. 286 del 1999).

Tale organo -sempre in base alle norme vigenti- si avvale anche dei risultati degli atti, dell'attività e dei comportamenti di altri uffici ed organi interni, alcuni dei quali svolgono pure verifiche e controlli di vario genere.

Ma queste ultime attività, anche se nel sistema dei controlli sono di grande utilità ai fini della corretta e regolare gestione, non valgono a far attribuire agli organi che le compiono la qualifica di organo di controllo interno di regolarità amministrativa e contabile, inteso nel significato espresso dal legislatore nell'art. 147 del T.U. 267 e nell'art. 2 del d.lgs. 286. E ciò per parecchie e diverse ragioni, sia giuridiche che di fatto. Le quali, viceversa, convergono tutte univocamente all'individuazione della funzione di cui trattasi in capo ai revisori dei conti. Almeno per quanto riguarda gli Enti locali.

Si osserva, infatti, che:

- 1) il comma 1 dell'art. 2 del citato d.lgs. 286, che contiene una norma di carattere generale per tutti i comparti della pubblica amministrazione, individua (in particolare e in via esemplificativa), quali organi di controllo di regolarità amministrativa e contabile, "gli organi di revisione" (ovviamente là dove già esistano) "ovvero" (in mancanza) "gli uffici di ragioneria, nonché i servizi ispettivi", ecc. Infatti, l'espressione lessicale "ovvero" contenuta nella norma non ha valore esplicativo (nel senso di cioè, ossia), bensì disgiuntivo (nel senso di oppure), né accorda alcun potere discrezionale (di scelta di uffici) agli Enti locali interessati;
- 2) numerosi sono gli organi che effettuano verifiche e controlli di vario genere nell'ambito dell'Ente locale, ma trattasi sempre di atti o fatti costituenti sequenze tipiche di procedimenti amministrativi, relativi non ad attività ma a singoli atti, come, ad esempio:
 - a) per qualche provvedimento, "il parere in ordine alla sola regolarità tecnica del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti impegno di spesa o diminuzione di entrata, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile" (art. 49 del T.U. 267);
 - b) l'assistenza giuridico-amministrativa del segretario comunale nei confronti degli organi dell'Ente (art. 97 dello stesso testo unico). Nelle succitate ipotesi trattasi di interventi endoprocedimentali che conducono infine ad un provvedimento amministrativo;
- 3) del pari fa parte del singolo procedimento amministrativo (fase c.d. di "integrazione dell'efficacia") l'intervento del responsabile del servizio finanziario ai fini dell'apposizione del visto di "regolarità contabile attestante la copertura finanziaria" relativamente alla esecutività dei provvedimenti adottati dai responsabili di altri servizi e comportanti impegni di spesa (art. 151). Nella fattispecie il responsabile del servizio finanziario ha un potere di controllo solo in ordine al profilo finanziario del provvedimento e non anche a quelli possibili di illegittimità dello stesso, che rimangono nella totale responsabilità del titolare del servizio che tale provvedimento ha adottato. Solo dopo intervenuta l'attestazione l'atto di base diventa esecutivo;
- 4) non può essere considerato organo di controllo interno e di regolarità amministrativa e contabile (secondo lo spirito e la lettera dell'art. 2 del d.lgs. 286 e dell'art. 147 del T.U.)

qualsiasi dirigente che controlli il proprio operato o quello dei suoi subordinati collaboratori, ai sensi dell'art. 107 dello stesso testo unico. Ciò rientra nei suoi compiti di gestione.

Infatti, che l'amministratore conosca e migliori il settore cui è preposto è il presupposto e il principio guida del suo stesso operare e del buon amministrare. Quindi, il solo fatto che ad un organo si attribuisca l'esercizio di una funzione comporta che esso debba attrezzarsi e organizzarsi in guisa tale che il servizio che gli viene richiesto sia il migliore possibile, col minor dispendio di risorsa e nel pieno rispetto della legalità.

Le ipotesi fin qui esaminate si riferiscono a fasi del procedimento amministrativo oppure a provvedimenti che sotto vari profili vengono verificati e controllati in sede preventiva, cioè prima che essi abbiano cominciato a (o terminato di) produrre gli effetti che sono loro propri.

Per cui si è al di fuori della previsione normativa, la quale – nella "ratio" del decreto legislativo 286- esige che il controllo di regolarità amministrativa e contabile debba svolgersi in via successiva (art. 2 comma 3, del predetto d.lgs. 286).

Del resto, anche se per pura ipotesi si volesse prescindere dalle considerazioni fin qui svolte, non si può non osservare che, in base al testo unico 267 gli altri organi o uffici dell'Ente locale (diversi dai revisori) non sarebbero in grado di svolgere in maniera esaustiva il controllo di regolarità amministrativa e contabile, in quanto manca loro la visione complessiva dei fatti gestori, né avrebbero titolo a procurarsi, nei diversi settori attraverso cui opera l'Ente, notizie, atti e documenti indispensabili per svolgere la funzione di controllo.

In ben altra posizione, invece, si trovano i revisori, i quali, come è noto, sono i diretti intestatari della funzione di "vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità" (art. 239, c. 1 lett. c- del T.U.).

È di facile intelligenza che si è in presenza di tutta l'attività gestoria relativa al bilancio, visto che la vigilanza riguarda, tra l'altro, sia le entrate che le spese nella loro totalità.

È per queste ragioni che lo stesso testo unico, al comma 2 del medesimo art.239, dispone che "al fine di garantire l'adempimento delle funzioni...l'organo di revisione ha diritto di accesso agli atti e documenti dell'Ente".

Ai sensi della stessa disposizione normativa può, inoltre, "partecipare all'assemblea dell'organo consiliare per l'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione", nonché a tutte le altre assemblee dello stesso organo.

Se previsto dallo statuto dell'Ente può altresì partecipare alle riunioni della giunta. Non solo, ma è pure normativamente disposto che all'organo di revisione siano trasmessi, "da parte del responsabile del servizio finanziario, le attestazioni di assenza di copertura finanziaria in ordine alle delibere di impegni di spesa".

I revisori sono dotati, "a cura dell'Ente locale, dei mezzi necessari per lo svolgimento dei propri compiti, secondo quanto stabilito dallo statuto e dai regolamenti" (c. 3 dell'art. 239 del T.U.).

Inoltre (comma 5), i singoli componenti dell'organo di revisione collegiale hanno diritto di eseguire ispezioni e controlli individuali.

Orbene, da quanto sopra si evince come da una interpretazione sistematica delle norme del testo unico 267 del 2000, del d.lgs. 286 del 1999 e della legge n. 51 del 1982 in materia di controlli interni negli Enti locali i revisori dei conti sono chiamati a svolgere la funzione di "controllo di regolarità amministrativa e contabile", pur potendosi essi avvalere di altri utili controlli e verifiche che all'interno dell'Ente sono esercitati da altri organi in ordine a singoli provvedimenti. Né pare che allo stato della normativa vigente i revisori possano essere sostituiti nell'esercizio del predetto controllo interno da altri organi o uffici appositamente creati. Sarebbe una spoliatura di competenze che nessun Ente locale è legittimato ad operare, nemmeno con norme statutarie o regolamentari o mediante atti pattizi.

Dalla sistematica delle disposizioni contenute nei d.lgs. 286/99 e 267/00 e dalla legge n.51 del 1982 emerge chiaramente che le funzioni assegnate al Collegio dei revisori dei conti in materia di controllo economico-finanziario sono cogenti e imprescindibili per tutti gli Enti locali; la stessa autonomia normativa richiamata dall'art. 147 del T.U. 267/00 e affermata, in linea generale, dall'art.7 del medesimo testo unico trova un limite invalicabile nel carattere inderogabile delle norme concernenti le funzioni del Collegio dei revisori affermato dall'art. 152 del T.U. del 2000. Peraltro, la c.d. legge "La Loggia", del 5 Giugno 2003 n. 131 di attuazione della riforma del Tit. V, parte II della Costituzione, modifica in modo significativo il quadro normativo nel cui ambito si sono svolte queste considerazioni; l'art. 2, infatti, prevede una specifica delega al Governo da esercitare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, per la revisione e l'adeguamento del testo unico sugli Enti locali ai nuovi principi costituzionali ed individua, tra i principi e criteri direttivi, l'obbligo di attribuire alla competenza statutaria degli Enti locali il potere di "individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa".

Di conseguenza, con l'esercizio di questa delega e comunque con l'approvazione di statuti che regolino la materia dei controlli interni, l'attuale disciplina potrà subire ampie modifiche e indurre a nuove ricostruzioni sistematiche delle funzioni riconducibili a tale settore.

Metodologia dell'indagine

Giova rammentare che il comma 3 dell'art. 13 della legge n. 51 del 1982 fa obbligo alle Province ed ai Comuni con più di 8.000 abitanti di "trasmettere i propri conti consuntivi alla Corte dei conti, le relazioni dei revisori e ogni altro documento che questa richieda".

Trattasi, come è agevole constatare, di documenti diversi che gli Enti locali sono tenuti a far pervenire alla Corte per l'esercizio della sua funzione di controllo a fini referto..

La legge individua specificatamente due di tali documenti (che evidentemente sono ritenuti indispensabili): il conto consuntivo e la relazione dei revisori, mentre accorda alla Corte medesima la facoltà di richiederne anche degli altri.

La loro trasmissione annuale ha la finalità di mettere la Corte nella condizione di esaminare la gestione degli Enti e, ai sensi del successivo comma 5, di riferire al Parlamento "i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli Enti" medesimi.

Dunque, insieme con i conti consuntivi le relazioni dei revisori sono, nella valutazione del legislatore, funzionali (necessari) alla produzione del referto che ogni anno la Corte deve rassegnare al Parlamento entro il 31 luglio.

Orbene, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994 –che al comma 7 dell'art. 3, come avanti evidenziato, impone l'obbligo in capo alla stessa Corte di esprimere "anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni"– le relazioni dei collegi dei revisori dei conti vengono esaminati al doppio effetto:

- a) ai fini di un più completo esame della gestione degli Enti, per il referto di cui alla legge n.51 del 1982;
- b) allo scopo di trarre elementi di valutazione sul comportamento degli stessi revisori, per corrispondere a quanto richiesto dalla legge n. 20 del 1994.

A tale scopo (punto sub b), però, non bastano le sole relazioni dei revisori, poiché per poter dare un consapevole giudizio sull'attività complessiva di questi ultimi -e quindi, vuoi su ciò che essi hanno fatto, vuoi su ciò che essi hanno omesso di fare, e spiegarsene le ragioni- occorre effettuare dei riscontri incrociati, prendendo in esame anche, se non soprattutto, i numerosi dati ufficiali ricavabili dai conti consuntivi e dai documenti a questi allegati.

Ciò considerato, la Sezione, non potendo esaminare il funzionamento dei controlli interni di revisione di tutti gli Enti ricadenti nella sua competenza (data la vastità del campo di indagine), ha posto quest'anno la sua attenzione su 26 Province italiane.

In sostanza, l'indagine di questa Sezione riguarda 2 Province per ciascuna delle seguenti Regioni: Lombardia (Como e Mantova); Veneto (Venezia e Verona); Liguria (La Spezia e Imperia); Toscana (Firenze e Siena); Umbria (Perugia e Terni); Marche (Ancona e Pesaro); Lazio (Latina e Viterbo); Abruzzo (L'Aquila e Pescara); Campania (Napoli e Caserta); Puglia (Bari e Lecce); Basilicata (Potenza e Matera); Calabria (Catanzaro e Cosenza); Sicilia (Messina e Agrigento).

L'attività dei revisori dei conti presa in considerazione si riferisce all'anno 2001, atteso che i dati e i documenti ufficiali indispensabili per l'indagine non potevano essere disponibili prima del 30 giugno 2002, che, come è noto, era la data entro la quale gli Enti locali avrebbero dovuto approvare (e, quindi, inviare alla Corte) i rendiconti (e i relativi allegati) concernenti la gestione dell'anno precedente (art. 227, comma 2, del testo unico).

La Sezione, comunque, non si è limitata al solo esame di tali documenti, ma ha anche predisposto un questionario – che ha trasmesso per la compilazione ai presidenti dei collegi dei revisori delle Province prese a campione – per avere ulteriori elementi di valutazione.

Copia del questionario è stata inviata anche alle 5 Sezioni regionali di controllo della Corte, che si erano attivate autonomamente per lo svolgimento di analoghe indagini sugli organi di controllo interno. Ciò allo scopo di avere eventualmente omogenei parametri di valutazione per possibili comparazioni dei risultati. Comunque il questionario – che i revisori, una volta compilato, hanno ritrasmesso alla Corte – è strutturato in modo di far emergere l'attività svolta dai revisori nell'anno 2001, tenendo conto delle norme che specificano i compiti ai revisori medesimi attribuiti:

- i primi due quesiti riguardano i pareri richiesti dal Consiglio e l'osservanza o meno degli stessi da parte del Consiglio medesimo;
- il terzo quesito concerne l'adozione o meno di tecniche di campionamento;
- il quarto ha ad oggetto gli interventi di vigilanza sui diversi settori delle gestioni;
- i quesiti 5 e 6 attengono alle eventuali gravi irregolarità di gestione e alle relative comunicazioni al Consiglio ed ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- il quesito n. 7 riguarda le verifiche di cassa, mentre quello n. 8 si riferisce alle eventuali difficoltà incontrate dai revisori ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- i quesiti 9 e 10 concernono la partecipazione dei revisori alle riunioni dell'organo consiliare e di quello esecutivo;
- il quesito n. 11 riguarda la trasmissione da parte del Co.re.co (fin quando questo è rimasto in vita nel 2001) delle decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- il quesito n. 12 si riferisce alla trasmissione, da parte del responsabile del servizio finanziario, delle attestazioni di assenza di copertura finanziaria relative a delibere e determinazioni di spesa;
- i quesiti n. 13 e 14 concernono, rispettivamente, notizie circa la disponibilità o meno di sufficienti mezzi per lo svolgimento delle funzioni di revisione e il numero delle riunioni che i revisori hanno tenuto nel corso dell'anno.

Devesi inoltre evidenziare che ai dati ricavabili dai questionari sono da aggiungere quelli relativi ai riscontri effettuati sui conti consuntivi (e documenti allegati) per raffrontarli con quelli desunti dalle relazioni dei revisori. E ciò per accertare se ci sono state o meno omissioni nella rilevazione di possibili patologie, oppure (o anche) se sono stati evidenziati comportamenti commendevoli posti in essere dagli amministratori nella loro attività gestoria.

Pertanto, sono stati esaminati – anche sulla base di dati medi ottenuti prendendo in considerazione tutti i conti consuntivi degli Enti campione – i seguenti comparti della gestione finanziaria e patrimoniale di ciascuna delle 26 Province considerate:

- A) il risultato di amministrazione;
- B) la gestione dei residui attivi e passivi;
- C) la gestione corrente di competenza;
- D) la gestione degli investimenti di competenza;
- E) il conto del patrimonio nella sua consistenza iniziale, finale, variazioni e netto.

Per quanto riguarda il punto sub A), relativo al risultato di gestione, i dati esposti in tabella rappresentano i singoli componenti (comparti) del risultato di amministrazione; vale a dire i dati complessivi della gestione di parte corrente, di quella degli investimenti, delle partite di giro e del fondo finale di cassa.

Il punto B) concerne la gestione dei residui di parte corrente, degli investimenti e dei servizi in conto terzi, sia per l'entrata che per la spesa.

Le sei colonne di dati riguardano, rispettivamente:

- Colonna 1: i residui stanziati (o vecchi) cioè provenienti da esercizi pregressi;
- Colonna 2: i residui riaccertati, cioè quelli ritenuti reali ed effettivi dopo aver eliminato quelli inesigibili e quelli estinti;
- Colonna 3: i residui riscossi (o pagati) durante l'anno;
- Colonna 4: il tasso percentuale di smaltimento, dato dal rapporto tra i residui riaccertati e quelli riscossi (o pagati) nell'anno;
- Colonna 5: valori medi dei tassi percentuali di smaltimento;
- Colonna 6: i residui finali, ottenuti sottraendo dai residui riaccertati quelli riscossi (o pagati) dei pregressi e aggiungendo i nuovi formati nell'anno di competenza;
- Colonna 7: la variazione percentuale positiva o negativa dell'entità dei residui finali rispetto a quelli di inizio di anno;
- Colonna 8: i valori medi del tasso percentuale di variazione dei residui finali rispetto a quelli di inizio anno.

Sulla base di un tale diversificato quadro di dati è stato possibile fare delle valutazioni significative sul funzionamento di ciascun collegio di revisione delle amministrazioni provinciali prese a campione; amministrazioni che di seguito vengono individualmente trattate sia esaminandole sotto i diversi profili avanti evidenziati, sia esponendo un sintetico giudizio conclusivo.

Infine, sull'insieme degli organi di revisione economico-finanziaria sono formulate valutazioni finali di funzionamento.

Occorre comunque precisare che l'esame è stato condotto sia su atti e documenti trasmessi alla Sezione presso la sede di Roma, sia mediante accertamenti in loco. Questi ultimi sono stati effettuati nelle sedi delle Province di Como e Messina.

4.3.2 Parte speciale

Provincia di COMO

Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)

A) Risultato di gestione

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Como si chiude con un avanzo di amministrazione di 16.128 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi - residui passivi)	23.848
gestione degli investimenti (residui attivi - residui passivi)	-59.258
servizi per conto di terzi (residui attivi - residui passivi)	-2.656
fondo di cassa finale	54.194
risultato di amministrazione	16.128

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	92.197	91.727	12.640	13,78	39,14	95.116	+3,17	+18,24
investimenti	64.213	63.463	7.937	12,51	26,96	84.373	+31,40	+7,98
serv.c/terzi	66	66	31	46,97	45,07	82	+24,24	+66,29
totale	156.476	155.256	20.608	13,27	32,57	179.571	+14,76	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	54.081	50.541	22.961	45,43	44,19	71.268	+31,78	+20,88
investimenti	128.120	123.366	29.375	23,81	26,20	143.631	+12,11	+7,56
serv.c/terzi	2.081	2.070	748	36,14	36,22	2.738	+31,57	+148,31
totale	184.282	175.977	53.084	30,17	32,60	217.637	+18,10	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	112.781	96.752	85,79	65,00
spese	108.941	65.253	59,90	63,96
saldo	3.840	31.499		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	50.523	21.676	42,90	22,24
spese	54.556	4.916	9,01	8,92
saldo	-4.033	16.760		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	429.626	496.107	+15,47
passività	246.236	297.381	+20,77
patrimonio netto	183.390	198.726	+8,36

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) non sono stati mai consultati dal Consiglio;
- 2) il Consiglio si è adeguato agli specifici pareri previsti dalla legge e che gli stessi revisori hanno regolarmente fornito;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento in ordine alla conformità delle procedure ed alla validità dei dati contabili; la frequenza della rilevazione è stata annuale;
- 4) hanno effettuato complessivamente 37 interventi di vigilanza nei settori previsti dalla legge e principalmente in materia di spese, attività contrattuali e completezza della documentazione;
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 4 verifiche di cassa;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 3 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare, in occasione dell'approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta, in quanto non previsto dallo statuto;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) sono stati forniti di tutti i mezzi e di tutti gli strumenti occorrenti a svolgere il loro compito;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 25 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Como rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“È opportuno che in relazione alle vertenze in essere ed a conseguenti passività potenziali l'Ente, anche sulla scorta del parere dell'ufficio legale o del responsabile del servizio, consideri l'opportunità di porre un vincolo sull'utilizzo dell'avanzo”.

B) sulla gestione dei residui

“L'Ente ha provveduto al riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31.12.2001, dando adeguata motivazione. Dalla verifica a campione effettuata nei residui attivi e passivi, si rileva la sussistenza della ragione dei crediti e dei debiti.

In ordine al volume dei residui attivi e passivi si raccomanda di attivare tutte le procedure per velocizzare le riscossioni ed i pagamenti”.

C) sulla gestione corrente

“Gli utili netti delle aziende partecipate, presenti nella categoria 3[^] del titolo III delle entrate, hanno subito un incremento (1.738 milioni) rispetto all'esercizio precedente (706 milioni). Tale incremento è principalmente dovuto a maggiori dividendi distribuiti dalla Società Serravalle s.p.a. ed a distribuzione straordinaria di utili dalla Campione d'Italia Iniziative s.p.a. in liquidazione.

Il notevole incremento delle spese per prestazioni di servizi registrato negli ultimi anni è da attribuirsi principalmente alle funzioni delegate dalla Regione, in parte compensate dai corrispondenti trasferimenti”.

D) sulla gestione degli investimenti

“L’indice percentuale di autofinanziamento è pari all’88,15% ed ha subito un incremento rispetto all’esercizio precedente (79,77%)”.

E) sul conto del patrimonio

“L’Ente si è dotato di procedure per la compilazione e la tenuta dell’inventario, anche se non esistono rilevazioni sistematiche per l’aggiornamento della consistenza del patrimonio.

È indispensabile che l’Ente provveda alla perfetta conservazione del patrimonio in quanto un costante controllo e una manutenzione tempestiva sono garanzia di economicità di gestione.

In ordine alle entrate relative ai proventi dei beni, si prende atto che sono in corso di definizione alcuni contratti di locazione, tra cui quelli relativi agli immobili occupati dagli organi periferici dello Stato, e che l’incremento delle entrate dei proventi dei beni dell’Ente è da attribuirsi prevalentemente agli stessi”.

Considerazioni

La gestione dei residui attivi presenta un tasso di smaltimento molto basso sia per quanto riguarda i residui di parte corrente che quelli in conto capitale. I revisori non mancano di raccomandare, seppure in modo generico, l’adozione di misure atte a velocizzare le procedure di riscossione e pagamento.

La gestione corrente di competenza presenta un ottimo tasso di realizzazione per quanto riguarda l’entrata, mentre, la spesa, si attesta su valori di poco inferiori alla media del campione.

Anche per la gestione degli investimenti il tasso di realizzazione appare di poco inferiore alla media. Per tali comparti i revisori fanno opportune considerazioni, anche se non specificano le diversità tra entrate e spese in ordine ai tassi di realizzazione.

Vi sono debiti fuori bilancio riconosciuti per 741 milioni di lire, i revisori ne fanno cenno nella loro relazione.

Provincia di MANTOVA**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Mantova si chiude con un avanzo di amministrazione di 3.776 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi - residui passivi)	-35.915
gestione degli investimenti (residui attivi - residui passivi)	-19.806
servizi per conto di terzi (residui attivi - residui passivi)	-2.692
fondo di cassa finale	62.189
risultato di amministrazione	3.776

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	17.272	16.603	14.572	87,77	39,14	38.394	+122,29	+18,24
investimenti	50.926	40.388	27.105	67,11	26,96	42.344	-16,85	+7,98
serv. c/terzi	301	296	154	52,03	45,07	300	-0,33	+66,29
totale	68.499	57.287	41.831	73,02	32,57	81.038	+18,31	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	48.172	45.603	28.292	62,04	44,19	74.309	+54,26	+20,88
investimenti	64.513	53.636	23.023	42,92	26,20	62.150	-3,66	+7,56
serv. c/terzi	1.842	1.835	580	31,61	36,22	2.992	+62,43	+148,31
totale	114.527	101.074	51.895	51,34	32,60	139.451	+21,76	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	113.674	77.312	68,01	65,00
spese	110.910	53.912	48,61	63,96
saldo	2.764	23.400		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	29.130	68	0,23	22,24
spese	32.477	940	2,89	8,92
saldo	-3.347	-872		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	325.160	368.579	+13,35
passività	165.476	202.488	+22,37
patrimonio netto	159.684	166.091	+4,01

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) non sono stati mai consultati dal Consiglio;
- 2) il Consiglio si è adeguato agli specifici pareri previsti dalla legge e che gli stessi revisori hanno regolarmente fornito;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento in ordine ai seguenti atti: delibere, determine, contratti, mandati e reversali; il criterio seguito è stato quello del campione empirico e la periodicità è stata trimestrale;
- 4) hanno effettuato complessivamente 23 interventi di vigilanza nei settori previsti dalla legge e principalmente in materia di entrate, spese, adempimenti fiscali e completezza della documentazione;
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 5 verifiche di cassa;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 2 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare, in occasione dell'approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta, in quanto il loro intervento non è stato richiesto;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) sono stati forniti di tutti i mezzi e di tutti gli strumenti occorrenti a svolgere il loro compito;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 30 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Mantova rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“I pagamenti e le riscossioni, sia in conto competenza che in conto residui, coincidono con il conto del tesoriere dell'Ente”.

B) sulla gestione dei residui

“L'indice di incidenza dei residui attivi (cioè la percentuale dei residui provenienti dalla competenza sugli accertamenti di competenza) passa dal 28,33% dell'anno 2000 al 43,74%. Tale incremento è in gran parte dovuto alla mancata riscossione dei trasferimenti della Regione”.

C) sulla gestione corrente

“L'incidenza delle entrate correnti sulle spese correnti ha subito un decremento rispetto all'anno precedente”.

D) sulla gestione degli investimenti

“L'indice di indebitamento pro-capite evidenzia il debito per ciascun abitante per i mutui in ammortamento. Si evidenzia un aumento del valore dal 1999 (268.636) al 2001 (317.106).

L'indice percentuale di autofinanziamento è pari al 10,91% (nell'esercizio precedente era pari al 26,57%)”.

E) sul conto del patrimonio

“L'Ente non ha ancora ultimato la procedura di informatizzazione dell'inventario”.

Considerazioni

Dall'esame dei dati relativi alla gestione dei residui (quadro B) si può rilevare che l'attività gestoria dell'Ente presenta ottimi elementi di positività, sia nella parte corrente che in quella relativa agli investimenti, con tassi di smaltimento attivi e passivi di molto superiori alla media del campione (in assoluto, le più alte del campione).

Al contrario, molto negativa è la situazione dei residui attivi da riportare di parte corrente: la percentuale di variazione da inizio a fine anno è decisamente la più alta del campione e i revisori ne imputano giustamente la causa alla mancata riscossione dei trasferimenti della Regione.

Per ciò che riguarda la realizzazione delle riscossioni e dei pagamenti sugli accertamenti ed impegni (quadri C e D), la relativa percentuale, ad eccezione delle entrate di parte corrente, è molto più bassa rispetto alla media del campione. In particolar modo la gestione degli investimenti è quella che maggiormente risente della lentezza ad operare, le cui cause, tuttavia, sono completamente taciute dai revisori.

Anche sulla gestione del patrimonio (quadro E) il collegio non riporta alcun tipo di giudizio.

In generale è da porre in evidenza l'estrema sinteticità e schematicità della relazione e l'assenza di consigli e suggerimenti volti al miglioramento della gestione dell'Ente.

Provincia di VENEZIA

Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)

A) Risultato di gestione

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Venezia si chiude con un avanzo di amministrazione di 17.338 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi - residui passivi)	+41.246
gestione degli investimenti (residui attivi - residui passivi)	-64.322
servizi per conto di terzi (residui attivi - residui passivi)	-5.419
fondo di cassa finale	45.833
risultato di amministrazione	17.338

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	97.254	97.243	9.375	9,64	39,14	121.646	+25,08	+18,24
investimenti	232.596	231.724	46.783	20,19	26,96	205.180	-11,79	+7,98
serv.c/terzi	2.187	2.187	1.202	54,96	45,07	1.878	-14,13	+66,29
totale	332.037	331.154	57.360	17,32	32,57	328.704	-1,00	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	58.656	54.166	26.991	49,83	44,19	80.400	+37,07	+20,88
investimenti	279.424	277.306	57.172	20,62	26,20	269.502	-3,55	+7,56
serv.c/terzi	7.928	7.928	7.145	90,12	36,22	7.297	-7,96	+148,31
totale	346.008	339.400	91.308	26,90	32,60	357.199	+3,23	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	206.999	173.221	83,68	65,00
spese	190.175	136.949	72,01	63,96
saldo	16.824	36.272		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	45.640	25.402	55,66	22,24
spese	62.555	13.188	21,08	8,92
saldo	-16.915	12.214		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	916.379	968.889	+5,73
passività	374.771	413.156	+10,24
patrimonio netto	541.608	555.733	+2,61

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) sono stati consultati dal Consiglio 3 volte, per l'esame del bilancio e del rendiconto ed in merito alla redditività del patrimonio;
- 2) il Consiglio ha preso atto dei pareri e delle valutazioni espressi dagli stessi revisori;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento per la verifica, almeno trimestrale, dei mandati di pagamento e delle reversali di incasso;
- 4) hanno effettuato complessivamente 24 interventi di vigilanza nei settori previsti dalla legge e principalmente in materia di spese, entrate, adempimenti fiscali e amministrazione dei beni;
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 4 verifiche di cassa;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 2 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare, in occasione dell'approvazione del bilancio preventivo e consuntivo;
- 10) non hanno partecipato alle riunioni di giunta;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) sono stati forniti di tutti i mezzi occorrenti a svolgere il loro compito, con la piena collaborazione da parte degli uffici finanziari;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 13 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Venezia rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“Si attesta l'esatta corrispondenza del conto consuntivo e delle risultanze della gestione alle scritture contabili ed al conto del tesoriere.

Il rendiconto dell'esercizio finanziario 2001 presenta un avanzo di amministrazione di 17.338 milioni, rispetto all'avanzo di 11.704 milioni dell'esercizio 2000. L'incremento va però valutato rapportandolo all'andamento delle entrate correnti. L'avanzo 2001 è, infatti, circa l'8,3% delle entrate correnti, mentre nel 2000 era circa il 9,6%. Nonostante l'incremento dell'avanzo in termini assoluti, quindi, si registra un miglioramento del rapporto esistente tra avanzo di amministrazione ed entrate correnti”.

B) sulla gestione dei residui

“È stato controllato il conto dei residui per ciò che attiene gli anni 2000 e precedenti, nonché quelli risultanti dall'anno 2001, dando atto che i medesimi sono attendibili e corrispondono a crediti accertati ed a debiti regolarmente assunti.

Si è altresì significativamente ridotta l'incidenza dei residui passivi sugli impegni di competenza”.

C) sulla gestione corrente

“Dalla comparazione tra previsione definitiva e conto del bilancio, risulta uno scostamento nelle spese correnti pari a -5,19%. Tale scostamento è dovuto in massima parte a mancati trasferimenti a terzi su fondi regionali comunitari finalizzati alla ricettività alberghiera

ed a minori spese del personale relativo ai CFP conseguente ai mancati trasferimenti da parte della Regione per l'attività e la formazione professionale.

Si riduce nel 2001, rispetto al 2000, l'autonomia finanziaria, in connessione all'incremento consistente delle risorse trasferite dallo Stato e dalla Regione per nuove funzioni conferite ex d.lgs. 112/98; si mantiene elevata la velocità di riscossione (riferita alle entrate proprie) e si incrementa la velocità di spesa (parte corrente); infine si riduce la rigidità della spesa corrente”.

D) sulla gestione degli investimenti

“Dalla comparazione tra previsione definitiva e conto del bilancio, risulta uno scostamento nei mezzi propri per investimenti (tit. IV dell'entrata) pari a -37,83% che deriva in parte da mancati trasferimenti regionali e comunali nel campo della viabilità, ed in parte da mancate alienazioni patrimoniali”.

E) sul conto del patrimonio

“Aumenta il valore pro capite dei beni demaniali, per effetto degli investimenti effettuati e si mantiene sostanzialmente costante il valore pro capite dei beni patrimoniali. Il patrimonio netto pro capite, compresi i conferimenti, risulta comunque aumentato rispetto all'anno precedente.

Per quanto concerne il patrimonio immobiliare si segnala che, in base alla recente normativa di cui al d.l. 21/9/2001 (capo II), esiste un'ulteriore agevolazione per la costituzione dei fondi pubblici di investimento immobiliare; la Provincia dovrebbe valutare se l'utilizzo di questo strumento giuridico, unitamente ad un progetto organico di valorizzazione immobiliare, possa incrementare la redditività di tale patrimonio che, secondo una recente analisi del collegio riferita al 1999, presenta ancora dei margini di miglioramento.

Per quanto concerne, invece, il patrimonio mobiliare, si auspica che l'amministrazione provinciale si doti di un piano di dismissione delle partecipazioni non strategiche, da attuare tenendo presente sia gli obiettivi istituzionali dell'Ente, sia la concreta possibilità di valorizzazione economica offerta dal mercato azionario. In particolare, tali osservazioni risultano ancora attuali alla luce dei seguenti dati consuntivi dell'esercizio 2001: il programma di alienazione dei beni immobili ha subito un significativo rallentamento, posto che sono state incassati 241 milioni a fronte di una previsione definitiva di 8.982 milioni; alcuni degli Enti (società, consorzi e fondazioni) partecipati (circa un terzo del totale) hanno subito perdite di esercizio negli anni 1999/2000. Per quanto ciò non denoti necessariamente una gestione negativa di tali Enti, si propone di valutare l'opportunità di razionalizzare le partecipazioni detenute in Enti aventi scopo lucrativo che dimostrino di non conseguire efficacemente i propri obiettivi economici. Per quanto riguarda, invece, gli Enti partecipati aventi scopo non lucrativo e con i quali non sussistono contratti di servizio, sarebbe preferibile che i meccanismi erogativi si incentrassero su contribuzioni ordinarie piuttosto che su contribuzioni straordinarie in conto ripianamento perdite d'esercizio e/o sul deprezzamento dei fondi di dotazione a suo tempo conferiti”.

Osservazioni di carattere generale

“Si assicura che la gestione delle entrate e delle spese può considerarsi positiva e soddisfacente, in quanto si è svolta nel pieno rispetto della normativa vigente”.

Considerazioni

Dall'esame dei dati ricavati dal conto consuntivo emerge un avanzo di amministrazione in misura piuttosto elevata (quadro A).

A tal riguardo, i revisori effettuano opportune considerazioni.

Circa la gestione dei residui (quadro B), si rileva, in entrata, uno smaltimento alquanto limitato, sia per ciò che riguarda la gestione degli investimenti, sia, soprattutto, per la gestione di parte corrente. Quest'ultima presenta una percentuale di smaltimento molto più bassa rispetto

alla media del campione e provoca, naturalmente, un aumento del tasso di variazione dei residui da inizio a fine anno (anche se in misura piuttosto contenuta).

Nella spesa, la gestione dei residui presenta tassi di smaltimento più o meno in linea con quelli del campione. Anche in questo settore, i residui da riportare all'anno nuovo subiscono un considerevole aumento nella gestione di parte corrente.

Riguardo a questo comparto, i revisori attestano l'attendibilità dei residui e forniscono una sola, sintetica considerazione.

Per quanto riguarda la gestione corrente di competenza (quadro C), sono da evidenziare gli alti tassi di realizzazione delle riscossioni e dei pagamenti sugli accertamenti ed impegni. In particolar modo, le entrate registrano una delle percentuali più alte del campione.

Lo stesso dicasi per la gestione degli investimenti (quadro D), che presenta tassi di realizzazione tra i più alti di quelli medi del campione.

Anche per questi comparti il collegio fornisce opportune considerazioni, assicurando, in generale, la positività della gestione.

Sul conto del patrimonio (quadro E) i revisori esprimono una serie di considerazioni precise e puntuali le quali confermano la loro meritoria condotta.

Provincia di VERONA

Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)

A) Risultato di gestione

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Verona si chiude con un avanzo d'amministrazione di 14.935 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente	(residui attivi - residui passivi)	-26.567
gestione degli investimenti	(residui attivi - residui passivi)	-91.899
servizi per conto di terzi	(residui attivi - residui passivi)	-1.574
fondo di cassa finale		134.975
risultato di amministrazione		14.935

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	104.036	103.699	19.221	18,54	39,14	116.337	+11,82	+18,24
investimenti	81.055	80.079	17.035	21,27	26,96	91.219	+12,54	+7,98
serv.c./terzi	4.571	4.572	130	2,84	45,07	4.450	-2,65	+66,29
totale	189.662	188.350	36.386	19,32	32,57	212.006	11,78	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	98.463	96.917	23.524	24,27	44,19	142.904	+45,13	+20,88
investimenti	159.139	157.805	41.474	26,28	26,20	183.118	+15,07	+7,56
serv.c./terzi	4.653	4.653	90	1,93	36,22	6.024	+29,46	+148,31
totale	262.255	259.375	155.225	59,85	32,60	332.046	+26,61	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	185.943	154.083	82,87	65,00
spese	165.971	96.459	58,12	63,96
saldo	19.972	57.624		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	57.875	29.700	51,32	22,24
spese	83.505	16.719	20,02	8,92
saldo	-25.630	12.981		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	variazione %
attività	850.791	940.954	+9,58
passività	324.328	392.534	+17,38
patrimonio netto	526.463	548.420	+4,17

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

1) Durante l'anno il collegio non è mai stato consultato dal Consiglio;

Il Consiglio si è adeguato ai pareri del collegio;

Il collegio ha svolto rilevazioni con metodi statistici su incassi e pagamenti su alcuni bandi di gara e rapporti contrattuali, sulla dotazione organica e sulle cause legali in essere;

ha effettuato i seguenti interventi di vigilanza:

- n. 18 sulle entrate;
- n. 18 sulle spese;
- n. 5 in materia di attività contrattuali;
- n. 3 in materia di amministrazione dei beni;
- n. 18 sulla completezza della documentazione;
- n. 2 in materia di adempimenti fiscali;
- n. 4 sulla tenuta della contabilità; inoltre, in occasione del rilascio dei pareri sulle proposte di variazione dei documenti di bilancio e di programmazione (n. 9) è stata verificata la correttezza delle variazioni proposte, sia in termini sostanziali che di regolarità formale documentale e contabile;

il collegio non ha inoltrato al Consiglio referti su gravi irregolarità di gestione;

non sono state riscontrate ipotesi che hanno indotto il collegio ad inviare denunce ai competenti organi giurisdizionali nelle ipotesi di responsabilità;

il collegio ha effettuato 4 verifiche di cassa, inoltre sin dal proprio insediamento (luglio 2000) ha suggerito all'Amministrazione di adottare procedure informatiche più aggiornate e coerenti con le crescenti esigenze informative richieste sia dalla vigente normativa, sia per garantire un sempre più efficace controllo della gestione. L'Ente ha recepito il suggerimento;

Non ha incontrato alcuna difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;

Il collegio, pur non sussistendo obblighi normativi o statutari di presenza alle riunioni consiliari e pur non essendo stata esplicitamente richiesta la propria presenza da parte degli organi di vertice, ha ritenuto di partecipare formalmente alla seduta di Consiglio ove si è discusso ed approvato il bilancio di previsione e a quella ove si è discusso ed approvato il rendiconto;

Non ha partecipato ad alcuna riunione dell'organo esecutivo ma ha richiesto ed ottenuto copia di tutte le deliberazioni assunte dalla giunta;

Non sono state trasmesse nel corso del 2001 da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente; il Co.re.co. ha richiesto esclusivamente chiarimenti su delibere di variazione di bilancio;

Non sono state trasmesse dal responsabile del servizio finanziario le attestazioni di assenza di copertura finanziaria relative a delibere e determinazioni di spesa;

Dispone dei mezzi necessari per lo svolgimento dei propri compiti; il collegio ha comunque sollecitato l'amministrazione a potenziare l'ufficio;

Il collegio durante l'anno ha tenuto 23 riunioni.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Verona rileva quanto segue:

A) sui risultati di gestione

L'esatta corrispondenza del conto e delle risultanze della gestione alle scritture contabili ed al conto reso da Tesoriere.

B) sulla gestione dei residui

L'Ente ha provveduto al riaccertamento dei residui attivi e passivi formati nelle gestioni 2000 e precedenti.

I residui attivi della gestione di competenza corrente (esclusi i trasferimenti erariali) sono superiori al 15% delle entrate correnti "sforando" dello 0,24% il parametro di deficitarietà strutturale stabilito dal Ministero dell'Interno. Tale scostamento appare conseguente alla crescita dei trasferimenti correnti della regione Veneto in relazione al trasferimento alla Provincia di nuove funzioni e competenze. Il ritardo nell'acquisizione di tali trasferimenti accertati nel bilancio della Provincia non è imputabile alla Provincia stessa. Il collegio prende atto che il rapporto tra i pagamenti effettuati in conto residui passivi correnti ed il totale dei residui passivi correnti riaccertati è passato dal 35,7% del 1999, al 44,9% del 2000, giungendo nel 2001 al 24,27%, ciò si spiega con la rilevante crescita degli impegni di parte corrente assunti nel 2001 e non ancora tramutati in pagamenti. Il collegio invita l'Amministrazione a continuare a velocizzare le liquidazioni degli impegni assunti in parte corrente.

C) sulla gestione corrente

Il collegio prende atto che lo scostamento fra il valore previsionale delle entrate correnti e il valore consuntivo accertato quest'anno non è stato molto grande e che lo scostamento tra le previsioni iniziali delle spese correnti e il valore del consuntivo impegnato è aumentato, sia per effetto delle iniziative intraprese nel corso dell'esercizio (si citano a titolo esemplificativo la esternalizzazione del servizio gestione calore negli istituti scolastici e negli edifici patrimoniali), sia per il trasferimento di nuove funzioni, sia, ancora per la necessità di accantonare rilevanti somme in vista della possibile restituzione al ministero in relazione a trasferimenti erariali in sospeso relativi agli anni 1999-2000.

D) sulla gestione degli investimenti

Il collegio condivide le scelte dell'amministrazione in tema di copertura delle spese di investimento attraverso lo strumento finanziario del prestito obbligazionario, scelte che hanno permesso di contenere in modo significativo l'accensione di nuovo indebitamento oneroso, con effetti positivi di contenimento della spesa per interessi passivi e ai fini del raggiungimento degli obiettivi relativi al patto di stabilità interno.

E) sul conto del patrimonio

L'Ente aveva già provveduto, entro il 31/12/1996, al completamento degli inventari ed alla ricostruzione dello stato patrimoniale e sta provvedendo con continuità al costante aggiornamento degli stessi.

Considerazioni

Lo smaltimento dei residui di parte corrente della provincia di Verona presenta un tasso molto basso sia riguardo all'entrata che alla spesa. I revisori illustrano le cause di tale problema e propongono le soluzioni adeguate.

Il collegio ha compilato una relazione pertinente e dettagliata entrando nella realtà specifica dell'Ente in esame e valutando ogni aspetto della sua gestione.

Provincia di IMPERIA**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Imperia si chiude con un avanzo di amministrazione di 5.039 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi – residui passivi)	+17.684
gestione degli investimenti (residui attivi – residui passivi)	-27.305
servizi per conto di terzi (residui attivi – residui passivi)	-4.326
fondo di cassa finale	18.986
risultato di amministrazione	5.039

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	51.695	51.542	22.650	43,94	39,14	58.236	+12,65	+18,24
investimenti	104.069	103.807	51.441	49,55	26,96	90.733	-12,81	+7,98
serv.c/terzi	225	225	105	46,67	45,07	670	+197,78	+66,29
totale	155.989	155.574	74.196	47,69	32,57	149.639	-4,07	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	38.409	37.186	20.158	54,21	44,19	40.552	+5,58	+20,88
investimenti	116.422	115.370	40.420	35,04	26,20	118.038	+1,39	+7,56
serv.c/terzi	4.065	4.058	1.349	33,24	36,22	4.996	+22,90	+148,31
totale	158.896	156.614	61.927	39,54	32,60	163.586	+2,95	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	77.597	48.252	62,18	65,00
spese	75.990	52.466	69,04	63,96
saldo	1.607	-4.214		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	41.415	3.048	7,36	22,24
spese	45.966	2.878	6,26	8,92
saldo	-4.551	170		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	258.668	290.439	+12,28
passività	217.837	250.563	+15,02
patrimonio netto	40.831	39.876	-2,34

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) non sono stati consultati dal Consiglio; tuttavia sono stati consultati dal presidente della Provincia e da un consigliere di minoranza per esprimere pareri tecnici su singole pratiche;
- 2) il Consiglio ha preso atto dei pareri espressi dagli stessi revisori;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento in occasione delle verifiche di cassa;
- 4) hanno effettuato complessivamente 61 interventi di vigilanza nei settori previsti dalla legge e principalmente in ordine all'attività contrattuale (25), in materia di spese (12) e di entrate (10);
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 4 verifiche di cassa;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 3 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non hanno partecipato alle riunioni di giunta in quanto non invitati, inoltre lo Statuto non lo prevede;
- 11) è stata trasmessa da parte del Co.re.co. la decisione di annullamento parziale di una delibera adottata dal consiglio provinciale che prevedeva un compenso ai componenti del Comitato regionale di protezione civile che deve invece operare a titolo gratuito;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) non sono stati forniti di tutti i mezzi e strumenti occorrenti a svolgere il loro compito, in quanto utilizzano solo i mezzi propri;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 18 riunioni di lavoro; molte altre, tuttavia, sono state effettuate senza formalizzazione.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Imperia rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“Si attesta l'esatta corrispondenza del conto consuntivo e delle risultanze della gestione alle scritture contabili ed al conto del tesoriere.

In merito alla destinazione dell'avanzo disponibile, se ne ribadisce l'utilizzo prudente privilegiando le spese di investimento e limitando le spese correnti, il tutto secondo criteri di ragionevolezza che si demanda alla determinazione concertata fra organo esecutivo e ragioniere capo”.

B) sulla gestione dei residui

“L'Ente ha provveduto al riaccertamento dei residui attivi e passivi formati nelle gestioni 2001 e precedenti. L'ufficio finanziario, sulla base delle apposite determinazioni dei dirigenti dei vari servizi, ha proceduto al riaccertamento dei residui soddisfacendo per i residui attivi le condizioni di cui all'art. 179 e per i residui passivi quelle degli artt. 183 e 190 del d.lgs 267/00; per ogni residuo eliminato totalmente o parzialmente è fornita esaustiva motivazione”.

C) sulla gestione corrente

“Si prende atto che l'attuazione del piano triennale del fabbisogno del personale è improntata al rispetto del contenimento della spesa complessiva e che le assunzioni, in deroga al principio di cui all'art. 19, comma 8, della legge finanziaria 2002, sono state analiticamente motivate per ogni assunzione da effettuare”.

D) sulla gestione degli investimenti

“Le spese per investimento sono finanziate per l’89,93% con finanziamenti e trasferimenti e per il 10,07% con mezzi propri”.

E) sul conto del patrimonio

“L’Ente ha provveduto alla corretta gestione degli inventari dei beni mobili ed all’aggiornamento dello stato patrimoniale”.

Osservazioni di carattere generale

“L’esercizio 2001 chiude con una perdita di 955 milioni di lire, superiore a quella registrata nell’anno 2000 di 2 milioni di lire. Il risultato non può che essere negativo per le seguenti ragioni:

- a) il conto del patrimonio e il conto economico sono stati redatti con gli stessi criteri e principi delle imprese commerciali;
- b) l’impresa commerciale agisce sui costi per incidere sui ricavi mentre l’impresa pubblica date le entrate regola le uscite;
- c) l’obiettivo dell’impresa privata è l’utile, quello dell’impresa pubblica è il servizio pubblico.

Le suddette diversità rendono impossibile qualsiasi paragone tra impresa privata e impresa pubblica.

Si dà atto, infine, che sono stati realizzati corsi di approfondimento sul controllo di gestione a cura dell’Università di Genova con il coinvolgimento dei dirigenti dell’Ente”.

Considerazioni

Dall’esame dei dati relativi alla gestione dei residui (quadro B) si può rilevare che l’attività gestoria dell’Ente presenta buoni elementi di positività sia nella parte corrente che in quella relativa agli investimenti, con tassi di smaltimento attivi e passivi superiori alla media del campione.

La percentuale di variazione dei residui, da inizio a fine anno, è inferiore alla media: ciò è positivo in quanto, in questo modo, i crediti e i debiti dell’Ente – sia vecchi che nuovi - si ripercuotono in misura inferiore sugli esercizi successivi.

Al riguardo i revisori presentano alcune argomentazioni, anche se non del tutto confacenti con la situazione prima evidenziata.

Per ciò che riguarda la gestione corrente dell’anno (quadro C), i tassi di realizzazione degli accertamenti e degli impegni risultano più o meno in linea con quelli della media del campione; al contrario, la gestione degli investimenti (quadro D) presenta tassi al di sotto della media, specialmente in entrata, dove la percentuale di realizzazione è di molto inferiore.

Per tali comparti i revisori non fanno alcuna considerazione, né forniscono consigli.

Infine, il conto del patrimonio (quadro E) registra una variazione negativa tra la consistenza iniziale e finale del patrimonio netto, pari alla perdita d’esercizio registrata nel conto economico.

I revisori cercano di giustificare tale risultato negativo con le diverse finalità dell’Ente rispetto ad un’azienda privata, ma certamente la causa non può essere solo questa, visto che molti Enti riescono comunque a chiudere l’esercizio con un risultato economico positivo.

Provincia di LA SPEZIA**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di La Spezia si chiude con un avanzo di amministrazione di 2.019 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi - residui passivi)	-11.465
gestione degli investimenti (residui attivi - residui passivi)	-7.146
servizi per conto di terzi (residui attivi - residui passivi)	-6.076
fondo di cassa finale	26.706
risultato di amministrazione	2.019

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	43.472	40.806	17.084	41,87	39,14	51.794	+19,14	+18,24
investimenti	22.420	22.417	10.772	48,05	26,96	26.503	+18,21	+7,98
serv.c/terzi	628	622	400	64,31	45,07	6.770	+978,03	+66,29
totale	66.520	63.845	28.256	44,26	32,57	85.067	+27,88	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	54.798	53.754	16.997	31,62	44,19	63.259	+15,44	+20,88
investimenti	26.532	26.519	11.958	45,09	26,20	33.649	+26,82	+7,56
serv.c/terzi	4.978	4.973	753	15,14	36,22	12.846	+158,06	+148,31
totale	86.308	85.246	29.708	34,85	32,60	109.754	+27,17	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	65.877	37.805	57,39	65,00
spese	61.492	34.990	56,90	63,96
saldo	4.385	2.815		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	18.982	4.123	21,72	22,24
spese	21.728	2.640	12,15	8,92
saldo	-2.746	1.483		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	%variazione
attività	262.921	284.764	+8,31
passività	160.103	181.205	+13,18
patrimonio netto	102.818	103.559	+0,72

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) non sono stati mai consultati dal Consiglio;
- 2) il Consiglio si è adeguato agli specifici pareri previsti dalla legge e che gli stessi revisori hanno regolarmente fornito;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento adottando criteri basati sulla qualità degli argomenti e sugli importi delle somme impegnate;
- 4) hanno effettuato complessivamente 7 interventi di vigilanza, di cui 3 in materia di spese ed 1 nei seguenti settori: entrate, attività contrattuale, adempimenti fiscali e tenuta della contabilità;
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 4 verifiche di cassa;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 4 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta, in quanto il loro intervento non è stato richiesto;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) non sono stati forniti di tutti i mezzi occorrenti a svolgere il loro compito e sono privi di una sede;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 22 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di La Spezia rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“I pagamenti e le riscossioni, sia in conto competenza che in conto residui, coincidono con il conto del tesoriere dell'Ente”.

B) sulla gestione dei residui

“L'Ente ha provveduto al riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31.12.2001 come previsto dall'art. 228 del d.lgs. 267/00 dando adeguata motivazione.

Si invita l'Amministrazione a ridurre il volume dei residui, migliorando le funzioni di pagamento e riscossione”.

C) sulla gestione corrente

“Il confronto tra le previsioni definitive e il rendiconto mette in evidenza una buona capacità previsionale dell'Ente.

Nel corso del quadriennio si assiste ad un riequilibrio delle entrate, tra entrate tributarie e contributi e trasferimenti. Dal lato della spesa vi è una sostanziale stabilità della spesa corrente nell'arco del quadriennio.

Si sottolinea il risultato positivo nell'oculata gestione della spesa per il personale, soprattutto in considerazione del notevole aggravio di nuove competenze e servizi delegati dallo Stato e dalla Regione (competenze ex ANAS) con il conseguente assorbimento del personale ivi operante”.

D) sulla gestione degli investimenti

“Si rileva un notevole scostamento tra le previsioni iniziali e quelle definitive (+95%), scostamento che, seppur in misura minore e di segno opposto (-22,28%), si ritrova nella differenza tra le previsioni definitive e le somme effettivamente impegnate. A tale proposito si invitano gli organi amministrativi e tecnici ad una maggiore attenzione nonché al rispetto delle tempistiche inserite nel piano degli investimenti.

Dall'esame dell'indice di indebitamento pro-capite (273.026 lire per ciascun abitante, contro 253.499 lire relative all'anno precedente), si evince che l'Ente ha messo in atto una politica di investimenti i cui effetti vengono accentuati dal calo della popolazione.

Si invita l'Ente a tenere sotto controllo la spesa per investimenti, e quindi gli oneri ad essa correlati, in quanto è prevedibile un irrigidimento della spesa corrente che nell'esercizio 2001 ha raggiunto il valore minimo del triennio. Si auspica, in merito alla spesa per investimenti che essa venga finanziata mettendo finalmente in atto il piano di dismissioni patrimoniali già predisposto da tempo”.

E) sul conto del patrimonio

“L'Ente si è dotato di idonee procedure contabili per la compilazione e la tenuta dell'inventario, inoltre esistono rilevazioni sistematiche ed aggiornate sullo stato dell'effettiva consistenza del patrimonio.

È indispensabile che l'Ente provveda alla perfetta conservazione del patrimonio in quanto un costante controllo e una manutenzione tempestiva sono garanzia di economicità di gestione. Inoltre si consiglia all'Ente, al fine di ottenere il risarcimento di eventuali danni patrimoniali, di stipulare adeguate polizze assicurative contro incendi, furti e responsabilità civile.

In ordine alle entrate relative ai proventi dei beni, il gettito previsto ed accertato appare, malgrado un leggero miglioramento, non ancora congruo all'entità del patrimonio. A questo proposito si ribadisce la necessità di aumentare la redditività del patrimonio immobiliare, pur rispettando la destinazione di molti beni a funzione sociali e primarie rispetto alle finalità dell'Ente, in quanto per alcuni di essi, tale passo è ormai improcrastinabile”.

Osservazioni di carattere generale

In merito ai risultati economici conseguiti nel 2001, si rileva il peggioramento del risultato della gestione operativa (6.562 milioni) rispetto all'esercizio precedente (7.635 milioni di lire), a cui però fa riscontro un netto miglioramento della gestione finanziaria con una sensibile riduzione della forbice sugli interessi, nonché una netta diminuzione degli oneri straordinari.

Si consiglia, infine, di implementare il ricorso alla contabilità economica e il controllo di gestione”.

Considerazioni

La gestione dei residui (quadro B) presenta un buon tasso di smaltimento nella parte attiva, con percentuali più alte rispetto a quelle medie del campione, soprattutto per ciò che riguarda gli investimenti. La parte passiva, invece, vede un'ottima percentuale di realizzazione (la più alta del campione) negli investimenti, mentre la parte corrente e quella relativa ai servizi in conto terzi presentano valori più bassi.

Il tasso di variazione dei residui da inizio a fine anno è generalmente più alto rispetto al campione e di questo i revisori fanno un sintetico riferimento.

La gestione corrente di competenza (quadro C), presenta tassi di realizzazione non del tutto congrui; la gestione degli investimenti, invece, (quadro D), espone percentuali che si allineano maggiormente con quelli del campione (in particolar modo le spese vengono pagate nell'anno per una percentuale più alta rispetto alla media).

In merito a tali comparti il collegio effettua opportune considerazioni, fornendo anche utili consigli per il miglioramento della gestione dell'Ente.

Lo stesso giudizio va formulato anche per il conto del patrimonio (quadro E), per il quale i revisori danno alcuni suggerimenti (anche se abbastanza generici), al fine di giungere all'ottimizzazione di tale gestione.

Provincia di FIRENZE**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Firenze si chiude con un avanzo di amministrazione di 9.101 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi - residui passivi)	-21.175
gestione degli investimenti (residui attivi - residui passivi)	-126.616
servizi per conto di terzi (residui attivi - residui passivi)	-6.280
fondo di cassa finale	163.172
risultato di amministrazione	9.101

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	152.394	150.646	32.121	21,32	39,14	173.191	+13,65	+18,24
investimenti	136.290	133.372	27.785	20,83	26,96	133.918	-1,74	+7,98
serv.c/terzi	3.708	3.708	1.675	45,17	45,07	4.217	+13,73	+66,29
totale	292.392	287.726	61.581	21,40	32,57	311.326	+6,48	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	133.793	130.944	57.058	43,57	44,19	194.366	+45,27	+20,88
investimenti	251.371	247.608	68.284	27,58	26,20	260.534	+3,65	+7,56
serv.c/terzi	7.107	7.107	3.290	46,29	36,22	10.497	+47,70	+148,31
totale	392.271	385.659	128.632	33,35	32,60	465.397	+18,64	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	301.692	247.025	81,88	65,00
spese	256.025	135.545	52,94	63,96
saldo	45.667	111.480		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	40.045	11.714	29,25	22,24
spese	89.027	7.817	8,78	8,92
saldo	-48.982	3.897		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	817.845	926.337	+13,27
passività	456.376	519.085	+13,74
patrimonio netto	361.469	407.252	+12,67

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) non sono stati mai consultati dal Consiglio;
- 2) il Consiglio non si è adeguato agli specifici pareri previsti dalla legge, senza nemmeno motivare;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento, ma non specificano i criteri seguiti, né la periodicità delle rilevazioni;
- 4) hanno effettuato complessivamente 46 interventi di vigilanza, tra cui 20 in materia di spese, 10 in ordine alla completezza della documentazione e 8 in materia di entrate;
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 4 verifiche di cassa;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 2 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta, in quanto non invitati;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) sono stati forniti di mezzi necessari per svolgere il loro compito;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 41 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Firenze rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“I pagamenti e le riscossioni, sia in conto competenza che in conto residui, coincidono con il conto del tesoriere dell'Ente”.

B) sulla gestione dei residui

“L'Ente ha provveduto a stralciare residui attivi per 5.027 milioni di lire per insussistenza o inesigibilità dal conto del bilancio e ad iscriverli, in parte, nel conto economico, come insussistenze dell'attivo.

Si richiama l'attenzione sull'esistenza dei residui sia attivi che passivi mantenuti per un periodo superiore a quelli previsti dal Codice Civile per l'estinzione dei diritti di prescrizione. Si raccomanda una attenta ricognizione delle cause di mantenimento dei residui, specialmente quelli di più remota formazione, al fine di provvedere all'eliminazione di quelli non più sussistenti, ovvero, nel caso dei residui attivi, di intraprendere le azioni ancora possibili per il recupero (anche in forma coattiva) delle somme accertate. Si raccomanda, dunque, una più completa informazione sui residui attivi e passivi, specie su quelli più vecchi, che risalgono agli anni 1978 e 1979.

Si ritiene, infine, che si debba riaccertare la composizione dei depositi cauzionali passivi, alcuni dei quali giacenti da oltre 50 anni”.

C) sulla gestione corrente

“Per quanto riguarda la parte entrata, si osserva che l'andamento degli accertamenti fino all'anno 1999 non presentava scostamenti significativi, mentre ha subito un notevole incremento nell'anno 2000 che si è confermato nel 2001. Le spese correnti hanno avuto un incremento di 65.645 milioni di lire rispetto all'anno precedente e ciò è dovuto principalmente

all'acquisizione di nuove funzioni nel settore del mercato del lavoro e a maggiori trasferimenti nel settore dei trasporti pubblici locali.

Va evidenziato che all'aumento delle entrate tributarie non corrisponda una effettiva autonomia impositiva dell'Ente, trattandosi di imposte determinate nella natura e nella quantificazione da normative statali sulle quali la possibilità di incidenza dell'Ente è pressoché nulla.

In relazione alla spesa per il personale dipendente, si è verificato un incremento complessivo, dovuto sia all'aumento del numero dei dipendenti in virtù del passaggio del personale ANAS e Genio Civile, sia al rinnovo del contratto avvenuto nel 2001. Non si può non evidenziare inoltre l'incremento del costo medio per dipendente, rispetto all'esercizio precedente, di oltre il 18%.

Si raccomanda, infine, un monitoraggio continuo sulla gestione degli affitti attivi e sui contratti di assicurazione.

D) sulla gestione investimenti

“Preso atto degli scostamenti verificatisi tra le previsioni definitive e le risultanze del rendiconto, si raccomanda di operare un'attenta valutazione delle reali possibilità dell'Ente di contrarre mutui e realizzare investimenti nel periodo intercorrente tra la data dell'assestamento e la fine dell'esercizio.

E'opportuno corredare i prossimi consuntivi con l'elencazione delle opere programmate e non ancora realizzate e predisporre, per la gestione delle opere pubbliche, una scheda rappresentativa ed informativa per ogni opera”.

E) sul conto del patrimonio

“Per quanto riguarda i proventi dei beni provinciali, il gettito non appare congruo e proporzionato all'entità del patrimonio. La bassa redditività del patrimonio, peraltro ulteriormente diminuita rispetto agli anni precedenti, potrebbe essere causata, almeno in parte, dalla concessione ad uso gratuito di beni patrimoniali. Questa consuetudine rischia di non far rispettare al bilancio dell'Ente il principio dell'universalità e dell'integrità. Infatti la concessione di beni a titolo gratuito costituisce una liberalità in natura che ovviamente non può trovare riscontro nelle voci di bilancio.

Per quanto riguarda le partecipazioni iscritte tra le immobilizzazioni finanziarie, vengono rilevate delle irregolarità relative ad una azienda agricola di proprietà esclusiva della provincia di Firenze. Si tratta, in sostanza, di un aumento di capitale sottoscritto e versato da parte della Provincia, di un importo superiore a quello deliberato dall'assemblea della società. Inoltre la valutazione della partecipazione nel conto del patrimonio, non tiene conto del predetto aumento.

Si suggerisce di apportare delle rettifiche nella redazione del conto del patrimonio iscrivendo, ad esempio, anche i costi pluriennali capitalizzati ed evidenziando i crediti di dubbia esigibilità.

È indispensabile che l'Ente provveda alla perfetta conservazione del patrimonio in quanto un costante controllo e una manutenzione tempestiva sono garanzia di economicità di gestione. Si consiglia l'Ente, al fine di ottenere il risarcimento di eventuali danni patrimoniali, di stipulare adeguate polizze assicurative contro incendi, furti e responsabilità civile.

Infine dovrebbero essere attuati meccanismi di controllo atti a limitare gli eventuali sprechi da parte dei propri operatori”.

Osservazioni di carattere generale

“Preso atto che tutte le variazioni di assestamento finale del bilancio di previsione, sono state adottate in via d'urgenza dalla Giunta, si raccomanda la puntuale osservanza di quanto previsto dagli artt. 42 e 175 del d.lgs. 267/2000 in ordine alla effettiva sussistenza di reali motivi di urgenza che, peraltro, devono essere adeguatamente motivati negli atti deliberativi.

Non risultano debiti fuori bilancio se non per fattispecie di cui all'art. 194, regolarmente finanziati.

L'Ente non ha ancora attivato alcuna forma di controllo interno di gestione, pur avendo predisposto le condizioni per l'introduzione della contabilità economica e la realizzazione del

controllo di gestione. Si raccomanda vivamente di passare alla fase dell'effettivo avvio della tenuta della contabilità economica".

Considerazioni

Dall'esame dei dati relativi alla gestione dei residui (quadro B) si può rilevare che i residui passivi hanno una percentuale di smaltimento più o meno in linea con quella media del campione. Non altrettanto può dirsi per quelli attivi, sia di parte corrente che in conto capitale, i quali presentano uno smaltimento alquanto limitato.

Al riguardo i revisori effettuano opportune considerazioni, specialmente in merito alla necessità di provvedere al recupero dei crediti. Inoltre mettono giustamente in evidenza il problema della mole dei residui attivi e passivi di fine anno (quelli passivi di parte corrente sono più che raddoppiati rispetto alla media del campione), fornendo all'amministrazione precisi consigli per ridurre tale fenomeno.

Per quanto riguarda la gestione corrente di competenza (quadro C), i dati del consuntivo registrano un ottimo equilibrio tra accertamenti e riscossioni, con un tasso di realizzazione molto più alto rispetto a quello medio del campione. Non altrettanto può dirsi per le spese, la gestione delle quali non è del tutto congrua.

Al riguardo, i revisori (giustamente) effettuano considerazioni molto appropriate.

Per quanto concerne la gestione degli investimenti (quadro D) si osserva, dai dati di consuntivo, che il tasso di realizzazione delle entrate è superiore alla media del campione, mentre la percentuale relativa alle spese è di poco inferiore.

Anche per tale comparto il collegio fa opportune considerazioni, pur non specificando le diversità tra entrate e spese in ordine ai tassi di realizzazione.

Sul conto del patrimonio (quadro E) i revisori esprimono una serie di considerazioni precise e puntuali le quali confermano la loro meritoria condotta cui non si può non plaudire.

Infine, non risulta alcun commento in merito ai debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati nell'anno, né in ordine alla quantificazione, né in ordine alla loro specie.

Sarebbe stato opportuno che su quest'ultimo aspetto i revisori avessero dato indicazioni puntuali.

Provincia di SIENA**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Siena si chiude con un avanzo d'amministrazione di 2.818 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi - residui passivi)	-6.328
gestione degli investimenti (residui attivi - residui passivi)	-25.027
servizi per conto di terzi (residui attivi - residui passivi)	-4.264
fondo di cassa finale	38.437
risultato di amministrazione	2.818

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	76.087	75.282	41.113	54,61	39,14	69.591	-8,54	+18,24
investimenti	112.323	103.969	39.969	38,44	26,96	121.107	+7,28	+7,98
serv. c/terzi	862	862	476	55,22	45,07	810	-6,03	+66,29
totale	189.272	180.113	81.558	45,28	32,57	191.508	+1,18	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	49.980	48.397	24.004	49,60	44,19	75.919	51,90	+20,88
investimenti	135.307	126.807	47.554	37,50	26,20	146.134	+8,00	+7,56
serv. c/terzi	2.709	2.709	818	30,20	36,22	5.074	+57,30	+148,31
totale	187.996	177.913	72.376	40,68	32,60	227.127	+20,81	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	%valori medi
entrate	119.958	84.535	70,47%	65,00
spese	117.275	65.748	56,06%	63,96
saldo	2.683	18.787		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	%valori medi
entrate	65.346	8.238	12,61%	22,24
spese	69.673	2.792	4,01%	8,92
saldo	-4.327	5.446		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	variazione
attività	421.895	471.347	+11,72
passività	306.957	348.805	+13,63
patrimonio netto	114.938	122.542	+6,62

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) non sono stati mai consultati dal Consiglio;
- 2) il Consiglio si è adeguato agli specifici pareri previsti dalla legge espressi dai revisori;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento relativamente ai settori di attività con periodicità almeno trimestrale;
- 4) hanno effettuato numerosi interventi di vigilanza, precisamente:
 - n. 7 sulle entrate;
 - n. 7 sulle spese;
 - n. 2 in materia di contratti e di amministrazione dei beni;
 - n. 3 in materia di amministrazione dei beni;
 - n. 9 sulla completezza della documentazione;
 - n. 2 sugli adempimenti fiscali dell'Ente;
 - n. 2 sulla tenuta della contabilità;
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 4 verifiche di cassa;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato a 3 riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non hanno mai partecipato alle riunioni dell'organo esecutivo poiché al collegio non viene trasmesso l'o.d.g. e la relativa convocazione in quanto non previsto dallo statuto dell'Ente;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12)
- 13) sono stati forniti di tutti i mezzi e di tutti gli strumenti occorrenti a svolgere il loro compito;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 12 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Siena rileva quanto segue:

A) sui risultati di gestione

“L'esatta corrispondenza del conto e delle risultanze della gestione alle scritture contabili e al conto del tesoriere”.

B) sulla gestione dei residui

“L'Ente ha provveduto, prima dell'inserimento nel conto del bilancio, al riaccertamento dei residui attivi e passivi formatisi nelle gestioni 2000 e precedenti, per i residui attivi sono soddisfatte le condizioni di cui agli artt. 179 e 189 e per i residui passivi quelle degli artt. 182 e 190 del TUEL, per ogni residuo eliminato totalmente o parzialmente è fornita esaustiva motivazione.

Per quanto riguarda i residui attivi è attestata la sussistenza della ragione del credito, i residui di anni precedenti riportate nel 2001 risultano smaltiti nella percentuale del 43,86%”.

C) sulla gestione corrente

“Le spese correnti impegnate nella competenza 2001, sono state pagate per una percentuale del 54,37%”.

D) sulla gestione investimenti

“Le spese impegnate in conto capitale nella competenza 2001, sono state pagate per una percentuale del 4%”.

E) sul conto del patrimonio

“La regolare tenuta degli inventari, il loro aggiornamento annuale e la corretta rappresentazione delle attività e passività nel conto del patrimonio, nonché la rilevazione delle variazioni che le stesse hanno subito per effetto della gestione”.

Considerazioni

La relazione si limita ad illustrare la situazione gestoria dell'Ente, situazione che non sembra presentare particolari problematiche. L'unico dato che si discosta notevolmente dal campione di riferimento, è quello relativo alla variazione dei residui passivi di parte corrente, che aumentano, rispetto all'esercizio 2000, del 51,90%. I revisori non hanno ritenuto opportuno commentare tale variazione.

Anche la gestione degli investimenti presenta un tasso di realizzazione inferiore alla media, ed anche qui il collegio non fa alcun commento.

I revisori hanno compilato la relazione in modo schematico e corretto dal punto di vista formale, ma troppo sintetico e non del tutto rappresentativo della realtà dell'Ente.

La delibera sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio, ad esempio, descrive la drammaticità della situazione dell'azienda dei trasporti. I revisori, nella loro relazione, non ne fanno alcun cenno, né spiegano i motivi di tale “drammaticità”, né danno suggerimenti al riguardo.

Provincia di PERUGIA**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Perugia si chiude con un avanzo di amministrazione di 7.735 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi - residui passivi)	-6.891
gestione degli investimenti (residui attivi - residui passivi)	-13.706
servizi per conto di terzi (residui attivi - residui passivi)	-6.203
fondo di cassa finale	34.535
risultato di amministrazione	7.735

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	91.024	87.269	50.479	57,84	39,14	120.483	+32,36	+18,24
investimenti	86.266	83.914	27.712	33,02	26,96	88.899	+3,05	+7,98
serv.c/terzi	24.239	20.092	5.458	27,17	45,07	20.114	-17,02	+66,29
totale	201.529	191.275	83.649	43,73	32,57	229.496	+13,88	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	85.935	80.572	46.987	58,32	44,19	127.374	+48,22	+20,88
investimenti	105.199	100.066	33.533	33,51	26,20	102.605	-2,47	+7,56
serv.c/terzi	27.565	23.097	7.022	30,40	36,22	26.317	-4,53	+148,31
totale	218.699	203.735	87.542	42,97	32,60	256.296	+17,19	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	251.906	168.215	66,78	65,00
spese	249.218	155.429	62,37	63,96
saldo	2.688	12.786		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	35.169	2.471	7,03	22,24
spese	38.414	2.342	6,10	8,92
saldo	-3.245	129		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	585.538	648.647	+10,78
passività	365.620	416.572	+13,94
patrimonio netto	219.918	232.075	+5,53

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) non sono stati mai consultati dal Consiglio,
- 2) il Consiglio si è adeguato agli specifici pareri previsti dalla legge e che gli stessi revisori hanno regolarmente fornito;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento in ordine a delibere e determine (da 10 a 20) e su mandati e riversali (da 12 a 24);
- 4) hanno effettuato complessivamente 44 interventi di vigilanza, tra cui 18 in materia di spese, 13 in materia di entrate e 10 in ordine alla completezza della documentazione;
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 8 verifiche di cassa;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 6 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) sono stati forniti dei mezzi necessari per svolgere il loro compito;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 25 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Perugia rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“I pagamenti e le riscossioni, sia in conto competenza che in conto residui, coincidono con il conto del tesoriere dell'Ente”.

B) sulla gestione dei residui

“Si evidenzia la difficoltà dell'Ente nell'incasso dei residui attivi e nel pagamento di quelli passivi. Tutto ciò è conseguenza della gestione delle deleghe attribuite dalla Regione. È comunque opportuno un attento monitoraggio di tali residui ed un sollecito intervento presso i vari organi regionali”.

C) sulla gestione corrente

“Dovrà essere posta attenzione all'eccessivo lievitare delle spese correnti a scapito degli investimenti, che con il passare del tempo potrebbero determinare per l'Ente difficoltà gestionali e mancanza di risorse.

Per quanto riguarda la spesa per il personale, si evidenzia la necessità di una programmazione del fabbisogno di risorse umane, al fine di assicurare esigenze di funzionalità con la riduzione programmata delle spese entro i vincoli di finanza pubblica, salvo deroghe motivate”.

D) sulla gestione degli investimenti

“Lo scostamento tra previsioni definitive e somme impegnate è pari al 12,73%; l'indice di autofinanziamento è pari al 33,72%, a fronte del 51,91% dell'esercizio precedente”.

E) sul conto del patrimonio

“Si invita l’Ente a provvedere alla perfetta conservazione del patrimonio in quanto un costante controllo e una manutenzione tempestiva sono garanzia di economicità di gestione. Inoltre si consiglia, al fine di ottenere il risarcimento di eventuali danni patrimoniali, di stipulare adeguate polizze assicurative contro incendi, furti e responsabilità civile”.

Osservazioni di carattere generale

“È auspicabile un’accelerazione delle riscossioni e dei pagamenti.

Si ritiene necessario proseguire nella realizzazione del controllo di gestione, avviato in questo esercizio, anche mediante l’adeguamento del sistema informatico.

Si evidenzia, infine, la necessità di assicurare ai cittadini ed agli organi di partecipazione la conoscenza dei contenuti significativi del rendiconto e dei suoi allegati”.

Considerazioni

La gestione dei residui (quadro B), sia nella parte corrente che in quella relativa agli investimenti, presenta tassi di smaltimento attivi e passivi superiori alla media del campione.

A fine anno, la massa dei residui attivi e passivi di parte corrente aumenta in misura piuttosto notevole. I revisori ritengono che l’Ente abbia alcune difficoltà operative e di conseguenza forniscono opportuni suggerimenti per migliorare tale gestione.

Per quanto riguarda la gestione corrente di competenza (quadro C), i dati del consuntivo registrano un buon equilibrio tra accertamenti e riscossioni e tra pagamenti ed impegni, con tassi di realizzazione più o meno in linea con quelli medi del campione.

Al riguardo i revisori effettuano alcune considerazioni di un certo rilievo.

La gestione degli investimenti, invece, (quadro D), presenta difficoltà nella realizzazione degli accertamenti e degli impegni, ma i revisori non formulano alcun giudizio al riguardo.

Uguualmente, non fanno alcun commento sulla gestione del patrimonio, limitandosi a riportare le solite frasi schematiche che si ritrovano nei modelli di relazione di tutti gli Enti.

Provincia di TERNI**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Terni si chiude con un avanzo di amministrazione di 5.461 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente	(residui attivi - residui passivi)	6.479
gestione degli investimenti	(residui attivi - residui passivi)	-12.782
servizi per conto di terzi	(residui attivi - residui passivi)	-1.976
fondo di cassa finale		13.740
risultato di amministrazione		5.461

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	48.013	47.864	24.746	51,70	39,14	58.609	+22,07	+18,24
investimenti	23.505	18.205	6.463	35,50	26,96	18.951	-19,37	+7,98
serv.c/terzi	1.304	1.196	56	4,68	45,07	1.206	-7,52	+66,29
totale	72.822	67.265	31.265	46,48	32,57	78.766	+8,16	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	44.991	43.626	19.943	45,71	44,19	52.130	+15,87	+20,88
investimenti	34.240	28.514	10.416	36,53	26,20	31.733	-7,32	+7,56
serv.c/terzi	5.024	4.950	3.528	71,27	36,22	3.182	-36,66	+148,31
totale	84.255	77.090	33.887	43,96	32,60	87.045	+3,31	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	95.373	59.882	62,79	65,00
spese	90.797	62.349	68,67	63,96
saldo	4.576	-2.467		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	9.256	2.047	22,12	22,24
spese	15.351	1.717	11,18	8,92
saldo	-6.095	330		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	646.198	642.973	-0,50
passività	128.428	146.517	+14,08
patrimonio netto	517.770	496.456	-4,12

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) non sono stati mai consultati dal Consiglio;
- 2) il Consiglio si è adeguato agli specifici pareri previsti dalla legge che gli stessi revisori hanno regolarmente fornito;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento, ma non specificano i criteri seguiti, né la periodicità delle rilevazioni;
- 4) hanno effettuato complessivamente 20 interventi di vigilanza, tra cui 5 in materia di spese, 4 in materia di entrate e 4 in ordine alla tenuta della contabilità; non hanno effettuato invece nessuna verifica in ordine alla completezza della documentazione
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 8 verifiche di cassa (4 relative alla Tesoreria e 4 alla cassa economale);
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 2 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) sono stati forniti di mezzi necessari, ma non sufficienti, per svolgere il loro compito;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 20 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Terni rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“I pagamenti e le riscossioni, sia in conto competenza che in conto residui, coincidono con il conto del tesoriere dell'Ente”.

B) sulla gestione dei residui

“Si raccomanda di prestare la massima attenzione alle problematiche relative al riaccertamento dei residui, sia attivi che passivi, anche in considerazione della loro incidenza sul risultato di gestione”.

C) sulla gestione corrente

“L'incidenza delle spese correnti sulle entrate correnti (91,27%) ha subito un decremento rispetto all'anno precedente (94,53%).

Si raccomanda di velocizzare le procedure di riscossione delle entrate proprie ed i tempi di pagamento”.

D) sulla gestione degli investimenti

“Va sottolineato il mantenimento di un accettabile grado di autofinanziamento (44,25%) che va comunque migliorato, al fine di utilizzare al meglio le risorse di parte corrente”.

E) sul conto del patrimonio

“L'Ente si è dotato di idonee procedure contabili per la compilazione e la tenuta dell'inventario: esistono rilevazioni sistematiche ed aggiornate sullo stato della effettiva consistenza del patrimonio dell'Ente.

È indispensabile che l'Ente provveda alla perfetta conservazione del patrimonio in quanto un costante controllo e una manutenzione tempestiva sono garanzia di economicità di gestione. Inoltre si consiglia all'Ente, al fine di ottenere il risarcimento di eventuali danni patrimoniali, di stipulare adeguate polizze assicurative contro incendi, furti e responsabilità civile.

Si raccomanda di avviare una procedura di attenta ricognizione delle partecipazioni possedute dall'Ente, che tenga conto dei corretti criteri di valutazione anche in considerazione dei risultati economici e dei riflessi patrimoniali conseguiti dalle singole partecipate, alla chiusura dell'esercizio".

Osservazioni di carattere generale

"Si richiama la massima attenzione sulla formazione dei dati previsionali, anche al fine di dotarsi di un efficace strumento di programmazione dell'azione dell'Ente.

Per quanto attiene ai crediti inesigibili, accantonati fino al termine di prescrizione, si invita ad attivare ogni azione volta al recupero, al fine di evitare la prescrizione.

Si sollecita la tenuta della contabilità economica e la realizzazione del controllo di gestione.

Nell'ambito delle misure di razionalizzazione e di miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione, si ritiene auspicabile che entro il 30 giugno di ogni anno l'organo di direzione politica individui gli eventuali comitati, commissioni ed ogni altro organo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'Ente, stabilendo, altresì, la soppressione di tutti gli altri.

Infine si invita l'Ente ad assicurare ai cittadini ed agli organi di partecipazione la conoscenza dei contenuti significativi del rendiconto e dei suoi allegati".

Considerazioni

L'esame dei dati relativi alla gestione dei residui (quadro B) rileva che l'attività dell'Ente presenta buoni elementi di positività, sia nella parte corrente che in quella relativa agli investimenti, con tassi di smaltimento dei residui attivi e passivi tutti superiori alla media del campione.

Diminuisce a fine anno la massa dei residui attivi e passivi in conto capitale, mentre quelli di parte corrente sono più o meno in linea con quelli del campione.

Riguardo a questo comparto i revisori forniscono una sola, sintetica raccomandazione.

Per quanto riguarda la gestione di competenza (quadri C e D), i dati del consuntivo registrano un buon equilibrio tra accertamenti e riscossioni e tra impegni e pagamenti, con tassi di realizzazione di poco più bassi rispetto a quelli medi del campione, nella parte delle entrate e di poco superiori per le spese.

Anche per questi comparti i revisori effettuano qualche considerazione abbastanza congrua.

Il conto del patrimonio (quadro E) registra una variazione negativa tra la consistenza iniziale e quella finale del patrimonio netto. Tra l'altro, tale variazione non coincide nemmeno con il risultato economico dell'esercizio, evidenziato nel conto economico, che chiude addirittura con un risultato positivo.

Di questa particolarità i revisori non fanno alcuna menzione.

Nella parte conclusiva della relazione, i revisori effettuano alcune significative considerazioni e proposte, volte al miglioramento della gestione.

Provincia di ANCONA

Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)

A) Risultato di gestione

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Ancona si chiude con un avanzo di amministrazione di 14.658 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi – residui passivi)	-4.995
gestione degli investimenti (residui attivi – residui passivi)	-34.515
servizi per conto di terzi (residui attivi – residui passivi)	1.020
fondo di cassa finale	53.148
risultato di amministrazione	14.658

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	72.932	70.812	17.892	25,27	39,14	79.222	+8,62	+18,24
investimenti	50.924	50.611	22.201	43,87	26,96	47.679	-6,37	+7,98
serv.c/terzi	1.238	1.194	1.132	94,81	45,07	1.811	+46,28	+66,29
totale	125.094	122.617	41.225	33,62	32,57	128.712	+2,89	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	73.029	68.972	27.685	40,14	44,19	84.217	+15,32	+20,88
investimenti	75.253	74.361	24.893	33,48	26,20	82.194	+9,22	+7,56
serv.c/terzi	182	136	67	49,26	36,22	791	+334,62	+148,31
totale	148.464	143.469	52.645	36,69	32,60	167.202	+12,62	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	119.987	93.685	78,08	65,00
spese	103.368	60.439	58,47	63,96
saldo	16.619	33.246		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	23.928	4.658	19,47	22,24
spese	35.251	2.526	7,17	8,92
saldo	-11.323	2.132		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	364.180	401.964	+10,38
passività	207.087	238.286	+15,07
patrimonio netto	157.093	163.678	+4,19

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) durante l'anno sono stati consultati dal Consiglio 4 volte in merito alla gestione di partecipazioni azionarie e finanziarie presso altre istituzioni, nonché per i casi previsti dal d.lgs. 267/2000 e dal regolamento di contabilità dell'Ente;
- il Consiglio si è adeguato agli specifici pareri che gli stessi revisori hanno regolarmente fornito;
- non hanno adottato tecniche di campionamento, in quanto dichiarano di aver controllato tutti gli atti prodotti dal Consiglio e dalla Giunta, i decreti del presidente e le determinazioni dei dirigenti;
- anche gli interventi di vigilanza sono stati effettuati per tutti gli atti dell'Ente, nonché in ordine alla regolare tenuta della contabilità ed agli adempimenti fiscali;
- non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione; alcune disfunzioni rilevate sugli atti dell'Ente sono state sistemate in accordo con gli organi e/o dirigenti competenti;
- non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- hanno effettuato 4 verifiche di cassa;
- non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- hanno partecipato 4 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare;
- non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta, in quanto non invitati;
- non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- sono stati forniti di tutti i mezzi e di tutti gli strumenti occorrenti a svolgere il loro compito;
- durante il 2001 hanno tenuto 66 riunioni di lavoro.

Relazione dei Revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Ancona rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“I pagamenti e le riscossioni, sia in conto competenza che in conto residui, coincidono con il conto del tesoriere dell'Ente.

Il consistente avanzo di amministrazione, in rapporto al bilancio, sembrerebbe eccessivo ai fini di una buona gestione”.

B) sulla gestione dei residui

“Si raccomanda di seguire con particolare cura ed attenzione il fenomeno della formazione e dello smaltimento dei residui attivi, attivando tutti gli strumenti e le azioni possibili per addivenire entro l'esercizio 2002 ad una loro diminuzione. In particolar modo si raccomanda all'amministrazione di attivarsi per ridurre i residui attivi verso la regione Marche.

Anche per quanto riguarda i residui passivi, sarebbe utile una attenta ricognizione degli stessi con particolare riferimento a quelli derivanti dalle spese in conto capitale e che si intraprendano specifiche azioni finalizzate ad una riduzione degli stessi, effettuando, se necessario, le dovute devoluzioni.

Infine auspica, al fine di sistemare i residui, che l'amministrazione provveda all'accensione di un apposito fondo svalutazione crediti”.

C) sulla gestione corrente

“Si auspica un miglioramento della gestione degli impegni e degli accertamenti di parte corrente, al fine di ridurre la formazione dei residui.

Inoltre si invita ad intensificare l'opera di recupero dei fitti attivi e delle morosità TOSAP”.

D) sulla gestione investimenti

“Per quanto riguarda l’indice di scostamento tra le previsioni definitive e gli impegni assunti in conto capitale, l’amministrazione si dovrebbe attivare affinché tale indice raggiunga percentuali più elevate, al fine di diminuire i residui e per raggiungere una maggiore efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa.

L’amministrazione dovrebbe procedere con maggiore celerità alla definizione e/o alla devoluzione dei mutui contratti precedentemente al 1995; inoltre sarebbe opportuno per il futuro una maggiore tempestività nell’espletamento delle pratiche necessarie per ottenere l’erogazione dei mutui.

Infine si raccomanda che in futuro si provveda, in sede di conto consuntivo, alla redazione di una scheda per ogni appalto in conto capitale, da cui si evinca il grado di realizzazione dell’opera e la percentuale di utilizzo della fonte di finanziamento”.

E) sul conto del patrimonio

“L’Ente si è dotato di idonee procedure contabili per la compilazione e la tenuta dell’inventario, inoltre esistono rilevazioni sistematiche ed aggiornate sullo stato dell’effettiva consistenza del patrimonio.

Si invita l’Ente ad ottimizzare la gestione del patrimonio immobiliare e delle scuole.

Si invita inoltre a provvedere alla perfetta conservazione del patrimonio in quanto un costante controllo e una manutenzione tempestiva sono garanzia di economicità di gestione. Al fine di ottenere il risarcimento di eventuali danni patrimoniali, si consiglia l’Ente di stipulare adeguate polizze assicurative contro incendi, furti e responsabilità civile”.

Osservazioni di carattere generale

“Si raccomanda di seguire con particolare attenzione l’evolversi del contenzioso attivo e passivo e di provvedere ad una sua efficiente organizzazione, soprattutto in considerazione degli oneri che le sentenze potrebbero apportare sulla gestione dell’Ente.

Si invita l’amministrazione ad aggiornare il regolamento di contabilità e la Giunta a redigere una specifica relazione illustrativa che esprima valutazioni di efficacia dell’azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi fissati e ai costi sostenuti.

Si evidenzia, infine, la necessità di assicurare ai cittadini ed agli organi di partecipazione la conoscenza dei contenuti significativi del rendiconto e dei suoi allegati”.

Considerazioni

Dall’esame dei dati ricavati dal conto consuntivo emerge un avanzo di amministrazione in misura piuttosto elevata (quadro A).

In proposito, i revisori opportunamente evidenziano che un risultato di amministrazione elevato non sempre è indice di sana gestione. Evidentemente il loro appunto, ancorché generico, vuole significare che la gestione deve essere condotta con maggior dinamismo nell’utilizzo delle risorse.

Circa la gestione dei residui (quadro B), si registra uno smaltimento abbastanza limitato per ciò che concerne quelli di parte corrente, mentre per gli investimenti l’attività gestoria presenta buoni elementi di positività.

Al riguardo, i revisori (giustamente) effettuano considerazioni molto conferenti.

Per quanto riguarda la gestione corrente di competenza (quadro C), i dati del consuntivo registrano un buon equilibrio tra accertamenti e riscossioni, con un tasso di realizzazione più alto rispetto a quello medio del campione. Non altrettanto può dirsi per le spese, la gestione delle quali non è del tutto congrua.

Per tale comparto i revisori fanno opportune considerazioni, anche se non specificano le diversità tra entrate e spese in ordine ai tassi di realizzazione.

Per quanto riguarda la gestione degli investimenti (quadro D) si osserva, dai dati di consuntivo, che i tassi di realizzazione, sia in ordine agli accertamenti, sia a proposito degli impegni, risultano di poco inferiori a quelli medi del campione.

In proposito i revisori tacciono, ma osservano altri fatti gestori abbastanza rilevanti. Anche per questo comportamento non si può non plaudire alla loro appropriata condotta.

Provincia di PESARO - URBINO**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Pesaro e Urbino si chiude con un avanzo di amministrazione di 8.089 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi - residui passivi)	16.141
gestione degli investimenti (residui attivi - residui passivi)	-29.156
servizi per conto di terzi (residui attivi - residui passivi)	-1.291
fondo di cassa finale	22.395
risultato di amministrazione	8.089

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	43.724	37.949	18.601	49,02	39,14	73.941	+69,11	+18,24
investimenti	64.792	64.493	13.850	21,48	26,96	77.651	+19,85	+7,98
serv.c/terzi	3.176	3.078	2.670	86,74	45,07	2.463	-22,45	+66,29
totale	111.692	105.520	35.121	33,28	32,57	154.055	+37,93	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	51.206	49.570	27.845	56,17	44,19	57.800	+12,88	+20,88
investimenti	90.013	89.209	25.941	29,08	26,20	106.807	+18,66	+7,56
serv.c/terzi	3.735	3.705	2.560	69,10	36,22	3.754	+0,51	+148,31
totale	144.954	142.484	56.346	39,55	32,60	168.361	+16,15	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	112.104	57.511	51,30	65,00
spese	101.067	64.992	64,31	63,96
saldo	11.037	-7.481		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	60.992	33.985	55,72	22,24
spese	67.841	24.302	35,82	8,92
saldo	-6.849	9.683		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	386.866	442.734	+14,44
passività	220.198	260.274	+18,20
patrimonio netto	166.668	182.460	+9,48

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) sono stati consultati dal Consiglio una sola volta, tramite commissione consiliare di controllo e garanzia;
- 2) il Consiglio si è sempre adeguato agli specifici pareri previsti dalla legge che gli stessi revisori hanno regolarmente fornito;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento ma non specificano i criteri seguiti, né la periodicità delle rilevazioni effettuate;
- 4) hanno effettuato complessivamente 159 interventi di vigilanza, tra cui 48 in materia di spese, 40 in materia di entrate, 30 in ordine alla completezza della documentazione e 20 relativi all'attività contrattuale;
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 8 verifiche di cassa (4 presso il Tesoriere e 4 presso la cassa economale);
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato alle riunioni dell'organo consiliare, ma non specificano quante volte;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) sono stati forniti dei mezzi necessari per svolgere il loro compito;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 43 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Pesaro e Urbino rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“Il conto del Tesoriere coincide con le risultanze delle scritture contabili tenute dall'ufficio ragioneria”.

B) sulla gestione dei residui

“Si rileva l'elevato valore dei residui rispetto alle operazioni di competenza, sia per la parte relativa alla riscossione dei crediti, sia per quella relativa al pagamento dei debiti. Si ritiene che tale gestione sia ulteriormente migliorabile”.

C) sulla gestione corrente

“L'analisi delle entrate correnti evidenzia un incremento di 12.486 milioni dovuto ad una maggiore incidenza delle risorse trasferite dalla Regione per l'esercizio di funzioni delegate, con particolare riferimento ai programmi di formazione professionale cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo”.

D) sulla gestione degli investimenti

“Si invita l'Ente a ben ponderare le decisioni inerenti le operazioni che rendono ancora più rigida la gestione, prevedendo investimenti solo nell'ottica di programmi preventivamente monitorati con chiara determinazione dei risultati sia economici che patrimoniali”.

Osservazioni di carattere generale

“Si evidenzia la necessità di un controllo finalizzato alla realistica previsione delle entrate e delle uscite, con conseguente minore utilizzo dello strumento della variazione di bilancio che, se utilizzato frequentemente, determina la non omogeneità dei dati del previsionale e dell'accertato.

Per quanto riguarda le partite di giro, l'amministrazione provinciale provvede nei tempi dovuti all'accensione del debito e del credito e al pagamento dell'impegno assunto, mentre i tempi e le modalità relative alla riscossione del credito risultano spesso dilatati. Tale dato presenta una tendenza alla dilatazione del divario negativo; pertanto si invita l'amministrazione a monitorare con attenzione i tempi di riscossione dei crediti.

In relazione alle procedure di spesa, si rileva la presenza di debiti fuori bilancio per un importo stimabile in 783 milioni di lire che si riferiscono a spese aggiuntive relative allo smaltimento della neve per un importo superiore a quanto previsto nel contratto esistente (383 milioni di lire) e ad oneri relativi ad una causa, con sentenza inappellabile del Consiglio di Stato, con un dipendente che, allo stato attuale, sono stimabili in 400 milioni di lire, essendo in corso il conteggio degli interessi maturati. In relazione a tale aspetto si invita l'amministrazione a monitorare i livelli di spesa e di mantenerli nei limiti degli impegni assunti”.

Considerazioni

Dall'esame dei dati relativi alla gestione dei residui (quadro B) si può rilevare che i residui attivi e passivi di parte corrente hanno una percentuale di smaltimento più alta rispetto alla media del campione. Quelli relativi alla gestione degli investimenti, invece, risultano più o meno in linea con il campione, presentando solo qualche leggera oscillazione.

La massa dei residui attivi aumenta in misura notevole a fine anno, specialmente per ciò che riguarda la gestione di parte corrente.

Di tale fenomeno i revisori forniscono un sintetico giudizio.

Riguardo alla gestione di parte corrente (quadro C), le riscossioni risultano realizzate in misura più bassa rispetto a quella media del campione, mentre le spese vi si allineano.

I motivi della mancata realizzazione delle entrate sono da ricercare, come giustamente rileva il collegio, nell'incremento delle risorse trasferite dalla Regione per funzioni delegate; risorse che, però, non sono state rimosse a fine anno e sono state riportate all'anno successivo.

Gli investimenti (quadro D) presentano ottimi tassi di realizzazione e, specialmente in uscita, la percentuale è la più alta del campione. Ciò dimostra la dinamicità di tale gestione.

Anche su questo argomento il collegio riporta solo un breve commento.

Per quanto riguarda il conto del patrimonio (quadro E), i revisori si limitano a fornire i dati relativi alle attività e passività senza fare alcun tipo di considerazione.

È apprezzabile, infine, che i revisori abbiano sufficientemente chiarito le cause di formazione dei debiti fuori bilancio esistenti alla fine dell'anno ed abbiano fornito consigli all'amministrazione sul comportamento da tenere per evitarne un'ulteriore formazione.

Provincia di LATINA**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Latina si chiude con un avanzo di amministrazione di 12.381 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi - residui passivi)	-1.955
gestione degli investimenti (residui attivi - residui passivi)	-26.937
servizi per conto di terzi (residui attivi - residui passivi)	-4.600
fondo di cassa finale	45.873
risultato di amministrazione	12.381

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	42.542	35.721	12.258	34,32	39,14	47.397	+11,41	+18,24
investimenti	95.659	95.659	18.615	19,46	26,96	94.499	-1,21	+7,98
serv.c/terzi	5.293	5.217	1.350	25,88	45,07	4.959	-6,31	+66,29
totale	143.494	136.597	32.223	23,59	32,57	146.855	+2,34	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	45.699	39.007	16.304	41,80	44,19	49.352	+7,99	+20,88
investimenti	117.129	117.111	24.124	20,60	26,20	121.436	+3,68	+7,56
serv.c/terzi	1.945	1.869	764	40,88	36,22	9.559	+391,47	+148,31
totale	164.773	157.987	41.192	26,07	32,60	180.347	+9,45	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	93.792	69.857	74,48	65,00
spese	77.731	51.082	65,72	63,96
saldo	16.061	18.775		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	17.455	0	0	22,24
spese	33.233	4.784	14,40	8,92
saldo	-15.778	-4.784		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	272.873	297.393	+8,99
passività	155.188	161.934	+4,35
patrimonio netto	117.685	135.459	+15,10

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) durante l'anno non sono stati mai consultati dal Consiglio;
- 2) il Consiglio si è adeguato agli specifici pareri che gli stessi revisori hanno regolarmente fornito;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento con una periodicità trimestrale, ma non indicano i criteri seguiti;
- 4) sono stati effettuati complessivamente 30 interventi di vigilanza, tra cui 6 in materia di spese e 5 rispettivamente in ordine alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità;
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione; alcune disfunzioni rilevate sugli atti dell'Ente sono state sistemate in accordo con gli organi e/o dirigenti competenti;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 4 verifiche di cassa;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 2 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta, in quanto la loro partecipazione non è stata richiesta;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) sono stati forniti di tutti i mezzi e di tutti gli strumenti occorrenti a svolgere il loro compito;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 40 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Latina rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“I pagamenti e le riscossioni, sia in conto competenza che in conto residui, coincidono con il conto del tesoriere dell'Ente.”

B) sulla gestione dei residui

“L'Ente ha provveduto al riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31.12.2001 come previsto dall'art. 228 del Testo Unico 267/2000”.

C) sulla gestione corrente

“L'incidenza delle entrate correnti sulle spese correnti è pari al 72,96%, mentre quella relativa all'esercizio precedente era pari all'81,82%”.

Si consiglia di continuare il recupero dell'evasione totale e parziale per l'occupazione spazi ed aree pubbliche sia per equità che quale manovra di incremento della futura capacità di indebitamento”.

D) sulla gestione investimenti

“Lo scostamento tra le previsioni definitive in conto capitale e le somme impegnate è pari al 61%.

L'indice di indebitamento pro-capite è pari a 177.943 lire, contro le 196.109 lire dell'esercizio precedente”.

E) sul conto del patrimonio

“Per quanto attiene ai proventi dei beni provinciali, il gettito previsto ed accertato appare proporzionato all’entità del patrimonio”.

Osservazioni di carattere generale

“L’Ente ha riconosciuto, con delibere consiliari, debiti fuori bilancio per 4.171 milioni.

Si consiglia l’aggiornamento dei regolamenti dell’Ente per adeguarli alle disposizioni del d.lgs. 267/2000.

Si consiglia di operare con maggiore tempestività, rispettando le disposizioni di legge in vigore, nell’attribuzione dei PEG annuali”.

Considerazioni

Innanzitutto è da rilevare che, pur essendo il collegio dei revisori della provincia di Latina composto da tre membri, come risulta dal questionario inviato dalla sezione, la relazione è redatta e sottoscritta soltanto da due di essi e di questa anomalia non viene data alcuna giustificazione.

Dall’esame dei dati relativi alla gestione dei residui (quadro B) si può rilevare che i residui attivi e passivi hanno una percentuale di smaltimento generalmente più bassa di quella media del campione. Anche il tasso di variazione presenta, nella parte corrente e in quella in conto capitale, percentuali più basse (ed anche di molto) rispetto alla media.

Di questi due fenomeni, il primo negativo, per la lentezza dell’Ente nell’operatività della gestione, ed il secondo positivo, per la diminuzione della massa dei residui a fine anno, i revisori non fanno alcun riferimento.

Per quanto riguarda la gestione corrente di competenza (quadro C), i dati del consuntivo registrano un buon equilibrio tra accertamenti e riscossioni e tra pagamenti ed impegni, con un tasso di realizzazione, specialmente in entrata, più alto rispetto a quello medio del campione.

In relazione a tale comparto i revisori forniscono un solo sintetico consiglio circa l’opportunità di provvedere al recupero evasione della TOSAP.

La gestione degli investimenti (quadro D) presenta riscossioni in conto competenza pari a zero. Di questa particolarità, il collegio non fa alcun cenno.

Ugualmente non viene fatta alcuna menzione riguardo alle cause che hanno portato alla formazione di debiti fuori bilancio per un importo così elevato.

Anche per questo comportamento non si può non evidenziare l’estrema sinteticità e schematicità della relazione e l’assenza di consigli e suggerimenti volti al miglioramento della gestione dell’Ente.

Provincia di VITERBO

Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)

A) Risultato di gestione

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Viterbo si chiude con un avanzo d'amministrazione di 6.100 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi – residui passivi)	9.049
gestione degli investimenti (residui attivi – residui passivi)	-5.897
servizi per conto di terzi (residui attivi – residui passivi)	-5.070
fondo di cassa finale	8.018
risultato di amministrazione	6.100

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	29.384	29.272	11.986	40,95	39,14	40.805	+38,87	+18,24
investimenti	57.663	55.906	14.202	25,40	26,29	45.828	-20,52	+7,98
serv. c/terzi	4.935	1.513	955	63,12	45,07	1.298	-73,70	+66,29
totale	91.982	86.691	27.143	31,31	32,57	87.931	-4,40	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	26.590	25.392	14.835	58,42	44,19	31.756	+19,43	+20,88
investimenti	59.163	57.053	10.815	18,96	26,20	51.725	-12,57	+7,56
serv. c/terzi	5.596	2.149	609	28,34	36,22	6.368	+13,80	+148,31
totale	91.349	84.594	26.259	31,04	32,60	89.849	-1,64	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	67.301	43.782	65,05	65,00
spese	65.436	44.238	67,60	63,96
saldo	1.865	-456		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	4.444	318	7,16	22,24
spese	6.007	519	8,64	8,92
saldo	-1.563	-201		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	variazione
attività	266.146	267.514	+0,51
passività	145.778	145.589	-0,13
patrimonio netto	120.368	121.925	+1,29

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) Durante l'anno il collegio è stato consultato dal Consiglio 6 volte in occasione dell'approvazione del Bilancio di Previsione del Conto Consuntivo delle variazioni del Bilancio di Previsione e della verifica degli equilibri di bilancio;
- 2) Il Consiglio si è adeguato ai pareri espressi dal collegio;
- 3) Il collegio non ha adottato tecniche di campionamento;
- 4) ha effettuato i seguenti interventi di vigilanza:
 - n. 15 sulle entrate;
 - n. 22 sulle spese;
 - n. 3 in materia di attività contrattuali. Il collegio fa presente che l'attività contrattuale può essere verificata saltuariamente in relazione all'iter di formazione degli atti;
 - n. 2 in materia di amministrazione dei beni;
 - n. 12 sulla completezza della documentazione;
 - n. 10 in materia di adempimenti fiscali;
 - n. 6 sulla tenuta della contabilità;

il collegio non ha inoltrato al Consiglio referti su gravi irregolarità di gestione;

non sono state riscontrate ipotesi che hanno indotto il collegio ad inviare denunce ai competenti organi giurisdizionali nelle ipotesi di responsabilità;

il collegio ha effettuato 7 verifiche di cassa;

Non ha incontrato alcuna difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente anche se (come riferiscono gli stessi Revisori), l'accesso agli atti ed ai documenti potrebbe essere migliorato;

Ha partecipato a n.3 riunioni consiliari;

Non è stata richiesta, in corso d'anno, la partecipazione del collegio ad alcuna riunione dell'organo esecutivo;

Non sono state trasmesse nel corso del 2001 da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;

Non sono state trasmesse dal responsabile del servizio finanziario le attestazioni di assenza di copertura finanziaria relative a delibere e determinazioni di spesa;

Il collegio dispone dei mezzi necessari per lo svolgimento dei propri compiti, tuttavia riferisce che, la collocazione fisica della sede sindacale, potrebbe essere migliorata;

Durante l'anno il collegio si è riunito 30 volte.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Viterbo rileva quanto segue:

A) sui risultati di gestione

“La gestione di competenza evidenzia un risultato positivo relativo alle differenze tra riscossioni e pagamenti ed uno negativo nel confronto tra residui attivi e passivi; rispetto all'anno precedente si delinea una inversione di tendenza con la creazione di maggiori residui passivi. È stato applicato al bilancio una parte dell'avanzo d'amministrazione derivante dagli anni precedenti pari a 13.800.000 lire, cifra relativa ad un pagamento effettuato a valere su un residuo passivo erroneamente dichiarato insussistente nell'esercizio finanziario 2000”.

B) sulla gestione dei residui

I residui attivi e passivi esistenti al primo gennaio 2001 sono stati correttamente ripresi dal rendiconto dell'esercizio 2000, l'Ente ha provveduto al loro riaccertamento al 31/12/2001. Dalla verifica dei residui attivi il collegio rileva la sussistenza delle relative ragioni del credito. In merito all'attività amministrativa dell'anno 2001 evidenzia una riduzione dei residui attivi di 27.143 milioni di lire, pari a circa il 30% del valore iniziale. A tale proposito rileva, inoltre, che gli

importi che incidono maggiormente sul totale al 31/12/01 sono rappresentati da trasferimenti erariali per contributo ordinario, perequativo, sviluppo investimenti e fondo consolidato; tale fenomeno deriva dalla mancata riduzione del valore della giacenza di cassa durante il 2001 rispetto al corrispondente valore al 31/12/2001. Il permanere di tale situazione, porta a sottolineare l'esigenza di una più incisiva azione nei confronti dei settori che maggiormente sono destinatari delle correlative uscite e nei confronti dei quali, normalmente si addensa il valore più rilevante della parte passiva dei residui stessi, affinché provvedano al rapido completamento degli iter amministrativi consentendo in tal modo la movimentazione del fondo di cassa.

Anche in relazione ai residui passivi si è riscontrata una riduzione di circa il 29%, in evidente correlazione con la parte attiva, data la prevalenza dei residui derivanti dal titolo II della spesa. Il collegio sulla base dell'andamento della variazione dei residui ha constatato la persistenza, già in passato rilevata, dell'accumulo degli stessi, soprattutto per quanto riguarda quelli derivanti dagli impegni di spesa. Sollecita pertanto l'adozione di misure atte allo scopo.

C) sulla gestione corrente

“L'incidenza delle spese correnti sulle entrate ha subito un decremento rispetto all'anno precedente”.

D) sulla gestione degli investimenti

Il collegio evidenzia un forte scostamento tra la previsione delle esecuzioni di opere pubbliche e la loro effettiva realizzazione. Con riferimento ai mutui concessi per il finanziamento delle opere pubbliche si evidenzia che l'Amministrazione nell'esercizio finanziario 2001 non ha contratto nuovi mutui, mentre è proseguito l'ammortamento di quelli esistenti per un ammontare complessivo di 4.926 milioni di lire. Per l'esercizio 2.000 erano stati pagati 4.785 milioni di lire e per l'esercizio 1.999, 4.965 milioni di lire.

E) sul conto del patrimonio

L'Ente non si è dotato di idonee procedure contabili per la compilazione e tenuta dell'inventario non esistono rilevazioni sistematiche ed aggiornate sullo stato della effettiva consistenza del patrimonio. Il collegio invita l'Ente a provvedere alla “perfetta conservazione del patrimonio in quanto un costante controllo e una manutenzione tempestiva sono garanzia di economicità di gestione”.

Considerazioni

In ordine alla gestione dei residui, i revisori sostengono che “l'anno 2001 ha evidenziato una diminuzione dei residui attivi di 27.143 milioni di lire pari a circa il 30% del valore iniziale”. Il dato citato, però, riguarda i residui attivi riscossi in conto residui, mentre i revisori avrebbero dovuto ricavare tale percentuale mettendo a confronto il totale dei residui attivi riportati dall'anno precedente (stanziamento in conto residui), con il totale dei residui attivi da riportare al 2002. In questo modo avrebbero potuto notare che il volume dei residui attivi è diminuito in confronto al 2000 soltanto del 4,40%.

Le stesse osservazioni valgono per i residui passivi: la loro riduzione non è del 29%, come asserito dal collegio bensì dell'1,64%.

Riguardo alla gestione corrente, il tasso di realizzazione delle entrate e delle spese rientra pienamente nella media del campione. Scostamenti maggiori interessano invece la gestione in conto capitale, dove si evidenzia un tasso di realizzazione delle entrate molto basso.

I revisori, pur sottolineando la difficoltà dell'Ente nel realizzare le opere pubbliche preventivate, non forniscono alcuna notizia sulle opere in questione e sulle motivazioni della loro mancata realizzazione.

Anche per quanto riguarda la tenuta degli inventari, i revisori osservano che l'Ente non si è ancora dotato delle procedure per la loro compilazione e si limitano a fornire le raccomandazioni di circostanza.

Provincia dell'AQUILA**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia dell'Aquila si chiude con un avanzo di amministrazione di 19.661 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi – residui passivi)	27.648
gestione degli investimenti (residui attivi – residui passivi)	-23.318
servizi per conto di terzi (residui attivi – residui passivi)	-1.611
fondo di cassa finale	16.942
risultato di amministrazione	19.661

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	79.894	75.559	17.878	23,66	39,14	81.056	+1,45	+18,24
investimenti	77.196	77.110	14.151	18,35	26,96	68.411	-11,38	+7,98
serv.c/terzi	2.310	2.060	33	1,60	45,07	2.835	+22,73	+66,29
totale	159.400	154.729	32.062	20,72	32,57	152.302	-4,45	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	51.735	44.089	15.440	35,02	44,19	53.408	+3,23	+20,88
investimenti	92.626	92.217	13.142	14,25	26,20	91.729	-0,97	+7,56
serv.c/terzi	3.845	3.549	526	14,82	36,22	4.446	+15,63	+148,31
totale	148.206	139.855	29.108	20,81	32,60	149.583	+0,93	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	74.050	50.675	68,43	65,00
spese	71.533	46.774	65,39	63,96
saldo	2.517	3.901		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	10.652	5.200	48,82	22,24
spese	12.792	137	1,07	8,92
saldo	-2.140	5.063		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	343.591	357.820	+4,14
passività	134.964	147.629	+9,38
patrimonio netto	208.627	210.191	+0,75

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) non sono stati mai consultati dal Consiglio;
- 2) il Consiglio si è adeguato agli specifici pareri previsti dalla legge e che gli stessi revisori hanno regolarmente fornito;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento nelle verifiche e, in particolare (in sede di rendiconto) in materie di residui attivi e passivi;
- 4) hanno effettuato la vigilanza una sola volta in materia di contratti ed 1 in ordine all'amministrazione dei beni;
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 4 verifiche di cassa;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 6 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta, in quanto non invitati;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) sono stati forniti di tutti i mezzi e di tutti gli strumenti occorrenti a svolgere il loro compito;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 22 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia dell'Aquila rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“Si rileva una discordanza tra il fondo di cassa finale reso dall'Ente e quello risultante dal conto del tesoriere dovuta alle seguenti partite sospese:

Reversali da regolarizzare per 2.050 milioni di lire;

Pagamenti disposti dall'autorità giudiziaria e non ancora regolarizzati attraverso l'emissione di mandati per 327 milioni di lire, relativi all'anno 2001;

Pagamenti disposti dall'autorità giudiziaria e non ancora regolarizzati attraverso l'emissione di mandati per 8 milioni di lire, relativi ad annualità precedenti.

Si attesta comunque la corrispondenza del fondo di cassa al 31/12/2001 con le somme disponibili presso la tesoreria unica invitando tuttavia l'Ente ad adottare gli opportuni atti, al fine di riconciliare il fondo di cassa presso il tesoriere con il proprio.

In ordine alla quota di avanzo da vincolare, si rileva che il criterio seguito dall'Amministrazione è informato ad esigenze di prudenzialità volto a non provocare, in futuro, danni patrimoniali all'Ente. In particolare si è osservato che i crediti di difficile esazione sono rappresentativi, prevalentemente, di somme da riscuotere da istituzioni nazionali e regionali, la cui effettiva percezione potrebbe dilazionarsi nel tempo, ovvero potrebbe generare contenziosi giudiziari. Si raccomanda quindi di monitorare costantemente lo stato del contenzioso in essere”.

B) sulla gestione dei residui

“Si attesta che i residui attivi e passivi esistenti al primo gennaio 2001 sono stati correttamente ripresi dal rendiconto dell'esercizio 2000 e che l'Ente ha provveduto al riaccertamento degli stessi. Per quanto riguarda i residui attivi è attestata la sussistenza della ragione del credito. Inoltre, il notevole decremento dei residui attivi provenienti dagli anni

precedenti è dovuto principalmente alla eliminazione di crediti inesigibili per circa 3.700 milioni di lire, provenienti dalla gestione dei fabbricati di proprietà dell'Ente".

C) sulla gestione corrente

"Il sensibile miglioramento dell'equilibrio di parte corrente rispetto all'esercizio precedente è dovuto al consistente aumento dei primi due titoli dell'entrata, mentre l'indice di rigidità della spesa corrente (che evidenzia quanta parte delle entrate correnti è assorbita dalle spese per il personale ed il rimborso di rate mutui) è aumentato passando dal 37% del 2000 al 41% del 2001. A tale proposito si osserva che per quanto riguarda il bilancio di parte corrente gli obiettivi previsionali vengono conseguiti con una buona percentuale di realizzazione. Sia dal lato delle entrate sia da quello delle spese, infatti, gli scostamenti registrati appaiono connaturati ad un normale andamento della gestione corrente.

Per quanto attiene ai proventi dei servizi a domanda individuale si sottolinea il decremento della percentuale di copertura che passa dal 36% dei precedenti esercizi al 31% del 2001; si invita l'Ente a trovare soluzioni alternative per la fornitura dei servizi, ovvero elevare il grado di copertura dei costi sostenuti".

D) sulla gestione investimenti

"Si nota che la mancata conferma dal dato consuntivo delle previsioni relative alle entrate dei titoli IV e V ha determinato il contenimento della spesa correlata ed il conseguente raggiungimento solo parziale degli obiettivi del bilancio di previsione. Si raccomanda quindi di formulare previsioni di spesa quanto più realistiche possibili, in modo da mantenere le percentuali di scostamento a livelli fisiologici".

E) sul conto del patrimonio

"L'Ente si sta dotando di idonee procedure contabili per la compilazione e la tenuta dell'inventario: non esistono rilevazioni sistematiche ed aggiornate sullo stato dell'effettiva consistenza del patrimonio dell'Ente né risulta una distinta annotazione del patrimonio disponibile e di quello indisponibile. Pertanto non si è in grado di poter esprimere un fondato giudizio di congruità sulla redditività del patrimonio.

Allo stesso tempo è indispensabile che l'Ente provveda alla perfetta conservazione del patrimonio in quanto un costante controllo e una manutenzione tempestiva sono garanzia di economicità di gestione".

Considerazioni

Innanzitutto è da rilevare che il collegio dei revisori della provincia dell'Aquila è composto dal presidente e da un solo membro, e di questa irregolarità non viene fatta alcuna menzione né all'interno della relazione, né sul questionario inviato dalla sezione.

Per ciò che riguarda i risultati di gestione (quadro A) è da evidenziare che il fondo di cassa finale che si desume dalle scritture dell'Ente, differisce da quello risultante dalle scritture del tesoriere. I revisori giustamente sollecitano la regolarizzazione delle scritture dell'Ente per porre fine a tale anomalia.

In relazione al quadro B, si registra uno smaltimento alquanto limitato per tutti i tipi di residui, quelli di parte corrente, in conto capitale e dei servizi in conto terzi, sia attivi che passivi. Ciò non è dovuto alla mancata cancellazione dei residui provenienti dagli anni precedenti, a cui invece l'Ente ha provveduto, come attestano i revisori nella relazione; la causa potrebbe essere quella di una generale lentezza dell'azione amministrativa nel riscuotere e pagare i propri debiti e crediti, sulla quale, invece, i revisori non fanno alcun cenno.

Al contrario, molto positiva è la situazione dei residui attivi e passivi da riportare: la percentuale di variazione da inizio a fine anno, è di parecchio inferiore alla media ed i revisori cercano giustamente di mettere in evidenza tale aspetto.

Per quanto riguarda la gestione corrente di competenza (quadro C), i dati del consuntivo registrano un buon equilibrio tra accertamenti e riscossioni e tra pagamenti ed impegni, con tassi di realizzazione un po' più alti rispetto a quello medi del campione.

Al riguardo i revisori effettuano adeguate considerazioni, fornendo anche opportuni consigli.

La gestione degli investimenti dell'anno (quadro D), presenta una percentuale di realizzazione più che doppia rispetto alla media del campione per quanto riguarda la parte attiva; le spese impegnate, invece, vengono pagate nell'anno solo per una piccolissima parte e i revisori non ne fanno alcun cenno.

Infine, per quanto riguarda il conto del patrimonio (quadro E), il collegio mette opportunamente in evidenza la mancanza di scritture aggiornate e quindi l'impossibilità di fornire un adeguato giudizio.

Provincia di PESCARA**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Pescara si chiude con un avanzo di amministrazione di 4.179 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi – residui passivi)	11.383
gestione degli investimenti (residui attivi – residui passivi)	-14.828
servizi per conto di terzi (residui attivi – residui passivi)	-528
fondo di cassa finale	8.152
risultato di amministrazione	4.179

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	41.407	39.478	14.472	36,66	39,14	40.954	-1,09	+18,24
investimenti	73.905	73.378	18.282	24,91	26,96	88.802	+20,16	+7,98
serv.c/terzi	270	270	106	39,26	45,07	467	+72,96	+66,29
totale	115.582	113.126	32.860	29,05	32,57	130.223	+12,67	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	25.881	24.258	10.324	42,56	44,19	29.571	+14,26	+20,88
investimenti	87.404	86.845	23.140	26,65	26,20	103.630	+18,56	+7,56
serv.c/terzi	889	889	23	2,59	36,22	995	+11,92	+148,31
totale	114.174	111.992	33.487	29,90	32,60	134.196	+17,54	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	59.780	43.831	73,32	65,00
spese	56.171	40.534	72,16	63,96
saldo	3.609	3.297		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	42.405	8.700	20,52	22,24
spese	45.825	5.900	12,88	8,92
saldo	-3.420	-2.800		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	310.854	350.207	+12,66
passività	225.051	231.737	+2,97
patrimonio netto	85.803	118.470	+38,07

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) non sono stati mai consultati dal Consiglio;
- 2) non hanno fornito risposte al quesito relativo ai pareri forniti al Consiglio;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento per ciascuno dei seguenti settori operativi: settore legale, appalti, contenzioso fiscale;
- 4) hanno effettuato complessivamente 65 interventi di vigilanza, tra cui 24 in materia di spese, 12 rispettivamente in materia di entrate ed in ordine alla completezza della documentazione, nonché 8 in ordine alla tenuta della contabilità;
- 5) non hanno riscontrato sostanziali irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 4 verifiche di cassa;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 5 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) sono stati forniti di mezzi non del tutto apprezzabili per svolgere il loro compito; tuttavia viene comunque assicurata sufficiente operatività;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 97 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Pescara rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“I pagamenti e le riscossioni, sia in conto competenza che in conto residui, coincidono con il conto del tesoriere dell'Ente”.

B) sulla gestione dei residui

“L'Ente ha provveduto al riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2001 come previsto dall'art. 228 del Testo Unico n. 267, fornendo adeguata motivazione”.

C) sulla gestione corrente

“Nell'anno 2001 le entrate tributarie e quelle extratributarie rappresentano il 64% delle entrate complessive correnti. Si nota, inoltre, un aumento della pressione tributaria e dell'intervento erariale e regionale”.

D) sulla gestione investimenti

“Poiché esiste una sensibile differenza tra le previsioni e gli impegni delle spese in conto capitale (-46,71%), si invita, ad inserire nei bilanci di previsione opere che l'Ente è realmente in grado di realizzare”.

E) sulla gestione del patrimonio

Il collegio espone una relazione dettagliata sulla situazione del patrimonio dell'Ente; in particolare precisa che è stato completato l'inventario dei beni immobili e dei terreni che “consente all'Ente di utilizzare uno strumento tecnologicamente avanzato, che costituisce un agevole mezzo di aggiornamento della effettiva consistenza del proprio patrimonio”.

Osservazioni di carattere generale

“Tutte le variazioni al bilancio di previsione (103) sono state accompagnate da esaurienti relazioni da parte dei responsabili, che ne spiegavano puntualmente le cause e le circostanze. Ciononostante si invita ulteriormente i responsabili dell’Ente ad una maggiore attenzione da riservare nella fase specifica della redazione del bilancio di previsione, per evitare il ricorso ad numero così elevato di variazioni di bilancio.

Sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per 1.126 milioni di cui 711 riguardano le spese relative alle sentenze divenute esecutive. A tal riguardo si invitano i responsabili degli uffici competenti ad un costante ed attento monitoraggio dei procedimenti in corso con relativo aggiornamento periodico di tutte le pratiche pendenti, al fine di essere sempre in grado di ben valutare la convenienza per ogni opportuna iniziativa, comprese le eventuali proposte di transizione, onde evitare anche addebiti di oneri ed interessi accessori.

Infine si invita l’amministrazione ad insistere sulla necessità del regolare funzionamento del già istituito nucleo di valutazione ed a sollecitare la tenuta della contabilità sistematica economica nonché l’attuazione di idoneo sistema di controllo di gestione”.

Considerazioni

Dall’esame dei dati relativi alla gestione dei residui (quadro B) si può rilevare che l’attività gestoria dell’Ente presenta, sia nella parte corrente che in quella relativa agli investimenti, tassi di smaltimento attivi e passivi più o meno in linea con la media del campione.

I tassi di variazione presentano notevoli oscillazioni, sia in entrata che in uscita: diminuisce la massa dei residui attivi da riportare di parte corrente, mentre aumenta notevolmente quella relativa agli investimenti.

Riguardo a questo comparto i revisori non forniscono indicazioni particolari, anche se in altra parte della relazione, e precisamente in quella che riguarda proprio la gestione in conto capitale, esprimono un sintetico, ma opportuno giudizio.

Per quanto riguarda la gestione corrente e degli investimenti di competenza (quadri C e D), i dati del consuntivo presentano buoni elementi di positività, registrando un buon equilibrio tra accertamenti e riscossioni e tra impegni e pagamenti e con tassi di realizzazione più alti rispetto a quelli medi del campione.

In proposito i revisori tacciano, tuttavia si deve precisare che la relazione è corredata da una dettagliata esposizione finale dove viene posto l’accento su diversi aspetti della gestione: in particolare vengono forniti opportuni consigli e suggerimenti circa la gestione del patrimonio, i debiti fuori bilancio e i sistemi per giungere ad una maggiore efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa.

Provincia di CASERTA**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Caserta si chiude con un avanzo di amministrazione di 14.669 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi - residui passivi)	-2.363
gestione degli investimenti (residui attivi - residui passivi)	-14.332
servizi per conto di terzi (residui attivi - residui passivi)	-7.077
fondo di cassa finale	38.441
risultato di amministrazione	14.669

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	117.082	103.451	27.532	26,61	39,14	150.566	+28,60	+18,24
investimenti	170.181	166.582	35.931	21,57	26,96	188.139	+10,55	+7,98
serv.c/terzi	2.314	1.305	82	6,28	45,07	10.944	+372,95	+66,29
totale	289.577	271.338	63.545	23,42	32,57	349.649	+20,74	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	134.685	113.794	27.693	24,34	44,19	152.929	+13,55	+20,88
investimenti	174.918	174.105	39.009	22,41	26,20	202.471	+15,75	+7,56
serv.c/terzi	3.393	3.393	1.584	46,68	36,22	18.021	+431,12	+148,31
totale	312.996	291.292	68.286	23,44	32,60	373.421	+19,31	+12,53

C) sulla gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	162.852	88.205	54,16	65,00
spese	155.099	88.270	56,91	63,96
saldo	7.753	-65		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	65.952	8.464	12,83	22,24
spese	69.445	2.071	2,98	8,92
saldo	-3.493	6.393		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	741.277	841.390	+13,51
passività	383.548	483.056	+25,94
patrimonio netto	357.729	358.334	+0,17

Risposte da questionario

I revisori della provincia di Caserta si sono insediati nel mese di maggio del 2002. Per la compilazione del questionario hanno richiesto al precedente collegio il registro dei verbali dell'esercizio 2001, senza però ottenerlo. Pertanto hanno risposto in base a notizie a loro note e con l'aiuto dell'ufficio di ragioneria.

In particolare risulta che:

- 1) sono stati consultati dal Consiglio in merito alle variazioni di bilancio o in ordine al rendiconto 2001;
- 2) il Consiglio si è adeguato agli specifici pareri previsti dalla legge e che gli stessi revisori hanno regolarmente fornito;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento nell'esame di delibere e determine, con una periodicità mensile;
- 4) non hanno fornito risposte in ordine agli interventi di vigilanza, in quanto mancano i documenti del collegio precedente;
- 5) dalle notizie in loro possesso, non sono state riscontrate gravi irregolarità nella gestione;
- 6) ancora dalle notizie in loro possesso non sono state inviate denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 1 sola verifica di cassa nel giugno del 2002; per quanto riguarda l'esercizio 2001, non sono in grado di fornire notizie in quanto manca il registro dei verbali del collegio precedente;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato alle riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta;
- 11) non hanno documenti necessari per il riscontro delle decisioni di annullamento da parte del Co.re.co. delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) per quanto riguarda le attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni da parte del responsabile del servizio finanziario, non hanno documenti necessari per il riscontro;
- 13) sono stati forniti di mezzi e strumenti necessari per svolgere il loro compito;
- 14) non conoscono il numero delle riunioni di lavoro tenute dal precedente collegio durante il 2001.

Relazione dei Revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della Provincia di Caserta rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“I pagamenti effettuati dal Tesoriere per azioni esecutive sono stati regolarizzati al 31 dicembre 2001. In merito a tali documenti è onere dei responsabili dei servizi evitare litigiosità non supportate da idonee motivazioni. In tal senso non costituiscono sufficienti motivazioni eventuali ritardi causati da appesantimenti burocratici o carenza organizzativa.

Per quanto riguarda l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione si ritiene opportuno che vengano evidenziati gli eventuali crediti di dubbia esigibilità iscritti in bilancio segnalati dai responsabili dei servizi e le eventuali attività o passività potenziali latenti alla chiusura dell'esercizio, al fine di costituire un vincolo all'utilizzo dell'avanzo. È opportuno inoltre acquisire una relazione dell'ufficio legale (o del responsabile del servizio) sullo stato del contenzioso e sul possibile esito delle sentenze”.

B) sulla gestione dei residui

“Per i residui attivi si riserva di verificare le concrete ragioni di sussistenza e in caso negativo inviterà gli organi preposti alla rettifica dovuta (l'Ente, infatti, non ha provveduto a stralciare alcun credito inesigibile dal conto del bilancio). Lo stesso varrà anche per i residui

passivi. In attesa dell'esito della verifica, propone di tenere cautelativamente vincolata una parte dell'avanzo di amministrazione disponibile".

C) sulla gestione di parte corrente

"L'incidenza delle spese correnti sulle entrate correnti (91,40%) ha subito un aumento rispetto all'anno precedente (91,23%)";

D) sulla gestione degli investimenti

"Con riferimento ai mutui concessi per il finanziamento delle opere pubbliche, si evidenzia che, a fronte di un importo complessivo di 179.001 milioni di lire, ne sono stati erogati 35.425 per stati di avanzamento lavori, pari al 19,79%.

L'indice percentuale di autofinanziamento è del 43,70% nel 2001, mentre quello del 2000 era pari al 72,28%".

E) sul conto del patrimonio

"L'Ente non si è dotato di idonee procedure contabili per la compilazione e la tenuta dell'inventario, inoltre non esistono rilevazioni sistematiche ed aggiornate sullo stato dell'effettiva consistenza del patrimonio.

Si consiglia all'Ente, al fine di ottenere il risarcimento di eventuali danni patrimoniali, di stipulare adeguate polizze assicurative contro incendi, furti e responsabilità civile".

Osservazioni di carattere generale

"L'Ente ha riconosciuto con delibera del 2.10.2002, debiti fuori bilancio per 1.247 milioni di lire.

In merito ai risultati economici conseguiti, il risultato nell'anno 2001 è più che positivo rispetto all'anno 2000, ciò è dovuto ad una politica molto oculata nel contenere i costi di gestione.

Per quanto riguarda i crediti inesigibili, accantonati sino al termine di prescrizione, si invita ad attivare ogni azione per il recupero al fine di evitare la prescrizione.

Si sollecita la tenuta della contabilità economica e la realizzazione del controllo di gestione.

Si invita, infine, ad assicurare ai cittadini ed agli organi di partecipazione la conoscenza dei contenuti significativi del rendiconto e dei suoi allegati".

Considerazioni

Dall'esame dei dati ricavati dal conto consuntivo emerge un avanzo di amministrazione in misura piuttosto elevata (quadro A). Un risultato di tale entità non sempre è indice di sana gestione in quanto può significare uno scarso dinamismo nell'utilizzo delle risorse.

Al riguardo i revisori non fanno alcun riferimento, ma forniscono opportuni suggerimenti per l'utilizzo di tale avanzo.

Circa la gestione dei residui (quadro B), si registra uno smaltimento alquanto limitato sia per ciò che concerne quelli di parte corrente che per quelli in conto capitale.

In proposito i revisori rilevano giustamente la mancata cancellazione da parte dell'Ente dei crediti inesigibili, evidenziando, in sostanza, la causa di riscossioni così basse rispetto ai residui riaccertati.

La gestione corrente di competenza (quadro C) presenta tassi di realizzazione più bassi rispetto alla media del campione.

Di questa difficoltà nella realizzazione degli accertamenti e degli impegni, i revisori, però, non fanno alcun cenno.

Anche la gestione degli investimenti (quadro D), presenta tassi di realizzazione molto più bassi rispetto alla media del campione ed anche per questo comparto i revisori non fanno alcuna osservazione, né forniscono consigli.

La situazione del conto del patrimonio (quadro E) è decisamente negativa, così come attesta il collegio, in quanto, nonostante quello che è stabilito dall'art. 230 del d.l. 267/2000,

l'Ente non ha scritture contabili necessarie per la tenuta degli inventari, né conosce la reale consistenza del proprio patrimonio.

Singolare è poi la situazione del conto economico: i revisori dichiarano la positività del risultato della gestione rispetto a quello dello scorso esercizio, ricercandone i motivi nell'oculatazza della gestione dei costi. In realtà, si è verificato l'esatto contrario: peggiora il risultato economico del 2001 rispetto all'anno precedente e i costi di gestione lievitano in misura considerevole.

Infine non viene fatto alcun cenno in merito alle cause che hanno portato, nel 2001, alla formazione di debiti fuori bilancio per un importo così elevato. Tuttavia, in un'altra parte della relazione, viene giustamente censurata l'abitudine di instaurare liti non supportate da idonee motivazioni. Tale comportamento provocherebbe l'inevitabile formazione di debiti fuori bilancio, qualora l'amministrazione dovesse soccombere.

Provincia di NAPOLI

Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)

A) Risultato di gestione

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Napoli si chiude con un avanzo d'amministrazione 241.493 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi – residui passivi)	624.180
gestione degli investimenti (residui attivi – residui passivi)	-529.590
servizi per conto di terzi (residui attivi – residui passivi)	4.902
fondo di cassa finale	147.039
pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate	-5.040
risultato di amministrazione	241.493

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	957.567	959.763	128.283	13,37	39,14	1.076.314	+12	+18,24
investimenti	121.968	121.968	40.669	33,34	26,96	100.504	-18	+7,98
servizi c/terzi	110.186	110.187	36.259	32,91	45,07	94.845	-14	+66,29
totale	1.189.721	1.191.918	205.211	17,22	32,57	1.271.663	+7	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	426.576	398.776	124.721	31,28	44,19	452.134	+6	+20,88
investimenti	573.018	563.063	119.531	21,23	26,20	630.094	+10	+7,56
servizi c/terzi	6.497	6.497	1.641	25,26	36,22	89.943	+1.284	+148,31
totale	1.006.091	968.336	245.893	25,39	32,60	1.172.171	24,00	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	%valori medi
entrate	599.997	355.163	59,19	65,00
spese	436.875	258.796	53,68	63,96
saldo	63.122	96.367		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	%valori medi
entrate	20.527	1.322	6,44	22,24
spese	187.075	514	0,24	8,92
saldo	-166.548	808		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	variazione
attività	2.228.921	2.517.180	+12,93
passività	713.795	797.196	+11,68
patrimonio netto	1.515.126	1.719.984	+13,52

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) Durante l'anno il collegio è stato consultato dal Consiglio ed in particolare è stato frequentemente consultato dalla commissione bilancio;
- 2) Il Consiglio si è sempre adeguato ai pareri del collegio;
- 3) Il collegio ha adottato tecniche di campionamento comunicando all'area economico finanziaria, prima delle verifiche trimestrali dei mandati e delle reversali, l'intervallo di campionamento da utilizzare;
- 4) ha effettuato i seguenti interventi di vigilanza:
 - n. 4 sulle entrate;
 - n. 4 sulle spese;
 - n. 1 in materia di amministrazione dei beni;
 - n. 12 sugli adempimenti fiscali dell'Ente;
 - n. 2 sulla tenuta della contabilità
 - inoltre riceve dall'area contratti tutti i contratti stipulati, richiede frequentemente allegati alle variazioni di bilancio, vigila anche sull'adesione alla convenzione CONSIP per gli acquisti;

il collegio non ha inoltrato al Consiglio referti su gravi irregolarità di gestione;

ha disposto l'inoltro alla Corte dei Conti delle proposte al consiglio aventi ad oggetto il riconoscimento di debiti fuori bilancio;

Ha effettuato 12 verifiche di cassa. L'economato ha inviato mensilmente la situazione di cassa che il collegio ha verificato frequentemente di persona, la situazione inviata dal Tesoriere di Napoli è stata verificata trimestralmente;

Non ha incontrato alcuna difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;

Ha partecipato alle sedute consiliari aventi all'ordine del giorno l'approvazione del bilancio di previsione e i suoi allegati, il rendiconto, il riequilibrio, le variazioni di bilancio e i debiti fuori bilancio;

Non ha partecipato ad alcuna riunione dell'organo esecutivo;

Non sono state trasmesse dal Co.re.co. decisioni di annullamento di delibere adottate dagli organi dell'Ente.

Non sono state trasmesse dal responsabile del servizio finanziario attestazioni di assenza di copertura finanziaria relative a delibere e determinazioni di spesa;

Dispone dei mezzi necessari per lo svolgimento dei propri compiti;

Durante l'anno il collegio si è riunito 76 volte.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Napoli rileva quanto segue:

A) sui risultati di gestione

L'esatta corrispondenza del conto e delle risultanze della gestione alle scritture contabili e al conto del tesoriere. I pagamenti effettuati dal Tesoriere per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2001, ammontanti a 5.040 milioni di lire si riferiscono a pagamenti senza mandato. L'avanzo di amministrazione ha avuto un incremento del 15% rispetto all'esercizio precedente. Il collegio inoltre invita l'Ente a tenere in considerazione lo stato del contenzioso evitando la destinazione dell'avanzo di amministrazione al finanziamento delle spese correnti non ripetitive, utilizzandolo, invece, al finanziamento dei debiti fuori bilancio (ammontanti a 3.038 milioni di lire) e delle spese in conto capitale nel rispetto del patto di stabilità. Per quanto riguarda i debiti fuori bilancio il collegio raccomanda di procedere alla proposta di riconoscimento immediatamente dopo la comunicazione da parte dell'Area Legale dell'esito della sentenza o del precetto onde contenere il maturarsi degli interessi e invita l'area Legale a comunicare tempestivamente alle singole direzioni gli esiti delle sentenze.

B) sulla gestione dei residui

Il saldo della gestione dei residui si dimezza rispetto all'esercizio precedente e l'evoluzione dei residui attivi e passivi dell'Ente si presenta sostanzialmente stabile. Il collegio auspica che, mettendo a frutto le modifiche apportate al Regolamento di contabilità (i procedimenti di entrata e spesa devono concludersi, salvo in casi determinati e previsti, rispettivamente entro il 31/12 del secondo esercizio successivo a quello in cui è stato annotato l'accertamento nelle scritture contabili ed entro il 31/12 dell'esercizio successivo a quello in cui l'impegno è stato assunto), la gestione dei residui verrà ridimensionata nel suo ambito fisiologico.

In merito al riaccertamento dei residui attivi il collegio nota che "alcune Direzioni non forniscono motivazioni esaustive del mantenimento o della cancellazione dei residui; alcune Direzioni non specificano la natura del credito; alcune Direzioni motivano il mantenimento del residuo anche se lo stesso è di vecchia origine, con l'intenzione di procedere ad un eventuale diffida". Di conseguenza raccomanda "di uniformare il contenuto informativo minimo da comunicare in sede di riaccertamento che dovrebbe consistere almeno nella natura del credito (e non soltanto nel numero dell'accertamento e nel capitolo) e nell'indicazione dettagliata delle ragioni del mantenimento e della cancellazione, con particolare riferimento alle poste di vecchia origine; di seguire con particolare attenzione le vicende relative al formarsi ed al perdurare dei residui, per riportare il loro ammontare complessivo all'importo fisiologico; di agire tempestivamente nella predisposizione di atti, quali la diffida, rivolti alla riscossione del credito."

C) sulla gestione corrente

L'incidenza percentuale delle spese correnti sulle entrate ha subito un decremento di circa l'8% rispetto all'anno precedente. Le variazioni più significative rispetto all'esercizio precedente si riferiscono all'intervento Personale che registra un incremento di circa 26 miliardi di lire per effetto delle nuove funzioni acquisite dall'Ente in materia di mercato del lavoro, ANAS, ecc., e all'intervento relativo alle Prestazioni di Servizi che si incrementa di circa 33 miliardi di lire, in particolare per effetto dei maggiori pagamenti concernenti le utenze scolastiche. Relativamente alla verifica ex comma 8 dell'art.19 della legge 448/2001 del rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa del personale, il collegio riferisce che "non ha preso visione del documento di programmazione triennale del personale 2002-2004".

D) sulla gestione degli investimenti

Per quanto riguarda l'entrata, "scompare la voce relativa all'alienazione dei beni patrimoniali, mentre si registra un incremento significativo in corrispondenza dei trasferimenti di capitale dalla Regione relativi ai fondi per l'adeguamento dei centri per l'impiego ed ai fondi per l'adeguamento degli edifici scolastici ai sensi della legge 23/96".

Per quanto riguarda le spese "il totale degli impegni per spese in conto capitale presenta un incremento di circa il 31% rispetto all'anno precedente. Il dimezzamento della funzione Amministrazione gestione e controllo si giustifica in quanto nell'anno 2000 si è registrato l'acquisto per circa 10 miliardi di lire del complesso del Monte Faito. Gli incrementi più significativi si registrano in corrispondenza delle funzioni Istruzione Pubblica e Gestione del Territorio, per effetto dell'aumento degli investimenti nel campo dell'edilizia scolastica e della viabilità provinciale ed in corrispondenza della funzione Tutela Ambientale per la richiamata crescente attenzione dell'amministrazione ai problemi ambientali".

E) sul conto del patrimonio

L'Ente si è dotato di idonee procedure contabili per la compilazione e tenuta dell'inventario. Esistono rilevazioni sistematiche ed aggiornate sullo stato della effettiva consistenza del patrimonio dell'Ente. Il collegio invita l'Ente a provvedere alla "perfetta conservazione del patrimonio in quanto un costante controllo e una manutenzione tempestiva sono garanzia di economicità di gestione".

La provincia di Napoli chiude l'esercizio finanziario 2001 con un avanzo d'amministrazione di 241.493 milioni di lire (quadro A). Il fondo di cassa finale risulta decurtato della somma di 5.050 milioni di lire per azioni esecutive non regolarizzate al 31/12/01. Alla stessa data l'Ente riconosce debiti fuori bilancio per l'importo di 3.038 milioni di lire.

Il collegio prende atto di tale situazione e fornisce genericamente i consigli del caso.

Per quanto riguarda la gestione dei residui la situazione non sembra destare particolare interesse; sia il tasso di smaltimento che quello di realizzazione degli stessi non si discostano molto dalla media del campione.

I revisori, nella loro relazione, sottolineano comunque il fatto che i dati riguardanti la gestione dei residui attivi non sembrano del tutto attendibili, visto che le varie "direzioni" seppure sollecitate dal collegio, non forniscono spiegazioni sul mantenimento o la cancellazione dei residui, sulla natura dei crediti, e motivano il mantenimento dei residui di vecchia origine con l'intenzione di procedere ad eventuali diffide.

Tale comportamento da parte dell'Ente appare poco congruo. Il collegio dei revisori, avrebbe forse dovuto richiedere spiegazioni in modo più incisivo e, una volta appurata la negligenza degli uffici in questione, avrebbe dovuto dare sollecita notizia al Consiglio.

I dati della gestione corrente non si discostano in modo rilevante dal campione preso in considerazione, mentre la gestione degli investimenti presenta un tasso di realizzazione molto basso rispetto alla media, soprattutto per quanto riguarda l'entrata.

Il collegio avrebbe dovuto sottolineare maggiormente la difficoltà dell'amministrazione a riscuotere quanto di propria competenza.

Per quanto riguarda i servizi in conto terzi, i revisori non fanno alcuna osservazione, pur risultando dal conto consuntivo un aumento dei residui passivi del 1.284% rispetto all'anno precedente.

Provincia di BARI**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Bari si chiude con un avanzo d'amministrazione di 140.270 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi – residui passivi)	151.630
gestione degli investimenti (residui attivi – residui passivi)	-60.833
servizi per conto di terzi (residui attivi – residui passivi)	2.516
fondo di cassa finale	46.957
risultato di amministrazione	140.270

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	280.951	272.546	21.577	7,92	39,14	307.331	+9,39	+18,24
investimenti	92.477	92.427	8.431	9,12	26,29	197.830	+113,92	+7,98
servizi c/terzi	24.024	24.015	7.429	30,93	45,07	17.699	-26,33	+66,29
Totale	397.452	388.988	37.437	9,12	32,57	522.860	-3,48	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	45.380	130.620	32.178	24,63	44,19	155.701	+7,10	+20,88
investimenti	153.570	153.209	29.260	19,10	26,20	258.663	+68,43	+7,56
servizi c/terzi	13.796	13.796	2.734	19,82	36,22	15.183	+10,05	+148,31
Totale	312.746	297.625	64.172	21,56	32,60	429.547	+37,35	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	%valori medi
entrate	230.771	174.410	75,58	65,00
spese	205.544	148.285	72,14	63,96
saldo	25.227	26.125		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	%valori medi
entrate	113.862	28	0,02	22,24
spese	134.835	121	0,09	8,92
saldo	-20.973	-93		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	variazione
attività	1.094.616	1.227.396	+12,31
passività	340.369	446.969	+31,32
patrimonio netto	754.247	780.427	+3,47

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) Durante l'anno il collegio non è mai stato consultato dal Consiglio;
- 2) Il Consiglio non si è adeguato ai pareri del collegio. Il collegio a maggioranza dei componenti ha espresso parere sfavorevole ad una delibera di variazione di bilancio mediante l'applicazione dell'avanzo di esercizio 2000 a spese di investimento poiché l'Ente non aveva provveduto per tempo all'adeguamento del programma triennale delle opere pubbliche nonché del relativo elenco annuale;
- 3) Il collegio non ha adottato tecniche di campionamento;
- 4) ha effettuato i seguenti interventi di vigilanza:
 - n. 15 sulle entrate;
 - n. 15 sulle spese;
 - n. 7 in materia di attività contrattuali;
 - n. 5 in materia di amministrazione dei beni;
 - n. 20 sulla completezza della documentazione;
 - n. 10 in materia di adempimenti fiscali;
 - n. 12 sulla tenuta della contabilità;

il collegio non ha inoltrato al Consiglio referti su gravi irregolarità di gestione;

non sono state riscontrate ipotesi che hanno indotto il collegio ad inviare denunce ai competenti organi giurisdizionali nelle ipotesi di responsabilità;

il collegio ha effettuato 4 verifiche di cassa;

Non ha incontrato alcuna difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;

Il collegio ha partecipato a riunioni consiliari ma non ne specifica il numero ;

Non ha partecipato ad alcuna riunione dell'organo esecutivo;

Non sono state trasmesse nel corso del 2001 da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente. Il Co.re.co. ha richiesto esclusivamente chiarimenti su delibere di variazione di bilancio;

Non sono state trasmesse dal responsabile del servizio finanziario le attestazioni di assenza di copertura finanziaria relative a delibere e determinazioni di spesa;

Dispone dei mezzi necessari per lo svolgimento dei propri compiti. Il collegio ha comunque sollecitato l'amministrazione a potenziare l'ufficio;

Il collegio si è riunito 57 volte nel corso dell'anno.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Bari rileva quanto segue:

A) sui risultati di gestione

Il collegio osserva che l'art. 187 del TUEL dispone che l'avanzo di amministrazione è distinto in fondi non vincolati, vincolati, fondi per il finanziamento spese in conto capitale e fondi di ammortamento. L'amministrazione ha indicato nel rendiconto una distinzione tra fondi vincolati e fondi non vincolati. Il Conto economico riporta alla voce "quote di ammortamento di esercizio" l'importo di 19.056 milioni di lire. Il collegio suggerisce di integrare la distinzione prevista al comma 1 dell'art.187 del TUEL, nella misura delle quote di ammortamento indicate nel conto economico. In ordine all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per il corrente esercizio, il collegio, avendo verificato il continuo emergere di debiti fuori bilancio (1.960 milioni di lire al 31/12/2001) rivenienti dai numerosi contenziosi che vedono la Provincia spesso soccombente, suggerisce una preventiva ed accurata ricognizione di tutto il contenzioso in essere con l'espressa valutazione, per quanto possibile, degli oneri che potrebbero risultare a carico dell'Ente in caso di soccombenza. Peraltro, nel corso del dell'esercizio 2001, il Presidente del collegio ha più volte verbalmente invitato l'Avvocatura a procedere alla revisione

di cui sopra. Inoltre, considerato che parte dell'avanzo di amministrazione accertato con l'approvazione del rendiconto 2000 è già stato applicato per la copertura di debiti fuori bilancio riconosciuti per rilevanti importi nel corso del corrente esercizio, suggerisce di tener conto, prima di un ulteriore utilizzo dell'avanzo 2001, delle risultanze della ricognizione sul contenzioso nonché della definizione dei rapporti finanziari a credito nei confronti della regione Puglia.

B) sulla gestione dei residui

I residui attivi e passivi esistenti al primo gennaio 2001 sono stati correttamente ripresi dal rendiconto dell'esercizio 2000. L'Ente ha provveduto alla loro riaccertamento al 31/12/2001, tuttavia il collegio rileva che non risultano esplicitate le modalità di riaccertamento dei residui ed in particolare, non è ben chiaro il coinvolgimento dei responsabili dei vari servizi e della conseguente assunzione di responsabilità, né per quanto riguarda i residui mantenuti in bilancio, né per quanto riguarda i residui dichiarati insussistenti o inesigibili.

In particolare per questi ultimi è stato redatto l'"elenco residui attivi e passivi esercizio 2001" che in realtà comprende i maggiori residui attivi, i residui insussistenti ed i residui passivi insussistenti per i quali non sempre è agevole evincere le ragioni della loro insussistenza così come non è agevole discriminare fra crediti prescritti o riconosciuti insussistenti e crediti dichiarati inesigibili.

Si osserva, peraltro, che nessuno dei residui attivi dichiarati insussistenti è stato riportato tra i crediti di dubbia esigibilità.

Nulla è specificato in relazione alla concreta esigibilità dei residui attivi riportati nell'apposito elenco. Il collegio ritiene opportuno che il riaccertamento dei residui venga consacrato in apposita determinazione adottata dai competenti responsabili dei servizi, dalla quale risultino chiaramente le ragioni del mantenimento dei residui o della loro cancellazione.

C) sulla gestione corrente

Il collegio riporta nella relazione i prospetti in cui sono messe a raffronto le entrate e le spese correnti realizzate dall'Ente negli anni 1997,1998,1999,2000,2001.

D) sulla gestione degli investimenti

Il collegio riporta nella relazione il prospetto in cui si evince lo scostamento tra previsioni definitive e somme impegnate relative alle spese in conto capitale (-28,3%).

E) sul conto del patrimonio

L'Ente non ha provveduto all'aggiornamento dell'inventario generale. Il collegio invita l'Ente ad attivare tutte le più opportune procedure finalizzate all'aggiornamento continuo dell'inventario generale in modo tale da poter avere contezza in qualsiasi momento del "complesso dei beni e rapporti giuridici, attivi e passivi di pertinenza dell'Ente suscettibili di valutazione".

In ordine alle quote di partecipazione tenute dalla Provincia in società di capitali, il collegio ritiene che la valutazione delle stesse non possa prescindere dall'esame dei relativi bilanci chiusi al 31 dicembre 2001. Soltanto da tali documenti contabili, infatti, è possibile dedurre se dette quote si sono rivalutate o, al contrario se si sono svalutate. Tale esame, inoltre, risulta essere necessario anche ai fini di una corretta valutazione dell'entità dei debiti fuori bilancio. Il mancato aggiornamento dell'inventario impedisce anche di rilevare l'incidenza di eventuali componenti straordinarie del conto economico e di verificare la correttezza dell'imputazione delle quote di ammortamento tra i costi di gestione.

Considerazioni

Riguardo ai risultati della gestione, i revisori consigliano all'Ente di accantonare dall'avanzo di amministrazione le somme relative all'ammortamento dei beni presenti nel conto economico.

Non mancano, comunque, di osservare che, non avendo l'Ente medesimo proceduto all'aggiornamento dell'inventario generale, il relativo importo può non essere attendibile.

I dati riguardanti la gestione dei residui non sono molto confortanti. Infatti il tasso di smaltimento è molto basso, sia per quanto riguarda i residui attivi (il tasso di smaltimento di residui di parte corrente è il più basso del campione) che quelli passivi.

In proposito i revisori espongono i loro dubbi in modo dettagliato e pertinente (quadro B), dimostrando buona attenzione al problema.

La situazione della gestione corrente di competenza riporta un tasso di realizzazione abbastanza alto sia per quanto riguarda le entrate che le spese, mentre per la gestione degli investimenti il tasso di realizzazione è il più basso del campione preso in considerazione. Questo aspetto della gestione non viene purtroppo commentato dai revisori nella loro relazione.

L'Ente non ha ancora provveduto all'aggiornamento degli inventari. Il collegio a tale proposito, esprime le osservazioni del caso, ma senza alcun approfondimento.

Provincia di LECCE**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Lecce si chiude con un avanzo d'amministrazione di 16.057 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente	(residui attivi - residui passivi)	63.743
gestione degli investimenti	(residui attivi - residui passivi)	-63.556
servizi per conto di terzi	(residui attivi - residui passivi)	-748
fondo di cassa finale		16.618
risultato di amministrazione		16.057

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	132.041	136.756	64.419	47,11	39,14	132.472	0,33	+18,24
investimenti	138.546	133.512	44.236	33,13	26,96	131.496	-5,09	+7,98
serv.c/terzi	5.037	5.037	3.828	76,00	45,07	2.070	-58,90	+66,29
totale	275.624	275.305	112.483	40,86	32,57	266.038	-3,48	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	63.558	58.467	33.385	57,10%	44,19	68.729	+8,14	+20,88
investimenti	207.719	201.192	71.590	35,58%	26,20	195.052	-6,10	+7,56
serv.c/terzi	394	394	130	32,99%	36,22	2.818	+615,23	+148,31
totale	271.671	260.053	105.105	40,42%	32,60	266.599	-1,87	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	147.438	87.306	59,22	65,00
spese	140.454	96.808	68,93	63,96
saldo	6.984	-9.502		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	50.953	8.733	17,14%	22,24
spese	67.087	1.637	2,44%	8,92
saldo	-16.134	7.096		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	variazione
attività	697.412	739.676	+6,06%
passività	469.081	494.658	+5,45%
patrimonio netto	228.331	245.018	+7,38%

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) L'attività di collaborazione con il Consiglio si è sostanziata secondo le disposizioni di regolamento e di statuto proposte dall'Ente; in particolare nell'anno 2001 sono stati rilasciati tutti i pareri di cui all'art.239, comma 1 lettera a.;
- 2) Il Consiglio si è adeguato ai pareri espressi dal collegio;
- 3) Il collegio ha adottato tecniche di campionamento. Il campionamento viene esercitato sugli atti posti in essere dall'esecutivo e dai dirigenti, in particolare nel corso delle verifiche sistematicamente sono oggetto di campionamento gli atti scelti casualmente, inoltre ciascun componente è altresì delegato alla verifica;
- 4) ha effettuato i seguenti interventi di vigilanza:
 - n. 8 sulle entrate;
 - n. 24 sulle spese;
 - n. 9 in materia di attività contrattuali;
 - n. 3 in materia di amministrazione dei beni;
 - n. 4 sulla completezza della documentazione;
 - n. 5 in materia di adempimenti fiscali;
 - n. 15 sulla tenuta della contabilità;

il collegio non ha inoltrato al Consiglio referti su gravi irregolarità di gestione;

non sono state riscontrate ipotesi che hanno indotto il collegio ad inviare denunce ai competenti organi giurisdizionali nelle ipotesi di responsabilità;

il collegio ha programmato un calendario periodico di verifiche di cassa con cadenza trimestrale. Ha effettuato 4 verifiche;

Non ha incontrato alcuna difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;

Ha partecipato a n.11 riunioni consiliari;

Non ha partecipato ad alcuna riunione dell'organo esecutivo, attività non prevista da statuto e regolamento e non richiesta in corso d'anno;

Non sono state trasmesse nel corso del 2001 da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;

Non sono state trasmesse dal responsabile del servizio finanziario le attestazioni di assenza di copertura finanziaria relative a delibere e determinazioni di spesa;

Dispone dei mezzi necessari per lo svolgimento dei propri compiti. Il collegio è stato dotato di idonea sala riunioni corredata da ausilio informatico, inoltre l'amministrazione ha assegnato una unità con mansioni di segreteria per il collegio sindacale;

Durante l'anno il collegio si è riunito 25 volte.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della Provincia di Lecce rileva quanto segue:

A) sui risultati di gestione

I pagamenti e le riscossioni, sia in conto competenza che in conto residui, coincidono con il conto del tesoriere dell'Ente. Rolo Banca 1473, reso nei termini di legge; il fondo cassa corrisponde al saldo presso la tesoreria unica; non vi è stato alcun ricorso ad anticipazioni di cassa e non vi sono stati utilizzi di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti; una parte dell'avanzo (71 milioni di lire) è stata destinata al finanziamento di spese in conto capitale. A questo proposito il collegio osserva che "l'avanzo di amministrazione può essere utilizzato per il reinvestimento delle quote accantonate per ammortamento, per la copertura di debiti fuori bilancio riconoscibili a norma dell'art.194 del d.lgs. 267/00, per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, per il finanziamento di spese di investimento".

B) sulla gestione dei residui

I residui attivi e passivi esistenti al primo gennaio 2001 sono stati correttamente ripresi dal rendiconto dell'esercizio 2001; l'Ente ha provveduto al loro riaccertamento al 31/12/2001. Dalla verifica dei residui attivi il collegio rileva la sussistenza delle relative ragioni del credito. Il collegio invita l'Ente ad effettuare "una politica di riduzione dei residui".

C) sulla gestione corrente

Risultano regolarmente approvati il regolamento per la disciplina delle entrate tributarie, il regolamento sulla tassa per l'occupazione aree e spazi pubblici ed il regolamento per l'imposta provinciale. Con riferimento ai beni provinciali, rilevando che tale attività è stata già oggetto di analisi da parte del collegio, rileva la circostanza che: "il gettito previsto ed accertato potrebbe essere ottimizzato con una azione amministrativa orientata al mercato, tenendo nel giusto conto la finalità istituzionale dell'Ente.

Nel prendere atto che tale azione è stata già attivata dall'Ente, si fa presente che la stessa sarà monitorata dal collegio anche con riguardo ai beni mobili".

D) sulla gestione degli investimenti

"L'indice di indebitamento pro-capite evidenzia che il debito per ciascun abitante per i mutui in ammortamento ha subito un considerevole incremento nel triennio 99/2001, dovuto all'assunzione di nuovi mutui per la realizzazione di opere pubbliche. È opinione del collegio che sia opportuno per l'Ente il ricorso a forme di finanziamento alternative, segnatamente il ricorso all'autofinanziamento con l'utilizzo dell'avanzo d'amministrazione che normalmente viene utilizzato, in buona parte, per finanziare spese correnti".

E) sul conto del patrimonio

L'Ente si è dotato di idonee procedure contabili per la compilazione e tenuta dell'inventario. Esistono rilevazioni sistematiche ed aggiornate sullo stato della effettiva consistenza del patrimonio dell'Ente. Il collegio invita l'Ente a provvedere alla "perfetta conservazione del patrimonio in quanto un costante controllo e una manutenzione tempestiva sono garanzia di economicità di gestione".

Considerazioni

A giudicare dai parametri presi in considerazione, la situazione dell'Ente non sembra particolarmente critica. Infatti, i residui attivi di parte corrente presentano un tasso di smaltimento che supera la media del campione, i residui finali sono superiori a quelli iniziali soltanto dello 0,33% -percentuale molto bassa rispetto al campione (18,24%)-. Per quanto riguarda gli investimenti, la percentuale di smaltimento dei residui attivi supera di poco quella del campione; i residui finali per investimenti risultano inferiori a quelli iniziali (-5,09%), dato positivo rispetto alla media (+7,98%).

La gestione dei residui passivi presenta un buon tasso di smaltimento sia di parte corrente che in conto capitale. Rispetto alla consistenza iniziale, i residui passivi finali aumentano dell'8,14% per quanto riguarda la gestione corrente, e diminuiscono del 6,10% per quanto riguarda gli investimenti. Dati positivi se si pensa che la media del campione è del +20,88% (parte corrente) e del +7,56% (investimenti).

La gestione corrente presenta un tasso di realizzazione superiore alla media sia per quanto riguarda le entrate che le spese, mentre per la gestione degli investimenti il tasso di realizzazione risulta di poco inferiore alla media sia in entrata che in uscita.

Al riguardo, i revisori hanno espresso poche considerazioni, dato il buon andamento della gestione. Essi, nella loro relazione molto descrittiva, si soffermano sulla necessità da parte dell'Ente di ottimizzare il gettito derivante dalla gestione dei beni provinciali attraverso "una azione amministrativa orientata al mercato, tenendo nel giusto conto la finalità istituzionali dell'Ente".

Consiglio molto utile, ma anche molto generico. La relazione avrebbe dovuto essere più propositiva, magari indicando per la gestione di quali beni l'Ente non si è ancora attivato abbastanza ed in che modo si dovrebbe realizzare questa azione amministrativa volta al mercato. Stessa osservazione in merito al consiglio reso dal collegio in materia di indebitamento pro-capite. Rilevandone l'aumento nell'ultimo triennio dovuto all'assunzione di nuovi mutui, il collegio consiglia l'Ente di ricorrere a forme alternative di finanziamento, "segnatamente il ricorso all'autofinanziamento con l'utilizzo dell'avanzo d'amministrazione". I revisori avrebbero potuto (e dovuto) specificare per quali opere pubbliche l'Ente si è indebitato ed a che punto è la loro realizzazione.

Provincia di MATERA**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Matera si chiude con un avanzo di amministrazione di 12.813 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi - residui passivi)	+17.631
gestione degli investimenti (residui attivi - residui passivi)	-14.336
servizi per conto di terzi (residui attivi - residui passivi)	-3.391
fondo di cassa finale	12.909
risultato di amministrazione	+12.813

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	62.224	58.826	28.608	48,63	39,14	64.266	+3,28	+18,24
investimenti	112.514	108.945	21.546	19,78	26,96	92.634	-17,67	+7,98
serv.c/terzi	333	328	127	38,72	45,07	398	+19,52	+66,29
totale	175.071	168.099	50.281	29,91	32,57	157.298	-10,15	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	45.640	37.902	14.686	38,75	44,19	46.635	+2,18	+20,88
investimenti	120.924	117.197	20.363	17,38	26,20	106.970	-11,54	+7,56
serv.c/terzi	1.675	1.671	499	29,86	36,22	3.789	+126,21	+148,31
totale	168.239	156.770	35.548	22,68	32,60	157.394	-6,45	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	78.899	44.850	56,84	65,00
spese	77.054	53.635	69,61	63,96
saldo	1.845	-8.785		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	6.224	990	15,91	22,24
spese	10.283	147	1,43	8,92
saldo	-4.059	843		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	307.379	319.300	+3,88
passività	197.405	203.859	+3,27
patrimonio netto	109.974	115.441	+4,97

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) durante l'anno non sono stati consultati dal Consiglio, con il quale non si è mai instaurato un rapporto formale: con la Presidenza, invece, si sono sempre avuti scambi di opinioni e di informazioni;
- 2) il Consiglio non si è adeguato agli specifici pareri previsti dalla legge, dichiarando la non competenza del collegio nel fornire suggerimenti ed indicazioni operative e programmatiche sulla gestione dell'Ente;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento, con particolare riferimento agli adempimenti amministrativi-contabili;
- 4) hanno effettuato complessivamente 9 interventi di vigilanza, di cui 6 in materia di amministrazione dei beni, 2 in materia di spese ed 1 rispettivamente in materia di entrate, attività contrattuale, adempimenti fiscali e tenuta della contabilità;
- 5) non hanno inoltrato al Consiglio referti su gravi irregolarità nella gestione; sono stati verbalizzati gravi ritardi negli adempimenti da parte dei dirigenti, senza tuttavia ottenere alcuna reazione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità in quanto non sono emerse ipotesi di reato o di gestione irregolare;
- 7) hanno effettuato 4 verifiche di cassa;
- 8) hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente a causa dell'irrazionalità e della frammentazione delle competenze e degli iter procedurali;
- 9) hanno partecipato 4 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta, in quanto l'organo esecutivo e i dirigenti competenti non ritengono che il collegio abbia diritto a partecipare e neppure ad essere informato sui lavori della Giunta;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) non sono stati forniti dei mezzi necessari per svolgere il loro compito: il collegio non dispone di telefono, fax o computer, né è stato loro mai destinato alcun dipendente o segretario, nonostante le ripetute richieste;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 47 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Matera rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“I pagamenti e le riscossioni, sia in conto competenza che in conto residui, coincidono con il conto del tesoriere dell'Ente”.

B) sulla gestione dei residui

“L'Ente ha provveduto al riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31.12.2001 come previsto dall'art. 228 del d.lgs. 267/00. I residui attivi più rilevanti provenienti dagli esercizi precedenti riguardano principalmente i fondi e gli interventi regionali. In seguito il collegio effettuerà un riscontro più mirato alla individuazione di situazioni particolari sulla sussistenza e ragione del credito”.

C) sulla gestione corrente

“Le spese correnti incidono sulle entrate correnti per il 94,03%.

È stato effettuato il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata integrativa con i vincoli di bilancio.

Si consiglia, in considerazione degli adempimenti sempre più numerosi, l'attivazione di momenti di costante aggiornamento e formazione del personale, nonché l'adeguamento e la pianificazione della pianta organica in considerazione delle nuove deleghe attribuite all'Ente (mercato del lavoro, formazione professionale, autorizzazione e concessione di licenze, ecc.)".

D) sulla gestione investimenti

"Lo scostamento tra le previsioni definitive e gli impegni assunti in conto capitale è negativo per il 49,12%, mentre l'indice di indebitamento pro-capite è pari 200.879 lire (nell'esercizio 2000 era pari a 211.123 lire)".

E) sul conto del patrimonio

"L'Ente non ha provveduto all'aggiornamento degli inventari: in considerazione della nuova normativa sugli Enti locali che prevede il costante aggiornamento degli inventari e del patrimonio dell'Ente, si esorta l'amministrazione ad attivarsi anche con un progetto obiettivo finalizzato ad acquisire metodi gestionali e valutativi destinati alla soddisfazione dei requisiti di legge".

Osservazioni di carattere generale

"Per quanto riguarda il patto di stabilità interno, l'Ente, nella gestione per l'esercizio 2001, non ha rispettato i limiti di competenza e di cassa di cui al 1° comma lettera a) dell'art. 53 della legge 23.12.2000 n. 388 e non ha raggiunto l'obiettivo programmato di saldo finanziario come stabilito dall'art. 28 della legge 448/98 e dall'art. 30 della stessa legge, nonché come indicato dal decreto del Ministero del tesoro del 1° agosto 2000.

Per conseguire efficienza, produttività ed economicità della gestione si suggerisce: la verifica del raggiungimento degli obiettivi degli organismi gestionali dell'Ente e della realizzazione dei programmi; il recupero dei crediti di dubbia esigibilità, attivando ogni azione al fine di evitare la prescrizione; l'analisi e la verifica delle cause legali in corso, valutando possibili passività potenziali, anche al fine di costituire un vincolo sull'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Alla luce di tutte le nuove disposizioni normative, è opportuno, nonché doveroso, predisporre aggiornamenti periodici dei regolamenti per meglio razionalizzare i processi gestionali.

È necessario, infine, assicurare ai cittadini ed agli organi di partecipazione la conoscenza dei contenuti significativi e delle caratteristiche del rendiconto e dei suoi allegati".

Considerazioni

Dall'esame dei dati relativi alla gestione dei residui (quadro B) si può rilevare che i residui attivi e passivi in conto capitale presentano una percentuale di smaltimento più bassa rispetto a quella media del campione; per ciò che riguarda la gestione corrente, invece, le percentuali oscillano verso valori più alti per la parte attiva e più bassi per la parte passiva.

Positiva è, invece, la situazione della massa dei residui attivi e passivi da riportare: la percentuale di variazione da inizio a fine anno, è di parecchio inferiore alla media.

Il commento dei revisori su questo comparto è molto limitato, mentre viene rimandato ad un momento successivo un riscontro più mirato.

Per ciò che riguarda la realizzazione delle riscossioni e dei pagamenti sugli accertamenti ed impegni (quadri C e D), la relativa percentuale, ad eccezione delle spese di parte corrente, è più bassa rispetto alla media del campione.

Anche per questi comparti i revisori non effettuano particolari considerazioni ma osservano altri fatti gestori abbastanza rilevanti.

Per quanto riguarda la gestione del patrimonio (quadro E), il collegio pone giustamente l'accento sulla mancanza dell'aggiornamento degli inventari ed esorta l'amministrazione a provvedervi, come stabilisce l'art. 230, comma 7 del d.l. 267/2000.

Provincia di POTENZA**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Potenza si chiude con un avanzo di amministrazione di 2.599 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi – residui passivi)	+9.058
gestione degli investimenti (residui attivi – residui passivi)	-16.570
servizi per conto di terzi (residui attivi – residui passivi)	-1.952
fondo di cassa finale	12.063
risultato di amministrazione	2.599

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	67.892	67.456	53.821	79,79	39,14	71.455	+5,25	+18,24
investimenti	210.486	210.486	40.070	19,04	26,96	193.749	-7,95	+7,98
serv.c/terzi	1.634	1.634	469	28,70	45,07	1.857	+13,65	+66,29
totale	280.012	279.576	94.360	33,75	32,57	267.061	-4,63	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	56.724	55.159	26.469	47,99	44,19	62.397	+10,00	+20,88
investimenti	231.032	231.031	45.195	19,56	26,20	210.319	-8,97	+7,56
serv.c/terzi	2.520	2.520	1.019	40,44	36,22	3.809	+51,15	+148,31
totale	290.276	288.710	72.683	25,18	32,60	276.525	-4,74	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	143.209	85.389	59,63	65,00
spese	143.301	109.595	76,48	63,96
saldo	-92	-24.206		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	23.471	137	0,58	22,24
spese	25.115	632	2,52	8,92
saldo	-1.644	-495		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	505.975	534.248	+5,59
passività	169.868	197.925	+16,52
patrimonio netto	336.107	336.323	+0,06

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) sono stati consultati 4 volte dal Consiglio (in particolare sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio);
- 2) il Consiglio si è adeguato agli specifici pareri previsti dalla legge che gli stessi revisori hanno regolarmente fornito;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento sulla base dell'oggetto degli atti e delle determinazioni ed in rapporto al valore quantitativo e qualitativo;
- 4) hanno effettuato complessivamente 44 interventi di vigilanza, tra cui 9 rispettivamente in materia di spese ed entrate, 10 in ordine alla completezza della documentazione e 10 in materia di attività contrattuali;
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 5 verifiche di cassa;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 8 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta, in quanto non invitati;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) sono stati forniti di mezzi appena sufficienti, per svolgere il loro compito;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 30 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Potenza rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“Si attesta l'esatta corrispondenza del conto consuntivo alle scritture contabili ed alle risultanze di gestione”.

B) sulla gestione dei residui

“I residui attivi e passivi sono stati revisionati ai sensi dell'art. 228 del Testo unico. L'entità complessiva dei residui passivi rappresenta il 60% degli impegni. Dall'analisi dei dati della competenza e dei residui, si riscontra l'evidenziazione di un significativo margine per il miglioramento della capacità di spesa”.

C) sulla gestione corrente

“Appare un consolidamento nella capacità di incetta finanziaria della Provincia: nel periodo 1998/2001 i trasferimenti regionali e statali non vincolati si incrementano del 30%. Nello stesso periodo la spesa corrente ha registrato un incremento del 53,7%, con un aumento della spesa per il personale del 26% rispetto all'anno precedente, dovuto prevalentemente al passaggio del personale ANAS e del personale delle Direzioni provinciali del lavoro”.

D) sulla gestione degli investimenti

“Si evidenzia che la spesa per investimenti rappresenta il 6% della spesa totale, stabile rispetto al dato dell'anno precedente.

Gli investimenti sono rappresentati per la maggior parte da interventi riguardanti la gestione del territorio e l'edilizia scolastica.

La politica di spesa appare ben indirizzata; degna di rilievo appare la capacità di autofinanziamento attraverso l'applicazione dell'avanzo di amministrazione al fine di riequilibrare la gestione ed aumentare la spesa per investimenti".

E) sul conto del patrimonio

Non viene riportato alcun dato.

Osservazioni di carattere generale

“Per quanto riguarda i debiti fuori bilancio si osserva che durante la gestione 2001 il Consiglio è stato chiamato a deliberare riconoscimenti ai sensi dell'art. 194 del d.lgs. 267/2000; il collegio ha svolto i controlli sulle proposte di deliberazione valutando, per ciascuna posizione in discussione, economicità e legalità delle azioni.

Dall'analisi condotta e dalle verifiche effettuate sino ad oggi il collegio considera che le condizioni finanziarie dell'Ente siano nel complesso sane”.

Considerazioni

Dall'esame dei dati relativi alla gestione dei residui (quadro B) si può rilevare che l'attività dell'Ente presenta buoni elementi di positività nella parte corrente, raggiungendo livelli quasi ottimali nella percentuale di smaltimento dei residui attivi. I residui in conto capitale, invece, presentano tassi di smaltimento più bassi rispetto alla media del campione, sia nella parte attiva che in quella passiva.

Diminuisce la massa dei residui in conto capitale da riportare all'anno nuovo, sia attivi che passivi; quelli relativi alla gestione di parte corrente aumentano, ma in misura più bassa rispetto alla media del campione.

Al riguardo, i revisori non fanno alcuna reale considerazione.

Per quanto riguarda la gestione di competenza di parte corrente (quadro C), è da rilevare che la provincia di Potenza è l'unica (ad eccezione della provincia di Messina che, comunque, presenta un saldo inferiore) ad avere un saldo negativo fra il totale delle entrate e il totale delle spese. Ciò rappresenta un fatto negativo in quanto, in linea di principio, l'eccedenza delle entrate correnti sulle spese correnti, può essere utilizzata per finanziare, anche se non completamente, l'eventuale saldo negativo della gestione degli investimenti (si tenga presente, tuttavia, che, nel caso specifico, l'avanzo di amministrazione copre completamente quest'ultimo saldo negativo).

Di questa particolarità i revisori non fanno alcun cenno.

Sempre a proposito della gestione corrente, è da evidenziare che il tasso di realizzazione dei pagamenti sugli impegni è il più alto del campione.

La gestione degli investimenti evidenzia tassi di realizzazione molto bassi e, specialmente in entrata, presenta una percentuale tra le più basse del campione; anche di questo i revisori non parlano, pur fornendo altre sintetiche considerazioni.

Sul conto del patrimonio (quadro D) il collegio non fa alcun tipo di considerazione, né, tanto meno, espone i dati in tabelle riepilogative.

Anche per questo non si può non rilevare l'estrema sinteticità della relazione e l'assenza di significativi consigli e suggerimenti volti al miglioramento della gestione.

Provincia di CATANZARO

Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)

A) Risultato di gestione

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Catanzaro si chiude con un avanzo di amministrazione di 3.771 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi - residui passivi)	-10.899
gestione degli investimenti (residui attivi - residui passivi)	-25.216
servizi per conto di terzi (residui attivi - residui passivi)	-2.442
fondo di cassa finale	42.328
risultato di amministrazione	3.771

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	47.299	46.794	15.150	32,38	39,14	49.467	+4,58	+18,24
investimenti	147.727	136.949	22.050	16,10	26,96	229.132	+55,11	+7,98
serv.c/terzi	2.985	1.292	1.090	84,37	45,07	799	-73,23	+66,29
totale	198.011	185.035	38.290	20,69	32,57	279.398	+41,10	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	52.845	51.154	19.987	39,07	44,19	60.366	+14,23	+20,88
investimenti	157.625	146.995	18.183	12,37	26,20	254.348	+61,36	+7,56
serv.c/terzi	3.254	2.844	1.001	35,20	36,22	3.241	-0,40	+148,31
totale	213.724	200.993	39.171	19,49	32,60	317.955	+48,77	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	100.826	83.004	82,32	65,00
spese	95.347	66.147	69,38	63,96
saldo	5.479	16.857		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	159.151	44.917	28,22	22,24
spese	160.770	35.234	21,92	8,92
saldo	-1.619	9.683		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	304.199	463.820	+52,47
passività	260.781	411.372	+57,75
patrimonio netto	43.418	52.448	+20,80

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) sono stati consultati dal Consiglio (61 volte);
- 2) il Consiglio si è adeguato agli specifici pareri previsti dalla legge e che gli stessi revisori hanno regolarmente fornito;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento, ma non specificano i criteri seguiti, né la periodicità delle rilevazioni;
- 4) hanno effettuato complessivamente 14 interventi di vigilanza, di cui 6 in materia di spese, 6 in ordine alla completezza della documentazione ed 1 rispettivamente in materia di adempimenti fiscali e tenuta della contabilità;
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 8 verifiche di cassa;
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 3 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta, in quanto non informati;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) non sono stati forniti né di una stanza, né di mezzi necessari, per svolgere il loro compito;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 62 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Catanzaro rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“I pagamenti e le riscossioni, sia in conto competenza che in conto residui, coincidono con il conto del tesoriere dell'Ente”.

B) sulla gestione dei residui

“Nel corso del 2001 la percentuale di formazione dei residui attivi e passivi è aumentata considerevolmente, soprattutto per quanto riguarda quelli passivi; si rinnova pertanto la raccomandazione di una più attenta cura degli adempimenti relativi al regolare e sollecito svolgimento di tutte le fasi attinenti le entrate e le spese. Si raccomanda, inoltre, di porre in essere tutte le procedure necessarie per pervenire ad una considerevole riduzione dei residui passivi”.

C) sulla gestione di parte corrente

“L'indice di autonomia finanziaria, che evidenzia la percentuale di incidenza delle entrate proprie sul totale di quelle correnti, è diminuito rispetto all'anno precedente passando dal 56,28% al 39,14%; ciò è dovuto alle maggiori entrate del titolo II per effetto del passaggio di funzioni alla Provincia.

L'incidenza delle spese correnti sulle entrate correnti (89,31%) è rimasta pressoché invariata rispetto all'anno precedente”.

D) sulla gestione investimenti

“Lo scostamento tra le somme impegnate e le previsioni definitive è pari all'84,52%. Tale scarto è dovuto principalmente a opere di edilizia pubblica il cui iter è iniziato nel corso del

2001 e non è stato completato alla chiusura dell'esercizio e ad opere di tutela e valorizzazione ambientale non finanziate dalla Regione con i fondi POR 2000-2006.

Per le opere iniziate e non ultimate si raccomanda di porre in essere tutte le azioni volte a completare i lavori nei tempi previsti dai rispettivi contratti e di avviare, con assoluta priorità, i lavori finanziati da mutui già in ammortamento”.

E) sul conto del patrimonio

“Per ciò che riguarda la valutazione del patrimonio permanente, è da rilevare che nonostante i ripetuti solleciti, l'Ente non ha provveduto alla formazione di regolari scritture inventariali previste dall'art. 230, comma 2 e 3 del Testo Unico; si ribadisce l'urgenza e si raccomanda di voler provvedere in merito al fine di una più attendibile valutazione del patrimonio permanente.

Si raccomanda una particolare attenzione nella gestione delle entrate patrimoniali e comunque una corretta gestione di tutto il patrimonio, al fine di consentirne una buona conservazione, che è indice di economicità.

Dovrebbero altresì essere attuati meccanismi di controllo atti a limitare gli eventuali sprechi da parte dei propri operatori”.

Osservazioni di carattere generale

“L'Ente, con delibere di Consiglio ha riconosciuto debiti fuori bilancio per 913 milioni di lire.

Durante l'anno sono stati effettuati numerosi rilievi sul mancato esame e sulla definizione delle numerose richieste di pagamento dalle quali potrebbero scaturire riconoscimenti di debiti fuori bilancio.

Si ribadisce la necessità, in avvenire, di completare la relazione della Giunta con un maggior numero di notizie riguardanti le cause degli scostamenti e il grado di coerenza dei programmi attuati con gli obiettivi prefissati, al fine di consentire approfondimenti ed analisi sull'efficacia dell'azione condotta”.

Considerazioni

Dall'esame dei dati relativi alla gestione dei residui (quadro B) si registra un tasso di smaltimento più basso rispetto alla media, sia per quanto riguarda i residui di parte corrente, sia per quelli relativi agli investimenti (in particolare, la percentuale di pagamento dei residui in conto capitale è la più bassa del campione).

I revisori non fanno alcun riferimento alla lentezza dell'Ente a riscuotere e pagare i propri debiti e crediti; tuttavia mettono giustamente in evidenza il problema dell'aumento considerevole della massa dei residui attivi e passivi di fine anno (i tassi di variazione dei residui in conto capitale, sono molto più alti di quelli medi del campione), fornendo all'amministrazione precisi consigli per ridurre tale fenomeno.

Al contrario di quanto sopra riportato, la gestione di competenza dell'anno (quadri C e D), presenta una buona percentuale di realizzazione sia della parte corrente che di quella degli investimenti, raggiungendo un livello quasi ottimale nella riscossione delle entrate correnti e nei pagamenti delle spese in conto capitale.

In merito al comparto degli investimenti, il collegio fornisce chiare indicazioni per migliorarne la gestione.

Sul conto del patrimonio (quadro E), i revisori pongono giustamente l'accento sulla mancanza di scritture aggiornate, sollecitando l'Ente a provvedere in merito.

Per quanto riguarda i debiti fuori bilancio, i revisori si limitano a fornire un elenco di delibere di riconoscimento con i relativi importi, ma non specificano a cosa si riferiscono. Tuttavia, in un'altra parte della relazione, esprimono un parere negativo su particolari comportamenti dell'amministrazione dai quali potrebbe scaturire la formazione di ulteriori debiti fuori bilancio.

Provincia di COSENZA**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Cosenza si chiude con un avanzo di amministrazione di 303 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi - residui passivi)	-9.897
gestione degli investimenti (residui attivi - residui passivi)	-11.157
servizi per conto di terzi (residui attivi - residui passivi)	43
fondo di cassa finale	21.314
risultato di amministrazione	303

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	47.184	27.959	16.505	59,03	39,14	49.385	+4,66	+18,24
investimenti	246.474	129.577	28.141	21,72	26,96	180.491	-26,77	+7,98
serv.c/terzi	1.193	189	150	79,37	45,07	2.770	+132,19	+66,29
totale	294.851	157.725	44.796	28,40	32,57	232.646	-21,10	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	41.823	34.642	22.201	64,09	44,19	59.282	+41,74	+20,88
investimenti	257.897	137.158	34.883	25,43	26,20	191.648	-25,69	+7,56
serv.c/terzi	1.199	40	35	87,50	36,22	2.727	+127,44	+148,31
totale	300.919	171.840	57.119	33,24	32,60	253.657	-15,71	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	164.168	126.238	76,90	65,00
spese	145.867	99.026	67,89	63,96
saldo	18.301	27.212		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	87.465	8.408	9,61	22,24
spese	97.423	8.051	8,26	8,92
saldo	-9.958	357		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% variazione
attività	255.452	302.747	+18,51
passività	163.000	284.311	+74,42
patrimonio netto	92.452	18.436	-80,06

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) anche se presenti a tutti i consigli nei quali sono stati convocati, non sono stati mai consultati;
- 2) non hanno riscontrato motivi o situazioni tali da esprimere pareri negativi o vincolanti;
- 3) hanno adottato tecniche di campionamento in base all'oggetto delle determinazioni;
- 4) hanno effettuato complessivamente 91 interventi di vigilanza, principalmente in materia di spese, entrate ed in ordine alla completezza della documentazione (26 interventi per ciascuna delle predette tipologie);
- 5) non hanno riscontrato gravi irregolarità nella gestione;
- 6) non hanno inviato denunce ai competenti organi giurisdizionali per l'accertamento delle responsabilità;
- 7) hanno effettuato 8 verifiche di cassa (4 alla tesoreria provinciale e 4 all'economista);
- 8) non hanno incontrato difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;
- 9) hanno partecipato 4 volte in un anno alle riunioni dell'organo consiliare;
- 10) non sono stati mai presenti alle riunioni di giunta in quanto non invitati; tuttavia hanno avuto frequenti incontri con il Presidente il quale viene tenuto aggiornato dell'attività svolta dal collegio;
- 11) non sono state trasmesse da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;
- 12) non hanno ricevuto in corso d'anno alcuna comunicazione da parte del responsabile del servizio finanziario concernente attestazioni di mancanza di copertura finanziaria di delibere o determinazioni;
- 13) sono stati forniti dei mezzi necessari per svolgere il loro compito;
- 14) durante il 2001 hanno tenuto 51 riunioni di lavoro.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Cosenza rileva quanto segue:

A) sul risultato di gestione

“I pagamenti e le riscossioni, sia in conto competenza che in conto residui, coincidono con il conto del tesoriere dell'Ente”.

B) sulla gestione dei residui

“È stata verificata a campione la sussistenza della ragione del credito dei residui attivi, mentre per quanto riguarda la concreta esigibilità delle singole partite, ritiene necessaria una successiva verifica; raccomanda quindi di monitorare sempre e comunque la gestione dei residui attivi e valutarne sempre la effettiva esigibilità attivando ogni e qualsiasi azione diretta al recupero degli stessi per evitare una loro prescrizione”.

C) sulla gestione di parte corrente

“L'incidenza delle spese correnti sulle entrate correnti (84,73%) ha subito un decremento rispetto all'anno precedente (87,59%)”.

D) sulla gestione degli investimenti

“L'indice percentuale di autofinanziamento si è notevolmente ridotto (2,50%) rispetto all'anno precedente (8,26%)”.

Si sollecita l'istituzione di una scheda rappresentativa ed informativa per ogni singola opera pubblica, onde poter reperire e verificare la situazione aggiornata”.

E) sul conto del patrimonio

“Per quanto riguarda i proventi dei beni provinciali, il gettito previsto ed accertato appare non proporzionato all’entità del patrimonio; si suggerisce di gestire al meglio i beni patrimoniali in quanto le attuali entrate non corrispondono alla loro effettiva capacità di produrre reddito.

L’Ente si è dotato di idonee procedure contabili per la compilazione e la tenuta dell’inventario: esistono rilevazioni sistematiche ed aggiornate sullo stato della effettiva consistenza del patrimonio dell’Ente.

È indispensabile che l’Ente provveda alla perfetta conservazione del patrimonio in quanto un costante controllo e una manutenzione tempestiva sono garanzia di economicità della gestione. Si consiglia all’Ente, al fine di ottenere il risarcimento di eventuali danni patrimoniali, di stipulare adeguate polizze assicurative contro incendi, furti e responsabilità civile. Dovrebbero altresì essere attuati meccanismi di controllo atti a limitare gli eventuali sprechi da parte dei propri operatori”.

Osservazioni di carattere generale

“Si rileva un notevole scostamento tra la previsione definitiva e il rendiconto; questo sta a significare che nel predisporre la previsione definitiva, non vengono valutate attentamente le effettive risultanze.

Si raccomanda di verificare le procedure adottate dall’Ente per la veridica compilazione del prospetto di conciliazione con particolare riferimento ai dati delle esistenze iniziali, ai ratei, ai risconti nonché ai criteri di valutazione adottati.

Si raccomanda, inoltre, di attivare la contabilità economica ed il controllo di gestione.

Si invita, infine, ad assicurare ai cittadini ed agli organi di partecipazione la conoscenza dei contenuti significativi del rendiconto e dei suoi allegati”.

Considerazioni

Dall’esame dei dati relativi alla gestione dei residui (quadro B) si può rilevare che l’attività gestoria dell’Ente presenta buoni elementi di positività nella parte corrente, con tassi di smaltimento ben superiori alla media (in particolare, la percentuale di pagamento dei residui passivi è la più alta del campione). Viceversa la gestione degli investimenti presenta tassi di smaltimento inferiori -anche se di poco- alla media.

In merito a tale comparto i revisori forniscono opportuni consigli, volti al miglioramento della gestione dei residui attivi. D’altro canto nulla dicono in merito alla massa dei residui passivi di parte corrente che si sono accumulati a fine anno (il tasso di variazione è più che doppio rispetto alla media del campione), tacendo su un problema così importante qual è quello di far gravare i debiti dell’Ente sugli esercizi futuri.

Per quanto riguarda la gestione corrente di competenza (quadro C), i dati del consuntivo registrano un buon equilibrio tra accertamenti e riscossioni e tra impegni e pagamenti, con tassi di realizzazione più alti rispetto a quelli medi del campione.

Non altrettanto può dirsi per gli investimenti (quadro D), la gestione dei quali (specialmente in entrata) non è del tutto congrua.

Per tali comparti i revisori non fanno alcun tipo di considerazione, così come non fanno alcun commento circa le cause che hanno portato alla formazione di un risultato economico di esercizio negativo (-2.574 milioni).

Decisamente negativa è la situazione del conto del patrimonio (quadro E) dove si registra un patrimonio netto molto basso, con una variazione negativa tra consistenza iniziale e finale pari addirittura all’80%. È da rilevare che la rappresentazione del conto è del tutto incompleta, mancando gran parte delle voci che dovrebbero comporlo, sia tra le attività che tra le passività.

Di questa irregolarità - che, tra l’altro, era presente anche nell’esercizio precedente - i revisori non fanno alcun cenno.

Provincia di AGRIGENTO

Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)

A) Risultato di gestione

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Agrigento si chiude con un avanzo d'amministrazione di 21.216 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi – residui passivi)	180.131
gestione degli investimenti (residui attivi – residui passivi)	158.327
servizi per conto di terzi (residui attivi – residui passivi)	-12.284
fondo di cassa finale	13.170
carte contabili	-1.474
risultato di amministrazione	21.216

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	220.195	220.504	67.142	30,45	39,14	238.250	+8,20	+18,24
investimenti	41.077	42.207	50	0,12	26,96	89.559	+118,03	+7,98
serv. c.terzi	1.025	1.024	801	78,22	45,07	2.437	+137,76	+66,29
totale	262.297	263.735	67.993	25,78	32,57	330.246	+25,91	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	54.018	50.613	24.788	48,98	44,19	58.119	+7,59	+20,88
investimenti	194.007	196.237	26.010	13,25	26,20	247.886	+27,77	+7,56
serv. c.terzi	9.501	9.408	1.001	10,64	36,22	14.721	+54,93	+148,31
totale	257.526	256.258	51.799	20,21	32,60	320.726	+24,54	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	%valori medi
Entrate	104.263	17.955	17,22	65,00
Spese	85.702	53.409	7,59	63,96
Saldo	18.561	-35.454		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	%valori medi
Entrate	47.463	62	0,13	22,24
Spese	79.457	1.798	2,26	8,92
Saldo	-31.994	-1.736		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	variazione
Attività	850.791	940.954	+10,6
Passività	324.328	392.534	+31,030
patrimonio netto	526.463	548.420	+4,17

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) Durante l'anno il Consiglio ha sottoposto al parere dell'organo di revisione 14 proposte di delibere per il Consiglio Provinciale, nei casi previsti dallo statuto provinciale;
- 2) Il Consiglio si è adeguato ai pareri del collegio;
- 3) Il collegio adotta metodi di campionamento e durante il periodo intercorrente tra una verifica e l'altra svolge delle verifiche a campione;
- 4) ha effettuato i seguenti interventi di vigilanza:
 - n. 0 sulle entrate;
 - n. 3 sulle spese;
 - n. 5 in materia di attività contrattuali;
 - n. 3 in materia di amministrazione dei beni;
 - n. 18 sulla completezza della documentazione;
 - n. 2 in materia di adempimenti fiscali;
 - n. 4 sulla tenuta della contabilità;
 - inoltre, in occasione del rilascio dei pareri sulle proposte di variazione dei documenti di bilancio e di programmazione (n. 9) è stata verificata la correttezza delle variazioni proposte, sia in termini sostanziali che di regolarità formale documentale e contabile;

il collegio non ha inoltrato al Consiglio referti su gravi irregolarità di gestione;

non sono state riscontrate ipotesi che hanno indotto il collegio ad inviare denunce ai competenti organi giurisdizionali nelle ipotesi di responsabilità;

il collegio ha effettuato 6 verifiche di cassa ed ha potuto avvalersi della massima collaborazione sia da parte del tesoriere che dell'economista;

Non ha incontrato alcuna difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;

Il collegio ha partecipato a 4 riunioni dell'organo consiliare;

Non ha partecipato ad alcuna riunione dell'organo esecutivo in quanto non convocato;

Non sono state trasmesse nel corso del 2001 da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente. Il Co.re.co. ha richiesto esclusivamente chiarimenti su delibere di variazione di bilancio;

Non sono state trasmesse dal responsabile del servizio finanziario le attestazioni di assenza di copertura finanziaria relative a delibere e determinazioni di spesa;

La stanza messa a disposizione per le riunioni del collegio manca di macchina da scrivere e calcolatrice, inoltre non è stato nominato un collaboratore dell'organo di revisione;

Il collegio durante l'anno ha tenuto 29 riunioni.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Agrigento rileva quanto segue:

A) sui risultati di gestione

Il conto del tesoriere non coincide con le risultanze delle scritture contabili tenute dai servizi finanziari dell'Ente per l'importo di 1.474 milioni di lire relativi a pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate. Risulta dalla contabilità del tesoriere un ulteriore pagamento di 2.872.000 milioni di lire dovuto ad un doppio pagamento per il quale il collegio ha ripetutamente sollecitato la soluzione.

B) sulla gestione dei residui

L'Ente ha provveduto al riaccertamento dei residui attivi e passivi formati nelle gestioni 2000 e precedenti. I residui attivi e passivi esistenti al primo gennaio 2001 sono stati correttamente ripresi dal rendiconto dell'esercizio 2000.

C) sulla gestione corrente

nulla

D) sulla gestione degli investimenti

nulla

E) sul conto del patrimonio

L'Ente si è dotato delle idonee procedure contabili per la compilazione e tenuta degli inventari. Esistono rilevazioni sistematiche ed aggiornate sullo stato della effettiva consistenza del patrimonio dell'Ente. Il valore delle partecipazioni iscritte nel patrimonio finanziario è stato aggiornato con i risultati dell'ultimo bilancio approvato. Il collegio consiglia di stipulare adeguate polizze contro incendi furti e responsabilità civile al fine di ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali.

Considerazioni

Esiste una differenza contabile (lire 2.872.000) tra il fondo di cassa derivante dalla gestione dell'Ente e quello registrato dal tesoriere. Ora, i revisori, mentre come di dovere sollecitano l'Ente a risolvere tale questione, non fanno alcun commento circa l'esistenza di pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre, ammontanti a 1.474 milioni di lire. La provincia di Agrigento ha riconosciuto nel corso del 2001 debiti fuori bilancio per circa 985 milioni di lire, circostanza che i revisori annotano nella loro relazione senza fornire ulteriori spiegazioni sull'origine di tali debiti né sulle possibili modalità da seguire per la loro estinzione.

Analizzando la gestione dei residui si può osservare che il tasso di smaltimento degli investimenti è molto basso rispetto alla media, il più basso del campione per quanto riguarda i residui attivi. Da notare inoltre l'enorme aumento dei residui attivi per investimenti rispetto all'inizio dell'anno (+118%).

Anche per quanto riguarda le gestioni di parte corrente e degli investimenti il tasso di realizzazione appare molto basso sia per quanto concerne l'entrata che la spesa.

Nella loro relazione i revisori osservano semplicemente che i residui sono stati correttamente ripresi dal rendiconto dell'anno precedente. E niente altro al riguardo.

Provincia di MESSINA**Situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente (in milioni di lire)***A) Risultato di gestione*

Dal conto consuntivo 2001 risulta che l'esercizio finanziario della provincia di Messina si chiude con un avanzo d'amministrazione di 22.415 milioni di lire derivante dalla somma dei saldi dei seguenti comparti:

gestione di parte corrente (residui attivi – residui passivi)	45.970
gestione degli investimenti (residui attivi – residui passivi)	-68.601
servizi per conto di terzi (residui attivi – residui passivi)	14.235
fondo di cassa finale	35.461
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate	-4.649
risultato di amministrazione	22.415

B) Gestione dei residui

La gestione dei residui presenta le seguenti risultanze:

ENTRATA	stanziati	riaccertati	riscossi	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	174.585	175.278	107.654	61,42	39,14	201.518	+15,43	+18,24
investimenti	77.652	77.652	21.111	27,19	26,96	57.481	+85,59	+7,98
serv.c/terzi	22.975	21.929	1.102	5,03	45,07	26.256	+14,28	+66,29
totale	275.212	274.859	129.867	47,25	32,57	285.255	+3,65	+9,35

SPESA	stanziati	riaccertati	pagati	% smaltimento	% valori medi	finali	% variazione	% valori medi
corrente	143.170	142.906	48.741	34,11	44,19	155.548	+15,43	+20,88
investimenti	159.467	143.577	32.909	22,92	26,20	126.082	-20,94	+7,56
serv.c/terzi	12.306	11.269	2.468	21,90	36,22	12.021	-2,32	+148,31
totale	314.943	297.752	84.118	28,25	32,60	293.651	-6,76	+12,53

C) Gestione corrente

La gestione di competenza di parte corrente (titoli I, II, III delle entrate, titolo I delle spese e quote relative al rimborso di mutui e prestiti) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	160.234	26.340	16,44	65,00
spese	160.249	98.866	61,70	63,96
saldo	-15	-72.526		

D) Gestione degli investimenti

La gestione relativa agli investimenti di competenza (entrata: titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa, spesa: titolo II) è caratterizzata dai seguenti risultati:

	accertamenti/impegni	riscossioni/pagamenti	% realizzazione	% valori medi
entrate	6.517	5.578	85,59	22,24
spese	16.830	1.416	8,41	8,92
saldo	-10.313	4.162		

E) Conto del patrimonio

	consistenza iniziale	consistenza finale	% Variazione
attività	664.021	677.139	+1,97
passività	306.302	303.065	-1,06
patrimonio netto	357.719	374.074	+4,57

Risposte da questionario

In ordine allo svolgimento dei propri compiti, i revisori hanno compilato l'apposito questionario, dal quale risulta che:

- 1) Durante l'anno il collegio è stato consultato dal Consiglio per il bilancio di previsione, il conto consuntivo ed il riconoscimento dei debiti fuori bilancio. È stato richiesto il parere in ordine a n.101 proposte di deliberazioni, è stato consultato inoltre dalla Commissione Programmazione e Bilancio in sei sedute;
- 2) Il Consiglio si è adeguato ai pareri espressi dal collegio;
- 3) Il collegio ha adottato tecniche di campionamento utilizzando un criterio "casuale", sono state utilizzate tavole di numeri dai quali è stato estratto il campione da controllare. La periodicità delle rilevazioni è trimestrale;
- 4) ha effettuato i seguenti interventi di vigilanza:
 - n. 6 sulle entrate;
 - n. 6 sulle spese;
 - n. 2 in materia di attività contrattuali;
 - n. 1 in materia di amministrazione dei beni;
 - n. 70 sulla completezza della documentazione;
 - n. 1 in materia di adempimenti fiscali;
 - n. 4 sulla tenuta della contabilità;

il collegio non ha inoltrato al Consiglio referti su gravi irregolarità di gestione;

non sono state riscontrate ipotesi che hanno indotto il collegio ad inviare denunce ai competenti organi giurisdizionali nelle ipotesi di responsabilità;

Ha effettuato 4 verifiche di cassa non rilevando apprezzabili anomalie;

Non ha incontrato alcuna difficoltà ad accedere agli atti e documenti dell'Ente;

Ha partecipato a n.5 riunioni consiliari;

Non ha partecipato ad alcuna riunione dell'organo esecutivo. È prevista nel regolamento di contabilità la partecipazione ai lavori della Giunta Provinciale a richiesta del Presidente della Provincia. Nell'anno 2001 la presenza del collegio non è stata richiesta;

Non sono state trasmesse nel corso del 2001 da parte del Co.re.co. le decisioni di annullamento delle delibere adottate dagli organi dell'Ente;

Non sono state trasmesse dal responsabile del servizio finanziario le attestazioni di assenza di copertura finanziaria relative a delibere e determinazioni di spesa;

Dispone dei mezzi necessari per lo svolgimento dei propri compiti;

Durante l'anno il collegio si è riunito 101 volte.

Relazione dei revisori

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio finanziario 2001, il collegio dei revisori della provincia di Messina rileva quanto segue:

A) sui risultati di gestione

Il conto del tesoriere non coincide con le risultanze delle scritture contabili tenute dai servizi finanziari per l'importo di 4.650 milioni di lire. Tale importo deriva dalla somma delle seguenti voci:

riscossioni effettuate in mancanza di reversale per 483 milioni di lire;

pagamenti effettuati in mancanza di mandato e non ancora regolarizzati dalla Provincia negli anni 1998, 1999 e 2000 per 360 milioni di lire; pagamenti per procedure di esecuzione forzata relativi all'esercizio 2001 non regolarizzati per 4.289 milioni di lire.

Oltre a tali importi ne esistono degli altri, relativi a somme derivanti da scritture contabili duplicate o non di competenza della Provincia per i quali il collegio invita l'Ente ad apportare alle scritture contabili le opportune correzioni fino ad ottenerne l'annullamento da parte del Tesoriere. Alla data del 31/12/2001 il conto corrente postale intestato alla provincia di Messina chiudeva con un saldo di 898 milioni di lire. Visto che tale saldo non si discosta eccessivamente

da quello del 31/12/2000 (854 milioni di lire), il collegio reitera l'invito ufficiale all'ufficio di Ragioneria affinché provveda ad effettuare maggiori prelevamenti in modo da ridurre il saldo degli accreditamenti dell'ultimo mese. L'Ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio per 6.560.836.587 lire; i revisori nella loro relazione ne riportano l'elenco dettagliato.

B) sulla gestione dei residui

I residui attivi e passivi esistenti al primo gennaio 2001 sono stati correttamente ripresi dal rendiconto dell'esercizio 2000. L'Ente ha provveduto al riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31/12/2001. Il collegio rileva che, rispetto all'esercizio precedente l'unico residuo attivo consistente riscosso è il "trasferimento dello Stato per contributo ordinario" per 32.271 milioni di lire. L'Ente ha provveduto a stralciare, per insussistenza, dal conto del bilancio i crediti per l'importo di 1.151 milioni di lire. Il collegio reitera l'invito a produrre al suo Ufficio, copia dei provvedimenti adottati a sostegno di ciascun credito eliminato o una ampia ed approfondita relazione. La revisione degli impegni in conto residui effettuata dall'Ente ha portato alla eliminazione di impegni (in quanto privi del fondamento giuridico necessario per la loro permanenza in bilancio) per un importo complessivo di 17.284 milioni di lire analiticamente descritto nel modello di revisione dei residui. Il collegio fa presente che i singoli provvedimenti, benché richiesti non sono stati prodotti dall'Ente.

C) sulla gestione corrente

Il collegio rileva che si è verificata una leggera diminuzione della spesa corrente rispetto all'esercizio 2000. Tale spesa è comunque stata superiore rispetto agli esercizi 1997 e 1998. Per quanto attiene ai proventi dei beni provinciali, il gettito previsto ed accertato non appare congruo all'entità del patrimonio.

D) sulla gestione degli investimenti

Le somme impegnate in conto capitale risultano irrisorie rispetto alle previsioni definitive. La percentuale di scostamento fra le somme impegnate e le previsioni definitive è del 97,82%. Tale scostamento appare strettamente collegato al ritardo con il quale il bilancio di previsione viene presentato in Consiglio e, di conseguenza, approvato.

Per la gestione delle opere pubbliche l'amministrazione forma per ogni opera una scheda rappresentativa ed informativa dell'iter (progetto, affidamento dei lavori, perizie di variante e suppletive, revisione dei prezzi, conto finale, collaudo). Per l'esercizio 2001 tali schede non sono state allegate al conto del bilancio né prodotte, benché richieste, al collegio dei revisori.

Con riferimento ai mutui concessi per il finanziamento delle opere pubbliche, i dati a disposizione del collegio sono fermi all'esercizio 2000, in quanto l'Ente non ha fornito gli elementi relativi all'esercizio 2001.

Comunque tali dati evidenziano che a fronte di mutui per opere pubbliche concessi per 56.911 milioni di lire negli anni 1998, 1999 e 2000, soltanto 14.153 milioni di lire risultano erogati in base allo stato di avanzamento dei lavori.

E) sul conto del patrimonio

Il collegio sottolinea la mancata tenuta della contabilità patrimoniale, fatto che non consente di formulare valutazione sui costi, i modi e i tempi dell'azione amministrativa. Il conto del patrimonio inoltre, così come pure il prospetto di conciliazione risultano redatti su prospetti meccanografici di difficile lettura ed il collegio è impossibilitato a rappresentarli sia pure sinteticamente nella sua relazione.

Osservazioni di carattere generale

L'economista non ha reso il conto della gestione contravvenendo alle disposizioni che obbligano gli agenti contabili interni, entro il termine di due mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario, a rendere conto della propria gestione.

L'Ente non ha rispettato per l'anno 2001 le disposizioni del patto di stabilità, con la conseguenza di essere soggetto ai divieti di cui all'art. 19 della legge 28/12/2001 n.488, per le assunzioni di personale ed i limiti di incremento di spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato o con convenzioni.

Il conto economico così come presentato dall'Ente non appare corretto; i revisori fanno presente che la voce "costi della gestione" ammontante a 152.226 milioni di lire, dovrebbe essere invece di 151.815 milioni di lire, con conseguente risultato economico diverso.

La relazione della giunta municipale si limita a descrivere gli interventi effettuati ed i risultati conseguiti, risultando carente nella dimostrazione dei livelli di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Considerazioni

Molti sono i problemi che riguardano la gestione di questa Provincia e per ognuno di essi il collegio dei revisori ha formulato osservazioni puntuali e dettagliate (vedi sopra).

Forse il collegio, avrebbe dovuto essere più incisivo nel rammentare all'amministrazione che le situazioni debitorie vanno sanate. Non è possibile che nel quadro della gestione finanziaria figurino ancora somme relative a pagamenti effettuati nel lontano 1998 in mancanza di mandato e non ancora regolarizzate.

Per quanto riguarda la gestione di parte corrente, il collegio afferma che "per quanto attiene ai beni provinciali il gettito previsto ed accertato non appare congruo rispetto all'entità del patrimonio". Forse questo concetto avrebbe potuto essere sviluppato meglio dal collegio, nel senso che esso avrebbe dovuto indicare quali sono i beni sottoutilizzati o sottovalutati dalla provincia di Messina.

Per quanto riguarda la gestione degli investimenti il collegio ha messo in evidenza il fatto che la percentuale di erogazione dei mutui concessi per la realizzazione di opere pubbliche è molto bassa. Di tutto il campione preso in considerazione dall'indagine, la percentuale erogazione/concessione è stata citata soltanto da alcuni collegi. Ciò ridonda a suo merito.

4.3.3 Conclusioni

Dopo le considerazioni esposte nei precedenti paragrafi e tenuto conto delle analisi e dei dati relativi a ciascuna Provincia del campione, nonché delle singole relazioni dei collegi dei revisori, la Sezione può OGGI formulare una valutazione abbastanza significativa sul funzionamento degli organi di revisione economico-finanziaria, nell'anno 2001, operanti negli Enti locali.

Per vero, la Sezione medesima è consapevole che il campione prescelto per l'indagine può forse essere considerato, sotto uno stretto profilo statistico, non pienamente perfetto, tuttavia non si può sottacere che alcune linee di tendenza, peraltro di facile individuazione, risultano sintomatiche dei comportamenti dei collegi di revisione; comportamenti non completamente aderenti a quanto voluto dalle norme e alle finalità da queste sottese.

Ciò, però, non dovrebbe accadere, dato che ormai gli organi di revisione economico-finanziaria hanno trovato una fisionomia ben delineata, dopo essere passati attraverso un periodo di rodaggio abbastanza lungo, che si sostanzia in più di dieci anni di attività, iniziata in forme nuove con la legge 142 del 1990.

Un valido aiuto, inoltre, è stato loro fornito – e ciò continua ad accadere – dalle organizzazioni nazionali dei revisori; vale a dire, l'ordine dei revisori ufficiali dei conti e quelli dei dottori e dei ragionieri commercialisti, i quali da tempo indicano ai loro associati le linee guida per lo svolgimento della funzione. Sono tali associazioni, infatti, che forniscono e spiegano ai revisori quegli schemi che in forme sintetiche individuano quali sono i compiti fondamentali di cui i revisori sono intestatari e come tali compiti devono essere svolti.

Non si può non convenire che ciò rappresenta un fenomeno positivo, che consente comportamenti omogenei da parte dei collegi di revisione. E risponde anche ad un principio di sistematicità e, in definitiva, di efficienza nello svolgimento delle funzioni. Le quali si dispiegano secondo linee guida razionali e uniformi.

Senonché, queste linee, appunto perché devono servire da guida per tutti gli organi di revisione, non possono non essere generiche e sintetiche. Per cui, a livello individuale devono essere approfondite e adattate alle singole realtà locali. Le quali sono enormemente diversificate, con proprie caratteristiche cui corrispondono proprie problematiche gestorie, che i revisori sono chiamati ad esaminare, valutare ed evidenziare ai destinatari dei loro referti.

Pertanto -come la Sezione ha già avuto modo di segnalare in altra relazione- ben vengano schemi, indicazioni e linee di carattere comportamentale su principi, sequenze, analisi, effetti e quant'altro; ma tutto ciò deve essere considerato solamente come un utile filo rosso per legare insieme l'ordito di massima su cui disegnare l'opera revisionale, estrinsecativa del controllo amministrativo-contabile. Nient'altro che questo.

Ciascun collegio, quindi, deve calare tali schemi e linee guida nella realtà oggettiva dell'Ente per il quale opera e nel quale è formalmente incardinato. Altrimenti, la sua attività diventa piuttosto sterile e di scarso rilievo reale. E la sua collaborazione con il Consiglio dell'Ente, affinché questo possa svolgere la propria funzione primaria di indirizzo e di controllo, non raggiunge gli obiettivi immaginati e voluti dal legislatore.

I dati emergenti dal campione di 26 Province preso in esame ne sono la dimostrazione.

Infatti, tanto per fare un esempio, è dato registrare, a proposito del settore patrimoniale, che numerosi collegi di revisione riportano la stesa affermazione: "È indispensabile che l'Ente provveda alla perfetta conservazione del patrimonio in quanto un costante controllo e una tempestiva manutenzione sono garanzia di economicità della gestione" (Province di Terni, Perugia, La Spezia, Cosenza, ecc.).

Il che conferma che gli organi di revisione non hanno fatto altro che ripetere pedissequamente le espressioni generiche e di massima fornite dalla loro associazione.

Comunque, è da evidenziare che da tutte le rilevazioni effettuate risulta che, in linea generale i collegi dei revisori non hanno corrisposto appieno alle aspettative che la collettività e il legislatore medesimo si attendevano.

Occorre, pertanto, un ulteriore tratto in più. Occorre, cioè, che gli organi di revisione economico-finanziaria esaminino con maggiore attenzione i fatti gestori ed esponano in maniera esaustiva i loro rilievi e i loro suggerimenti all'organo rappresentativo della comunità locale, di guisa che questo abbia a disposizione una sufficiente massa di elementi su cui fondare le proprie valutazioni e le proprie ragionate scelte per il bene della popolazione i cui molteplici interessi esso è chiamato a curare.

4.4 Gestione finanziaria e spese del personale nei Comuni fino a 500 abitanti.

4.4.1 Quadro di riferimento e metodo dell'indagine

La Sezione per la prima volta ha compiuto un'indagine specifica e "fattuale", limitata all'anno 1999 per le ragioni che saranno indicate in seguito, sui Comuni con popolazione fino a 500 abitanti, volta a verificare le loro concrete capacità di funzionamento ed erogazione dei servizi sulla base dell'autonomia finanziaria e dello scarso personale disponibile.

Si tratta di un universo costituito all'incirca dal 10% degli 8.100 Comuni distribuiti sul territorio nazionale, Enti caratterizzati come è facile comprendere da una grande quantità di problemi, che nella presente sede potranno essere soltanto accennati.

Prima di passare alla descrizione della metodologia seguita ed ai risultati dell'indagine, sembra utile introdurre l'argomento con una sintetica rassegna delle principali tematiche che toccano la vita dei piccoli Comuni.²⁰⁹ adoperando soprattutto gli atti della apposita Conferenza nazionale svoltasi a Torino il 20 settembre 2002 alla presenza del Capo dello Stato.

La gamma dei problemi riguardanti i piccolissimi Enti con 500 abitanti al massimo è ovviamente estremamente vasta e meriterebbe di per sé una trattazione che esula di gran lunga dai limiti della presente indagine. Comunque, gli argomenti ora tratteggiati a grandi linee e relativi ai Comuni di ridotte dimensioni, si applicano "a fortiori" anche a quelli analizzati tra poco dalla Sezione.

Nell'attuale periodo di profondo rinnovamento istituzionale dell'Italia e di ampliamento dei compiti attribuiti agli Enti locali è indispensabile tenere conto adeguatamente che oltre il 70% dei Comuni italiani ha popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. La più alta concentrazione di tali Enti è soprattutto nelle regioni settentrionali, ma anche nelle altre aree montane della penisola.

Per quanto riguarda il Piemonte, per esempio, è ben nota l'entità del suo caratteristico frazionamento municipale. Il fenomeno è ampio in Lombardia. Nell'Italia centrale la percentuale più elevata spetta alle Marche, dove 181 Enti (pari al 73 % dei 246 Comuni) sono al di sotto dei 5.000 abitanti. Viceversa, l'Italia meridionale non è caratterizzata da Enti locali di dimensioni molto ridotte.

Con la riforma del titolo V della Costituzione anche i piccoli Comuni sono stati rafforzati come istituzioni costituzionali e inseriti in un sistema che deve affrontare le sfide della globalizzazione, preservando e valorizzando nel contempo le specifiche vocazioni delle comunità locali, in punto di economia e patrimonio tradizionale. In buona sostanza occorre oggi affermare che detti Enti svolgono un ruolo insostituibile non solo in base ad argomentazioni, peraltro validissime, sociologiche, economiche, politiche o storico-culturali, ma anche e soprattutto sul piano giuridico-costituzionale.

Questo ampio universo di realtà locali si trova tuttavia al cospetto nella gran parte dei casi di situazioni critiche e di crescente isolamento, perché finora esse hanno subito un declino demografico notevole e processi di abbandono che mettono in pericolo la tutela del territorio, sostenuta per secoli tramite un solido reticolo di centri storici, frazioni, località e cascine. Tutti questi fenomeni integrati di declino comportano tra l'altro un forte divario di opportunità di vita tra cittadini residenti in un piccolo Comune rispetto a quelli di aree più urbanizzate.

Ovviamente si discute molto sui provvedimenti da assumere allo scopo di fermare tali andamenti negativi e di promuovere lo sviluppo dei piccoli Comuni attraverso il reinsediamento di abitanti, il miglioramento della qualità e quantità dei servizi offerti ai cittadini nonché un efficiente sfruttamento delle risorse del territorio, che è comunque da tutelare di per sé come bene prioritario.

Sembra in proposito ragionevole la richiesta formulata dai rappresentanti istituzionali dei piccoli Comuni di ottenere anzitutto una legislazione "ad hoc" agile, diversificata e flessibile

²⁰⁹ A tal fine è risultato particolarmente proficuo fare riferimento soprattutto agli atti della apposita Conferenza nazionale dei piccoli Comuni, curata dall'Anci e tenuta a Torino il 20 settembre 2002 alla presenza del Capo dello Stato.

che permetta un'amministrazione più snella rispetto alla normativa indirizzata agli Enti di maggiori dimensioni. Gli appositi provvedimenti, comprensivi di meccanismi premianti non solo di natura economica per i Comuni disposti ad associarsi, dovrebbero riguardare praticamente tutti i campi, come per esempio benefici fiscali per i residenti, gli investimenti, i lavori pubblici con la semplificazione delle relative gare, i processi di innovazione tecnologica ed informatica, la politica e la formazione del personale, la contrattazione collettiva nonché gli stessi meccanismi interni di funzionamento degli Enti (per esempio i controlli di gestione, i criteri di redazione del conto economico e del conto patrimoniale, ecc.).

In tema di contrattazione collettiva, il mondo delle piccole autonomie locali invoca attualmente maggiore attenzione agli effetti degli accordi nazionali di lavoro che gravano in modo particolare su bilanci generalmente magri. Si lamenta infatti che le regole normative e del trattamento economico spesso mal si prestano ad essere applicate presso Enti di dimensioni ridotte o ridottissime, tenendo anche presenti le notevoli difficoltà che essi incontrano in sede di contrattazione decentrata integrativa.

Nel corso della citata conferenza nazionale si sono poi levate alcune voci che hanno messo in discussione ruolo e funzioni dei segretari comunali, attualmente gestiti dall'apposita Agenzia e non più dal Ministero dell'Interno, evidenziando in particolare come il trattamento economico ad essi attribuito rappresenti un forte onere di bilancio.

Altra esigenza primaria è quella di un adeguato approvvigionamento di risorse finanziarie tramite la costituzione o l'ampliamento di fondi da destinare ad investimenti produttivi ovvero tramite altri strumenti quali la riduzione dei tassi praticati dalla Cassa depositi e prestiti e dalle banche, nonché maggiori incentivazioni alle varie forme di associazionismo intercomunale per l'assolvimento congiunto di funzioni e l'erogazione di servizi.

Va anche detto che i rappresentanti dei piccoli Enti locali rifiutano concordemente e con vigore qualsiasi ipotesi di fusione forzata come ricetta per la soluzione dei gravi problemi sul tappeto. Si insiste invece sulle prospettive, rispettose dei principi tradizionali ed istituzionali dell'autonomia, dell'associazionismo intercomunale su base volontaria, oggi rinvigorito dal legislatore nazionale col nuovo testo unico degli Enti locali, dove viene elencata una serie di istituti che va dalle convenzioni ai consorzi fino alle unioni di Comuni. Gli stessi protagonisti della vita pubblica locale non si nascondono tuttavia le difficoltà che incontra in pratica l'associazionismo al cospetto di una realtà fatta di forti tradizioni e di cultura campanilistica, talvolta esasperata, così come ci si rende conto che l'esercizio associato di funzioni e servizi migliora in genere la qualità di questi, ma non sempre implica di per sé un fattore di contenimento delle spese.

Sembra comunque che l'istituto della libera unione tra Comuni sia ritenuto preferibile rispetto ad altre forme associative o alla gestione di attività svolte per esempio tramite le comunità montane, a prescindere dal fatto che comunque si profilano problemi istituzionali a causa delle eventuali sovrapposizioni territoriali tra le predette comunità e le unioni.

Si è comunque insistito sul principio che la soluzione delle unioni intercomunali, per funzionare pienamente, dovrebbe significare qualcosa di più della semplice gestione associata di funzioni e servizi, cioè la condivisione di un vero progetto politico e interdisciplinare volto alla tutela e sviluppo del territorio nonché al miglioramento della vita dei cittadini, con conseguente "ristrutturazione" del sistema delle realtà locali.

E' importante precisare che l'articolo 32 del testo unico n. 267 del 2000 regola oggi costituzione ed ordinamento delle unioni di Comuni, modificando fortemente le precedenti norme, in quanto esse avevano trovato un'applicazione molto limitata. In particolare è stata soppressa la disposizione che prevedeva l'obbligo di procedere, entro 10 anni dalla costituzione dell'unione, alla fusione degli Enti locali membri. Tale condizione aveva influito negativamente sull'istituzione stessa delle unioni, che apparivano come strutture preparatorie della fusione. Le nuove disposizioni, viceversa, assicurano la piena autonomia dei Comuni nella volontaria costituzione ed organizzazione delle unioni senza condizionamenti dall'alto.

Gli atti della citata conferenza nazionale riferiscono anche di un'apposita indagine, svolta nel 2002 dall'ANCI e dal FORMEZ a proposito di gestione associata di funzioni e servizi. A tal fine era stato inviato un questionario a tutti i Comuni inferiori a 10.000 abitanti (circa 7.000) ed al momento dell'elaborazione dei dati avevano risposto 1.100 Enti. La maggior parte di questo campione (il 33%) è costituito da Comuni tra 1.000 e 3.000 abitanti; il 26% sono Comuni con meno di 1.000 abitanti. In base al risultato dell'indagine l'88% degli Enti che hanno risposto ha indicato di gestire funzioni e servizi in forma associata. I responsabili dell'indagine hanno ritenuto che si tratti di una percentuale notevole, anche se evidentemente gli Enti che hanno risposto al questionario erano quelli più interessati al fenomeno indagato. E' stato anche osservato come tra i Comuni che hanno fornito risposta positiva non vi siano percentuali diverse in base alla dimensione fino a 1.000, fra 1.000 e 3.000 o fra 3.000 e 5.000 abitanti. La medesima Conferenza nazionale dà atto della costituzione di 160 Unioni, localizzate prevalentemente in Lombardia, Piemonte e Veneto. Nelle Marche ne risultano 7 (3 in provincia di Pesaro, 3 in quella di Ancona ed 1 in quella di Ascoli Piceno).

E' risultato che la maggior parte delle unioni rappresentano poche migliaia di abitanti, soprattutto in Piemonte e Lombardia. L'Emilia-Romagna si caratterizza invece per unioni con dimensione demografica più ampia.

I servizi gestiti dall'unione sono i più disparati: organizzazione burocratica del Comune (personale, ragioneria, anagrafe), sportello per le imprese, servizi sociali e scolastici, uffici tecnici, strutture ricreative, polizia municipale, ecc.

Occorre ora descrivere la metodologia seguita per l'indagine dalla Sezione basata su dati fattuali e relativa, come già accennato, all'anno 1999. Si è ritenuto opportuno riferire su quel solo anno perché è risultata in concreto la disponibilità di più dati utilizzabili e perché, in sostanza, non sembra che da un anno all'altro possano verificarsi cambiamenti particolarmente significativi nella vita dell'universo di Enti indagato.

Secondo l'ISTAT nel 1999 erano 834 i Comuni con popolazione fino a 500 abitanti. In realtà per vari motivi gli Enti esaminati nell'indagine sono stati 737, così distribuiti: 101 Comuni con popolazione fino a 149 abitanti; 249 con popolazione tra 150 e 300 abitanti; 387 Comuni con popolazione tra 301 e 500 abitanti.

I dati raccolti ed elaborati provengono da fonti ufficiali. Poiché la Sezione non dispone dei conti consuntivi dei Comuni inferiori ad 8.000 abitanti, si è anzitutto fatto uso dei certificati a consuntivo, tenendo presente che gli Enti del Trentino-Alto Adige non li inviano, mentre in un certo numero di altri certificati disponibili non risultano i dati utili ai fini di questa indagine.

Dai predetti certificati sono stati tratti vari dati finanziari: quanto alle entrate correnti, gli accertamenti in conto competenza; quanto alle spese correnti, gli impegni in conto competenza, evidenziando quelli per le spese del personale. Sempre dai certificati sono stati poi rilevati i servizi indispensabili (ivi compresa la tipologia di gestione) e quelli a domanda individuale resi alla popolazione, senza peraltro indicare la forma gestionale di questi ultimi, poiché in realtà sono risultati ben pochi.

Dal sistema informativo RGS - Corte dei conti sono stati estratti, ente per ente, alcuni dati relativi al personale dipendente (trascuando i dirigenti e gli addetti LSU): dotazioni organiche, personale in servizio a fine 1999, anzianità di servizio sopra e sotto i 15 anni, dipendenti in *part time* fino al 50% ed oltre al 50%, titoli di studio (scuola dell'obbligo, diploma di scuola media superiore e laurea).

Infine, avendo la Sezione verificato che 5 Comuni localizzati in Piemonte e Lombardia (Piemonte: Cervatto e Moncenisio; Lombardia: Menarola, Morterone e Pedesina) in base ai dati ISTAT nel 1999 avevano popolazione inferiore a 50 abitanti, è parso interessante richiedere ai medesimi una serie di atti, documenti ed informazioni allo scopo di conoscere meglio la realtà di questi microenti nel periodo 1999-2001: conti consuntivi e certificati di bilancio corredati dalle relazioni di giunta e dei revisori, notizie sulle attività d'interesse economico prevalenti

nell'area, su funzioni e servizi svolti in forma associata, sulle caratteristiche del personale in servizio e così via.

In punto di organizzazione ed elaborazione dei dati quantitativi raccolti, si fa presente che quelli "anagrafici" relativi al personale ed i dati finanziari sono stati aggregati per Regioni e per Province, ripartendo i Comuni in tre sottofasce demografiche (popolazione fino a 149 abitanti; da 150 fino a 300 e da 301 a 500 abitanti), allo scopo di migliorare la comparabilità delle situazioni rilevate.

Quanto ai servizi indispensabili, nell'ambito di ogni Regione e Provincia nonché delle tre citate fasce demografiche, sono stati riportati gli Enti che comunque non hanno attivato servizi indispensabili, quelli che lo hanno fatto e la tipologia di gestione. Poiché poi, per ovvie ragioni, è limitato il numero dei Comuni che hanno erogato servizi a domanda individuale, è sembrato utile raggrupparli solo per Regione e nell'ambito delle predette fasce demografiche predisposte dalla Sezione per l'indagine.

Tornando ora ai 5 microcomuni sopra indicati, oltre ad esporre i dati generali limitati al 1999 insieme a tutti gli altri Enti, si è provveduto per ognuno di essi ad analizzare a parte l'intero andamento finanziario e gestionale nel triennio 1999-2001, aggiungendo in forma discorsiva ulteriori informazioni raccolte per integrare il quadro offerto.

La Sezione, infine, sulla base dei parametri stabiliti dal Ministero dell'Interno per l'individuazione degli Enti in condizioni strutturalmente deficitarie, ha rilevato che nessuno dei 737 Comuni analizzati è da considerare tale, in quanto non sono presenti per alcuno di essi neppure la metà degli 8 valori sintomatici di gravi e certi squilibri finanziari (art. 242 T.U. 18/8/2000 n. 267).

4.4.2 Risultati dell'indagine.

Dati relativi al personale ed alla gestione di parte corrente del bilancio.

Si espongono anzitutto attraverso le tavole numerate da 1 a 6 i dati, aggregati per Province, relativi al personale dipendente dei Comuni nonché quelli finanziari della gestione di parte corrente in termini di accertamenti ed impegni in conto competenza. Come accennato sopra, si è avuto cura di ripartire gli Enti in tre sottofasce demografiche, per migliorare la confrontabilità delle situazioni.

E' necessario avvertire che nella lettura delle tavole con i dati "anagrafici" del personale dipendente possono risultare alcune incongruenze numeriche nonostante le più approfondite verifiche effettuate dalla Sezione. Si tratta di un fenomeno ben conosciuto dai vari organismi della Pubblica Amministrazione che studiano ed elaborano abitualmente la inesauribile massa di dati in possesso del sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato ai fini del conto annuale sul costo del lavoro. In verità la RGS, migliorando di anno in anno la qualità del proprio lavoro sui grandi aggregati nazionali, fornisce in primo luogo elementi quantitativi aggiornati per la gestione della contrattazione collettiva nazionale e per le scelte strategiche di Parlamento e Governo in tema di gestione del personale e politica retributiva. Quando invece, come nella presente indagine, si estraggono dal sistema RGS dati puntuali su piccolissimi Enti, è statisticamente comprovato che aumentano le probabilità di modesti errori, senza poter stabilire se siano da attribuire a manchevolezze da parte degli Enti stessi ovvero alle elaborazioni eseguite dalla Ragioneria stessa su tutto il territorio nazionale.

E' poi appena il caso di rammentare che le dotazioni organiche presenti nelle tavole non possono corrispondere al numero del personale effettivamente in servizio, perché quest'ultimo comprende ovviamente anche i dipendenti a termine, con contratti flessibili, pubblici o privati e così via.

Ad avviso della Sezione, la lettura congiunta delle tavole del personale e dei dati finanziari rende di facile comprensione alcune realtà fondamentali degli Enti indagati. E' sembrato infine utile evidenziare con brevi relazioni introduttive alcuni importanti indicatori finanziari.

4.4.3 Relazione ai dati aggregati esercizio 1999 (Enti da 1 a 149 abitanti)

Su 101 Enti esaminati il 63% è geograficamente situato nella regione Piemonte, in prevalenza nelle Province di Cuneo e Vercelli; segue la Lombardia con il 18% dei Comuni, localizzati quasi del tutto nelle Province di Bergamo, Pavia e Sondrio.

Il restante 19% è distribuito nelle altre regioni esaminate.

Risultano esclusi dall'indagine i Comuni di Vignola -Falesina e Massimeno (Trentino Alto-Adige) nonché Montegrosso Pian Latte (Liguria), per i quali non sono stati disponibili i dati finanziari richiesti dall'indagine.

Riguardo agli accertamenti in conto competenza delle entrate tributarie (Titolo 1°) rispetto al totale delle entrate correnti, la percentuale più bassa (3%) si è rilevata nel Comune della Provincia di Oristano: 15.7 milioni di lire a fronte di 630 milioni .

La percentuale più alta dei medesimi dati (49%) si evidenzia nell'ente della Provincia di Piacenza : 136 milioni a fronte di 275 milioni di lire.

Le entrate da trasferimenti (Titolo II) rispetto alle entrate correnti raggiungono le punte dell'80 % in Valle D'Aosta (1.124 milioni), e circa del 90% in Sardegna (490 milioni di lire).

La media dell'autonomia finanziaria (Titolo 1° + Titolo 3°) calcolata per Provincia raggiunge il 69% in Emilia-Romagna, mentre il minimo si riscontra in Sardegna con circa il 10%.

Venendo ora alle incidenze delle spese per il personale, sono state calcolate anzitutto quelle sulle entrate e sulle spese correnti: le percentuali ottenute in entrambi i casi non rivelano discordanze di rilievo tra le medesime.

Osservando congiuntamente le predette incidenze, la media dei valori raccolti oscilla dal minimo del 19% rispetto alle entrate correnti in Valle D'Aosta al massimo del 46% sulle spese correnti in Provincia di Genova.

Rispetto alle sole spese correnti, l'incidenza delle spese per il personale più bassa (25%) si trova in Provincia di Varese e Lecco, la più alta pari al 50% in Molise.

Le spese per il personale sono state rapportate poi al numero di abitanti degli Enti. E' risultata così nella Provincia di Lecco (Lombardia) la cifra più bassa con 407.000 mila lire annue pro-capite, mentre in Provincia di Aosta si registra più elevata (2.863.000 mila lire annue pro-capite).

Non sono state esaminate le Province di Novara (Piemonte) e di Como (Lombardia) per assenza nel loro territorio di Comuni da 50 a 149 abitanti.

Anno 1999. Quadro sintetico, per province, del personale dipendente in servizio nei Comuni con popolazione compresa tra 1 e 149 abitanti.

REGIONI	Pr.	n. Enti	dot. org. compl.	pers. in serv.	anzianità di servizio		part time		titolo di studio		
					< 15 anni	> 15 anni	pers. in p.time fino al 50%	pers. in p.time oltre il 50%	sc. obbligo	sc. media sup.	laurea
Piemonte	AL	5	5	7	4	3	0	0	2	5	0
	AT	3	3	3	1	2	0	0	1	2	0
	BI	5	3	5	3	2	1	0	3	1	1
	CN	27	38	39	21	18	3	1	17	21	1
	TO	9	18	15	10	5	0	0	10	4	1
	VB	3	4	4	2	2	1	0	3	1	0
	VC	12	11	11	6	5	0	0	6	4	1
Valle d'Aosta	AO	2	11	11	8	3	1	0	3	6	2
Lombardia	BG	4	7	6	3	3	1	0	3	2	1
	LC	3	4	3	1	2	0	0	1	2	0
	LO	1	2	2	0	2	1	0	2	0	0
	PV	6	7	8	2	6	0	0	2	5	1
	SO	4	8	4	3	1	0	1	2	2	0
	VA	1	2	1	1	0	0	1	0	1	0
Veneto	VI	1	2	5	3	2	1	0	2	3	0
Liguria	GE	2	4	4	3	1	1	0	2	2	0
	IM	1	3	2	1	1	0	0	1	1	0
	SV	1	5	1	0	1	0	0	1	0	0
Emilia R.	PC	1	2	2	2	0	0	0	1	0	1
Marche	MC	1	3	3	1	2	0	0	1	2	0
Lazio	RI	2	6	10	6	4	0	0	5	4	1
Abruzzo	AQ	2	3	5	1	4	0	0	3	2	0
	CH	2	4	6	4	2	1	0	2	3	1
Molise	IS	1	3	6	4	2	0	0	3	3	0
Sardegna	OR	1	3	6	3	3	0	0	3	3	0
	SS	1	3	3	1	2	0	0	3	0	0

4.4.4 Relazione ai dati aggregati esercizio 1999 (Enti da 150 a 300 abitanti)

Sono stati esaminati 249 Enti: il 45% è situato nella regione Piemonte, prevalentemente nelle Province di Cuneo (30 Comuni) e Torino (19 Comuni).

In Lombardia, in particolare nelle Province di Pavia, Como, Bergamo si rinviene il 21% di Enti che rientrano nel campione trattato. Il restante 34 % si distribuisce nelle altre regioni esaminate.

In Val D'Aosta su 11 Enti presenti nel territorio è stato possibile trattarne solo 6 in mancanza di alcuni dati finanziari indispensabili sui certificati a consuntivo.

Sono stati esclusi 16 Enti, distribuiti in varie regioni, per mancanza di dati finanziari completi.

Il Trentino Alto-Adige è stato totalmente escluso dall'indagine a causa dell'impossibilità di reperire i dati finanziari richiesti nella presente sede.

Rispetto agli accertamenti in conto competenza delle entrate tributarie (titolo I), le percentuali più basse sono risultate in Val D'Aosta con il 5%, in Sicilia ancora con il 5%, in Friuli con l'8%, nelle Marche (Provincia di Ascoli Piceno) con il 9%. In Sardegna, dove il fenomeno è Comune a tutte le Province, i dati vanno dal 4% all'8%.

La corrispondente percentuale più alta si registra in Provincia di Teramo con il 64%.

Sono 23 gli Enti, distribuiti sul territorio nazionale, che hanno un'entrata tributaria pro-capite posta tra un milione di lire e 2,5 milioni. Tre Enti con entrata tributaria oltre i 2,5 milioni di lire sono situati nelle Province di Teramo, Bergamo, Torino. Quarantadue Enti sono risultati con le entrate pro-capite in argomento al di sotto di 250.000 lire.

L'entrata più bassa è nella Provincia di Oristano (79.000).

Le entrate da trasferimenti (titolo II) rispetto alle entrate correnti mostrano le incidenze più elevate nella regione Sicilia ed in Sardegna con valori tra l'87% e il 91%.

L'autonomia finanziaria (Tit.I + Tit.III) in rapporto alle entrate correnti è bassa in Valle D'Aosta (18%), in Sicilia (13%) ed in Sardegna con percentuali che vanno dal 9% al 17%.

E' stata poi calcolata l'incidenza delle spese per il personale sulle spese correnti e sulle entrate correnti: le percentuali ottenute non rivelano discordanze di rilievo .

Osservando congiuntamente le predette incidenze, il dato più alto è risultato nella Provincia di Messina (un solo Ente) con il 71% rispetto alle entrate correnti ed col 76 % rispetto alle spese correnti.

Le spese per il personale sostenute dagli Enti sono state infine rapportate al numero degli abitanti, rilevando così quelle più alte nelle province di Pesaro-Urbino, Perugia, Messina, Aosta.

Viceversa, il dato più basso nel rapporto spese del personale - abitanti è di 65.000 lire nella Provincia di Asti . Si tratta di un valore che si spiega per il fatto che nella predetta Provincia (dove sono stati analizzati 16 Comuni) c'è un Ente che si limita ad utilizzare in convenzione un solo dipendente in forza presso un Comune vicino.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Anno 1999. Quadro sintetico, per province, del personale dipendente in servizio nei
Comuni con popolazione compresa tra 150 e 300 abitanti.**

REGIONI	Pr.	n. Enti	dot. org. compl.	pers. in serv.	anzianità di servizio		part-time		titolo di studio		
					< 15 anni	> 15 anni	pers. in p.time fino al 50%	pers. in p.time oltre il 50%	sc. obbligo	sc. media sup.	laurea
Piemonte	AL	15	32	33	13	20	0	0	17	15	1
	AT	16	25	26	14	12	0	0	14	10	2
	BI	7	11	14	8	6	1	0	6	6	2
	CN	30	62	70	40	30	3	1	34	32	4
	NO	2	4	4	3	1	0	0	2	2	0
	TO	19	36	48	19	24	2	0	25	22	1
	VB	9	16	20	8	12	1	0	7	11	2
	VC	14	33	31	13	18	0	0	12	18	1
Valle d'Aosta	AO	6	33	40	25	15	4	2	20	14	6
Lombardia	BG	11	15	30	13	17	0	0	18	10	2
	BS	5	9	6	3	3	2	0	3	3	0
	CO	10	18	24	17	7	3	2	15	9	0
	CR	1	3	3	3	0	1	0	0	3	0
	LC	3	4	6	2	4	0	0	2	4	0
	LO	2	2	5	3	2	0	0	4	1	0
	PV	13	23	24	11	13	0	0	10	12	2
	SO	3	8	12	5	7	0	0	4	7	1
	VA	5	12	17	10	7	0	0	6	9	2
Friuli-V. Giulia	UD	3	7	8	1	7	1	0	5	2	1
Veneto	VR	1	4	4	3	1	0	0	2	2	0
	VI	1	2	3	2	1	0	1	1	1	1
Liguria	GE	4	8	10	4	6	0	0	4	5	1
	IM	7	22	23	11	12	1	1	10	11	2
	SV	7	20	20	11	9	1	0	11	8	1
Emilia R.	PC	1	3	3	1	2	0	0	1	2	0
Marche	AP	1	4	3	1	3	0	0	2	2	0
	MC	4	30	28	12	16	1	1	17	8	3
	PU	1	2	3	1	2	0	1	1	2	0
Umbria	PG	1	3	4	1	3	0	1	2	2	0
	TR	1	2	3	2	1	0	0	1	2	0
Abruzzo	AQ	7	29	35	12	23	1	0	18	13	4
	CH	4	15	13	5	8	0	0	7	5	1
	TE	1	4	4	1	3	0	0	1	3	0
Molise	CB	4	12	12	6	4	0	0	6	4	0
	IS	3	11	17	8	9	0	0	7	8	2
Lazio	RI	7	74	70	32	48	3	2	34	28	8
	RM	5	13	22	8	14	1	0	6	13	3
Sicilia	ME	1	14	15	7	8	0	0	4	10	1
Sardegna	CA	2	11	12	5	7	0	0	5	6	1
	NU	4	22	19	8	11	2	0	4	12	3
	OR	6	30	32	7	25	3	0	16	11	5
	SS	1	6	7	3	4	0	0	3	3	1

4.4.5 Relazione ai dati aggregati esercizio 1999 (Enti da 301 a 500 abitanti)

Sono stati esaminati 387 Enti; di questi il 42% è presente in Piemonte, prevalentemente nelle Province di Alessandria, Torino e Cuneo. Segue la Lombardia con il 20% dei Comuni situati nelle Province di Como, Pavia, Bergamo. Il restante 38% si distribuisce nelle altre regioni.

E' stato possibile esaminare solo sette Comuni dei dodici presenti in Valle D'Aosta per mancanza di dati finanziari.

Il Trentino Alto Adige è stato completamente escluso dall'indagine per totale inadempienza da parte degli Enti nella compilazione del certificato. Nel territorio regionale, comunque, sono presenti 34 Comuni nella Provincia di Trento e 3 nella Provincia di Bolzano.

Riguardo agli accertamenti in conto competenza delle entrate tributarie (titolo I) rispetto alle entrate correnti, le percentuali più basse sono risultate in Valle D'Aosta con l'11%; nelle Marche (Provincia di Pesaro-Urbino) con il 9%; in Sicilia con il 9% ed infine in Sardegna con valori che vanno dal 6% al 9% in tutte le quattro Province. Invece, si rileva la percentuale più alta, (53%) in Puglia nella Provincia di Foggia (Isole Tremiti)

I dati relativi alle entrate tributarie pro-capite indicano il valore più basso in Provincia di Oristano con 131.000 lire; il dato più alto si rileva in Puglia con 1.646.000 lire e subito dopo in Toscana con 1.615.000.

Le entrate da trasferimenti (titolo II) rispetto alle entrate correnti registrano i valori più elevati in Sardegna (90%), in Campania ed Basilicata (79%), Valle D'Aosta (75%) e nelle Marche (oltre il 70%).

L'autonomia finanziaria (Tit.I + Tit.III) rispetto alle entrate correnti raggiunge il 75% in Provincia di Livorno (un solo Ente) ed il 67% in Provincia di Lecco (sei Enti).

I corrispondenti valori più bassi (dal 10% al 18%) si registrano nelle Province della Sardegna.

Le incidenze più elevate delle spese del personale sulle spese correnti si rilevano in Umbria con il 52%, in Basilicata con il 59% (media nelle due Province) ed in Sicilia con il 67% (un solo Comune in Provincia di Messina).

Le percentuali ottenute, per aggregazione dei dati degli Enti nella stessa Provincia quanto all'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti e sulle spese correnti non rivelano discordanze di rilievo.

La media più bassa delle spese del personale per abitante si rileva nella Provincia di Asti (321.000). I corrispondenti valori più alti si trovano in Sicilia con 2.106.000 lire, nelle Marche con 1.714.000, 1.462.000 in Valle D'Aosta, 1.225.000 in Umbria, ed in Basilicata con circa 1.250.000 lire..

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Anno 1999. Quadro sintetico, per province, del personale dipendente in servizio nei Comuni con popolazione compresa tra 301 e 500 abitanti

REGIONI	Pr.	n. Enti	dot. org. compl.	pers. in serv.	anzianità di servizio		part-time		titolo di studio		
					< 15 anni	> 15 anni	pers. in p. time fino al 50%	pers. in p. time oltre il 50%	sc. obbligo	sc. media sup.	laurea
Piemonte	AL	38	100	116	48	68	2	0	50	58	8
	AT	21	47	58	27	31	0	0	18	36	4
	BI	10	21	30	16	14	1	1	10	20	0
	CN	37	111	129	70	59	0	3	43	68	18
	NO	3	9	11	7	4	0	0	3	78	0
	TO	29	56	95	60	35	4	0	35	49	11
	VB	12	36	40	24	16	0	0	15	23	2
VC	113	30	41	23	18	0	0	18	21	2	
Valle d'Aosta	AO	7	44	146	113	33	5	9	89	53	4
Lombardia	BG	10	26	30	14	16	0	0	21	8	1
	BS	5	25	26	18	8	1	0	15	10	1
	CO	14	35	50	31	19	4	1	24	22	4
	CR	9	31	33	13	20	1	0	16	17	0
	LC	6	8	26	16	10	4	1	12	13	1
	LO	1	5	5	3	2	2	0	2	1	2
	PV	23	61	65	33	32	3	0	30	32	3
SO	7	19	23	10	13	0	0	11	10	2	
VA	4	17	16	8	8	1	0	6	9	1	
Veneto	BL	6	31	29	20	9	0	3	13	16	0
Friuli-V. Giulia	GO	1	7	9	6	3	1	0	3	5	1
	PN	7	13	11	5	6	0	0	5	6	0
	UD	6	15	5	10	5	0	1	4	10	1
Liguria	GE	2	4	6	3	3	0	0	3	3	0
	IM	10	17	43	21	22	1	0	18	18	5
	SV	4	13	18	4	14	1	0	8	9	1
Emilia. Romagna	PC	1	0	5	0	5	1	2	4	1	0
Marche	AP	3	17	10	3	7	0	0	5	3	2
	MC	3	28	48	23	25	2	0	19	25	4
	PU	1	4	5	3	2	0	0	1	3	1
Abruzzo	AQ	16	90	101	32	69	0	0	58	39	4
	CH	10	32	52	17	35	0	0	28	18	6
	PE	6	27	24	8	16	0	0	10	12	2
	TE	1	4	11	4	7	0	0	7	4	0
Molise	CB	3	15	15	4	11	0	0	5	7	3
	IS	5	31	43	20	23	0	0	8	30	5
Toscana	LI	1	7	5	4	1	0	0	3	2	0
	LU	1	9	9	4	5	0	0	4	5	0
Umbria	PG	2	7	8	5	3	1	0	3	4	1
Lazio	FR	3	5	20	9	11	0	0	1	6	2
	RI	5	26	86	49	37	0	0	25	57	4
	RM	6	29	40	15	25	1	0	15	20	5
	VT	1	4	5	1	4	0	0	2	3	0
Campania	AV	2	8	10	4	6	0	0	3	6	1
	SA	3	10	14	3	11	0	0	5	5	1
Basilicata	MT	1	5	8	6	2	0	0	3	4	1
	PZ	1	5	8	4	4	1	0	2	6	0
Calabria	CS	1	7	10	4	6	0	0	2	7	1
	RC	3	19	24	11	13	1	0	10	13	1
Puglia	FG	1	10	10	4	6	0	0	2	6	2
Sicilia	ME	1	22	29	16	13	0	0	4	24	1
Sardegna	CA	1	6	6	2	4	1	0	1	4	1
	NU	4	19	30	12	18	0	0	10	16	4
	OR	12	79	75	27	48	2	1	24	47	4
	SS	2	9	12	4	6	0	0	3	7	2

4.4.6 Quadro analitico, per Regioni, dei servizi indispensabili ed a domanda individuale erogati dai Comuni.

Si rinvia direttamente alla lettura delle apposite tavole predisposte, ognuna delle quali è strutturata nelle tre sottofasce demografiche già citate ed espone solo i dati dei servizi indispensabili.

Per quanto riguarda le tipologie di gestione, i codici numerici ufficiali corrispondono alle seguenti forme organizzative come si ricava dallo schema dei certificati a consuntivo del bilancio predisposti dal Ministero dell'Interno:

- codice 1: servizio gestito in economia;
- codice 2: servizio gestito con azienda municipalizzata;
- codice 3: servizio gestito con azienda provincializzata;
- codice 4: servizio gestito con azienda consortile;
- codice 5: servizio in concessione ad impresa privata;
- codice 6: servizio in concessione ad imprese ed Enti pubblici;
- codice 7: servizio con gestione consortile, ente capo consorzio;
- codice 8: servizio con gestione consortile, ente consorziato;
- codice 9: servizio con altra fattispecie di gestione.

Per ragioni di editino che tengono conto anche dell'equilibrio delle varie parti del Referto, vengono qui di seguito pubblicate solo le due tavole relative alle Regioni Piemonte e Lombardia. Invece, le analoghe tavole per tutte le altre Regioni trovano collocazione sul volume degli allegati e precisamente da pag. 439 a pag.450.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Anno 1999. Regione Piemonte. Quadro analitico dei servizi indispensabili e della tipologia di gestione attivata

	Servizi	tipologia di gestione									totale	N. Enti senza s attivato
		1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Enti con popolazione da 1 a 149 abitanti	N. 1: S. connessi ad organi istituzionali	33		1	1				2	4	41	22
	N. 2: amministrazione generale compreso elettorale	40						7	3	50	13	
	N. 3: S. connessi all'ufficio tecnico comunale	23				3		3	12	41	22	
	N. 4: S. di anagrafe e stato civile	37						3	2	42	21	
	N. 5: statistico	14								14	49	
	N. 6: S. connessi alla giustizia	2								2	60	
	N. 7: polizia locale e amministrativa	17						1		18	45	
	N. 8: della leva militare	12						1		13	49	
	N. 9: protez. civ., pronto interv., tutela della sicurezza pubbl	5								5	58	
	N. 10 (a): istruzione primaria e secondaria inferiore							5	8	13	50	
	N. 10 (b): scuola materna	1							3	4	59	
	N. 10 (c): scuola elementare	2						2	5	9	54	
	N. 10 (d): istruzione media						1		1	2	61	
	N. 11: S. necroscopici e cimiteriali	26				1			2	29	34	
	N. 12: acquedotto	45			1	2		2	1	51	12	
N. 13: fognatura e depurazione	46			1	2		1	1	51	12		
N. 14: nettezza urbana	13		1	4	14	9		11	3	55	8	
N. 15: viabilità ed illuminazione pubblica	34					9	8		3	54	9	
Enti con popolazione da 150 a 299 abitanti	N. 1: S. connessi ad organi istituzionali	79						6	2	87	27	
	N. 2: amministrazione generale compreso elettorale	93					2	3	2	100	14	
	N. 3: S. connessi all'ufficio tecnico comunale	43	2		1	5	1	1	11	26	90	24
	N. 4: S. di anagrafe e stato civile	88						1		89	25	
	N. 5: statistico	25								25	89	
	N. 6: S. connessi alla giustizia	11								11	103	
	N. 7: polizia locale e amministrativa	34						2	2	38	76	
	N. 8: della leva militare	25								26	88	
	N. 9: protez. civ., pronto interv., tutela della sicurezza pubbl	16						4	1	21	93	
	N. 10 (a): istruzione primaria e secondaria inferiore	15					1	7	8	31	83	
	N. 10 (b): scuola materna	9						8	9	26	88	
	N. 10 (c): scuola elementare	21				1		7	7	36	78	
	N. 10 (d): istruzione media	8						8	6	22	92	
	N. 11: S. necroscopici e cimiteriali	57	1			3			1	62	52	
	N. 12: acquedotto	57			3	9		17	3	89	25	
N. 13: fognatura e depurazione	78			1	10	1	3	2	95	19		
N. 14: nettezza urbana	14	1		9	29	19		17	15	104	10	
N. 15: viabilità ed illuminazione pubblica	54					21	14		10	99	15	
Enti con popolazione da 300 a 500 abitanti	N. 1: S. connessi ad organi istituzionali	101					3	7	4	115	51	
	N. 2: amministrazione generale compreso elettorale	132					2	3	3	140	26	
	N. 3: S. connessi all'ufficio tecnico comunale	72				8	1	2	17	34	134	32
	N. 4: S. di anagrafe e stato civile	110						1		112	54	
	N. 5: statistico	135								135	31	
	N. 6: S. connessi alla giustizia	6								6	160	
	N. 7: polizia locale e amministrativa	61						1	2	64	102	
	N. 8: della leva militare	42								42	124	
	N. 9: protez. civ., pronto interv., tutela della sicurezza pubbl	24						1	3	28	138	
	N. 10 (a): istruzione primaria e secondaria inferiore	32				3	1	1	2	12	51	115
	N. 10 (b): scuola materna	13				3	1	3	5	6	31	135
	N. 10 (c): scuola elementare	31				2	2	2	7	13	57	109
	N. 10 (d): istruzione media	1				2	3		14	9	29	137
	N. 11: S. necroscopici e cimiteriali	87					6				93	73
	N. 12: acquedotto	82			4	15	5	1	24	4	135	31
N. 13: fognatura e depurazione	106			5	16	1		8	3	139	27	
N. 14: nettezza urbana	19	3		10	54	17	2	23	20	148	18	
N. 15: viabilità ed illuminazione pubblica	80					23	26		13	142	24	

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Anno 1999. Regione Lombardia. Quadro analitico dei servizi indispensabili e della tipologia di gestione attivata

Servizi	tipologia di gestione									totale	N. Enti senza s attivato	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9			
Enti con popolazione da 1 a 149 abitanti	N. 1: S. connessi ad organi istituzionali.	16									16	3
	N. 2: amministrazione generale compreso elettorale.	14	1					1			16	3
	N. 3: S. connessi all'ufficio tecnico comunale.	8								9	17	2
	N. 4: S. di anagrafe e stato civile.	14									14	5
	N. 5: statistico.	3									3	16
	N. 6: S. connessi alla giustizia.	1									1	18
	N. 7: polizia locale e amministrativa.	2							3		5	14
	N. 8: della leva militare.	2									2	17
	N. 9: protez. civ., pronto interv., tutela della sicurezza pubbl.										0	19
	N. 10 (a): istruzione primaria e secondaria inferiore.								2		2	17
	N. 10 (b): scuola materna.								2		2	17
	N. 10 (c): scuola elementare.	3							1	1	5	14
	N. 10 (d): istruzione media.	2								1	3	16
	N. 11: S. necroscopici e cimiteriali.	8				1	1		1		11	8
	N. 12: acquedotto.	10			2	2					14	5
N. 13: fognatura e depurazione.	12			1						13	6	
N. 14: nettezza urbana.	5			3	5	1		3		17	2	
N. 15: viabilità ed illuminazione pubblica.	5				2	7		1	1	16	3	
Enti con popolazione da 150 a 299 abitanti.	N. 1: S. connessi ad organi istituzionali.	36						1	2	39	13	
	N. 2: amministrazione generale compreso elettorale.	44						1		45	7	
	N. 3: S. connessi all'ufficio tecnico comunale.	25				1		1	19	46	6	
	N. 4: S. di anagrafe e stato civile.	36								36	16	
	N. 5: statistico.	12								12	40	
	N. 6: S. connessi alla giustizia.	4								4	48	
	N. 7: polizia locale e amministrativa.	14						1	3	18	34	
	N. 8: della leva militare.	14							1	15	37	
	N. 9: protez. civ., pronto interv., tutela della sicurezza pubbl.	7								7	45	
	N. 10 (a): istruzione primaria e secondaria inferiore.	6							2	1	9	43
	N. 10 (b): scuola materna.	3							2	1	6	46
	N. 10 (c): scuola elementare.	8					1		3	3	15	37
	N. 10 (d): istruzione media.	1				2	3		14	4	24	28
	N. 11: S. necroscopici e cimiteriali.	26				1				1	28	24
	N. 12: acquedotto.	34			4	3	1		2	1	45	7
N. 13: fognatura e depurazione.	36			2	2			4		44	8	
N. 14: nettezza urbana.	9			5	10	5		13	7	49	3	
N. 15: viabilità ed illuminazione pubblica.	22	2		1	10	8			3	46	6	
Enti con popolazione da 300 a 500 abitanti.	N. 1: S. connessi ad organi istituzionali.	54						1	1	56	23	
	N. 2: amministrazione generale compreso elettorale.	69						1		70	9	
	N. 3: S. connessi all'ufficio tecnico comunale.	34						3	30	67	12	
	N. 4: S. di anagrafe e stato civile.	61								61	18	
	N. 5: statistico.	21								21	58	
	N. 6: S. connessi alla giustizia.	2							1	3	76	
	N. 7: polizia locale e amministrativa.	41						2	1	44	35	
	N. 8: della leva militare.	24								24	55	
	N. 9: protez. civ., pronto interv., tutela della sicurezza pubbl.	12								12	67	
	N. 10 (a): istruzione primaria e secondaria inferiore.	12				1		3	4	7	27	52
	N. 10 (b): scuola materna.	9				1		3	2	5	20	59
	N. 10 (c): scuola elementare.	10				1		4	5	7	27	52
	N. 10 (d): istruzione media.	3			1	1			5	7	17	62
	N. 11: S. necroscopici e cimiteriali.	46				1				4	51	28
	N. 12: acquedotto.	41	3		7	10		1	5	6	73	6
N. 13: fognatura e depurazione.	41	2		3	4	1		8	6	65	14	
N. 14: nettezza urbana.	12	3		5	28	6		10	7	71	8	
N. 15: viabilità ed illuminazione pubblica.	16		1		16	21		3	11	68	11	

La presente parte dell'indagine prosegue e si conclude con la tavola 24, nella quale sono esposti i dati, sempre raggruppati per Regioni e sottofasce demografiche, relativi all'erogazione di servizi a domanda individuale.

Poiché, come era prevedibile, è risultato che non sono numerosi i Comuni oggetto dell'indagine in grado di fornire tale categoria di servizi, non è sembrato utile indicare specificatamente il servizio medesimo e la tipologia di gestione adottata.

In realtà gli Enti che hanno attivato servizi a domanda individuale sono su tutto il territorio nazionale 258, cioè il 35% sui 737 esaminati. In particolare:

- 10 Enti sono stati rilevati nella sottofascia da 1 a 149 abitanti;
- 74 Enti nella sottofascia da 150 a 300 abitanti;
- 174 Enti nella sottofascia da 301 a 500 abitanti

Tavola n. 24

Regione	Enti con popolazione da 1 a 149 abitanti		Enti con popolazione da 150 a 300 abitanti		Enti con popolazione da 301 a 500 abitanti	
	Totale Enti	Enti che hanno attivati i servizi	Totale Enti	Enti che hanno attivati i servizi	Totale Enti	Enti che hanno attivati i servizi
PIEMONTE	64	6	112	33	161	72
VALLE D'AOSTA	2	0	6	0	7	0
LOMBARDIA	19	1	53	13	79	33
LIGURIA	4	1	18	6	16	7
VENETO	1	1	2	1	6	3
FRIULI-V. GIULIA			3	1	14	9
EMILIA ROMAGNA	1	1	1	1	1	0
TOSCANA					2	1
UMBRIA			2	0	2	2
MARCHE	1	0	6	2	7	7
LAZIO	2	0	12	8	19	11
ABRUZZO	4	0	12	4	33	11
MOLISE	1	0	7	2	8	3
CAMPANIA					5	2
BASILICATA					2	1
CALABRIA					4	1
PUGLIA					1	0
SICILIA			1	1	1	2
SARDEGNA	2	0	14	2	19	9

4.4.7 Anni 1999 – 2001. Analisi della gestione finanziaria dei cinque Comuni italiani con popolazione entro i 50 abitanti.

I dati vengono ora esposti analiticamente per ogni Comune con appositi prospetti e sono accompagnati, per comodità di lettura, da relazioni che forniscono anzitutto elementi di conoscenza sulle caratteristiche territoriali e di funzionamento dei singoli Enti, per commentare poi gli andamenti finanziari rilevati tramite una serie di indicatori.

Le risultanze di ciascuna analisi rappresentano puntualmente le caratteristiche e le difficoltà peculiari del Comune indagato, ma si ritiene di poter dire nel contempo che, se si considerano complessivamente le situazioni dei 5 Enti, ci si trova di fronte a paradigmi entro cui si possono collocare i problemi di funzionamento delle centinaia di Comuni oggetto dell'indagine.

Si avverte che i 15 prospetti elaborati per ognuno dei 5 Comuni sono raccolti nel Volume degli allegati:

Moncenisio da pag. 451 a pag. 463

Morterone da pag. 464 a pag. 476

Cervatto da pag. 477 a pag. 489

Menarola da pag. 490 a pag. 502

Pedesina da pag. 503 a pag. 515.

Comune di Moncenisio (TO)

abitanti: 1999 46
2000 48
2001 44

Il Comune fa parte della Comunità Montana "Bassa Valle di Susa e Val Cernischia".

E' presente sul territorio un'attività di turismo stagionale legato principalmente alla presenza di due laghi, il Lago Grande ed il Lago Piccolo che consentono di praticare la pesca sportiva.

Sono presenti due percorsi montani attrezzati oggetto di escursioni sportive da parte di gruppi italiani e stranieri.

Il Comune non eroga servizi pubblici a domanda individuale. Il trasporto alunni della scuola dell'obbligo dall'anno scolastico 2001-2002, si effettua dal Comune di Moncenisio al Comune di Susa attraverso la collaborazione della Croce Rossa Italiana.

Dal 2000 è in atto una convenzione per il servizio di segreteria tra i Comuni di Bussoleno - S.Didero - Moncenisio (Bussoleno capo convenzione) che prevede lo svolgimento del servizio per sei ore settimanali. Gli incarichi di responsabilità gestionale sono stati assegnati con decreto sindacale al segretario comunale senza aggravio di oneri di spesa.

L'Ente inoltre si avvale della collaborazione professionale di un tecnico, dipendente di altro Comune, per un numero di dieci ore mensili.

Nel Comune non sono presenti lavoratori socialmente utili.

E' stata stipulata una convenzione tra la Regione Piemonte, l'Amministrazione provinciale e l'Ente per intraprendere un progetto denominato "Ecomuseo delle Terre di Confine". Tale iniziativa attraverso l'impegno finanziario dei tre Enti prevede la ristrutturazione di due edifici comunali che saranno destinati all'allestimento di mostre permanenti di interesse storico culturale.

Tanto premesso, l'esame della gestione comincia con un quadro riassuntivo dei risultati finali.

	(in migliaia)		
	1999	2000	2001
Avanzo di amministrazione	79.797,6	43.320,1	98.043,1
Avanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	1.734.730	902.500	2.228.252
Risultato della gestione di competenza	-55.822,4	-50.448,8	21.741,7
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	-41.456,8	32.681,7	-17.014,4
Equilibrio economico e finanziario (cassa)	149.087,8	114.772,5	-28.764,2

Esame dei conti del bilancio**Gestione di parte corrente***Competenza - entrate (prospetto n.1)*

Nel biennio 1999-2000 gli accertamenti delle entrate correnti sono aumentate del 7,3% da 244,5 a 262,4 milioni di lire; nel 2001 sono in aumento di un ulteriore 2,2% passando a 268,1 milioni di lire. Per quanto riguarda le entrate tributarie la variazione percentuale degli accertamenti in conto competenza dal 1999 al 2000 aumenta del 3,7%, ma a fine esercizio 2001 scende del 6,8%. I tassi di realizzazione (riscossioni in conto competenza rispetto agli accertamenti in conto competenza) risultano in diminuzione essendo nel 1999 pari all'81,1%, nel 2000 al 55,4% per finire nel 2001 al 22,3%.

Per quanto concerne le imposte si registra una variazione negativa degli accertamenti nel periodo 1999-2000 del 10,9%; stabile l'esercizio 2001.

In particolare l'I.C.I. ha fatto registrare dati stabili nel triennio per gli accertamenti, che sono passati da 27,1 a 24 milioni di lire. Il tasso di realizzazione pari all'86,2% nel 1999 scende all'8,8% a fine triennio (*prospetto n.2*).

La categoria II del titolo I ha fatto registrare tra il 1999-2000 in termini di accertamenti, un aumento dell'11,9% salendo al 17,5% nel 2001; la tassa per lo smaltimento dei rifiuti nel triennio è pressoché stabile. Il tasso di realizzazione pari al 34,1% nel 1999 non si ripete nel 2000 dove risultano riscossioni pari a zero, mentre nel 2001 il tasso di realizzazione precipitava al 2,2% (*prospetto n.2*).

Per il titolo II circa i trasferimenti, nel 1999 si rileva nella categoria I (trasferimenti dallo Stato), unica voce presente, un accertamento in conto competenza di 86,4 milioni di lire, con tasso di realizzazione zero; a fine esercizio 2000 gli accertamenti salgono a 102,6 milioni di lire per la presenza di trasferimenti da parte della Regione e da altri Enti del settore pubblico. Il tasso di realizzazione è dell'88,7% nel 2000, del 73,9% nel 2001.

Le entrate extratributarie non presentano dal 1999 al 2000 variazioni, mentre a fine esercizio 2001 si rileva un incremento del 6,9%; il tasso di realizzazione è al 99% nel 1999, all'83% del 2000 per finire al 72% nel 2001.

In termini di autonomia finanziaria, nel 1999 l'incidenza delle entrate proprie (titoli I e III) sul totale delle entrate correnti è del 64,3%, nel 2000 del 60,8%, nel 2001 al 61,8%.

L'autonomia tributaria (incidenza delle entrate tributarie sulle entrate correnti) nel triennio è pressoché stabile intorno al 14%.

Competenza – spese (prospetti n.4 e 5)

Gli impegni in conto competenza del titolo I relativi alla analisi per funzioni nel triennio 1999-2001 hanno subito variazioni di circa il 3%, mentre il tasso di realizzazione è nel 1999 pari all'83%, nel 2000 scende al 73% e nel 2001 torna all'84%;

La funzione relativa all'amministrazione, gestione e controllo, diminuendo nel 2000 del 5% e nel 2001 dello 0,7% rappresentano la voce più rilevante di spesa corrente con un'incidenza sul totale del 67% nel 1999, del 61% nel 2000 e del 59% nel 2001, (da 144,9 a 136,9 milioni di lire).

Altra funzione rilevante nel bilancio con accertamenti pari a 57,1 milioni nel 1999, 52,6 milioni nel 2000, e 54,6 nel 2001 riguarda la gestione del territorio e dell'ambiente con un'incidenza sul totale di circa il 24% nel triennio.

Nell'analisi per interventi gli impegni di spesa per il personale, nonostante rappresentino la voce più rilevante del titolo, sono in netta diminuzione con un'incidenza del 36,5% nel 1999, del 26,4% nel 2000 e del 16,9% nel 2001.

Dai conti annuali delle spese del personale 1999 e 2000 risulta come titolo di studio dei dipendenti la scuola dell'obbligo e la licenza media superiore. La spesa complessiva annua per retribuzioni fisse è di 35,3 milioni di lire per il 1999 e 18,7 milioni nel 2000.

Il totale delle spese accessorie e indennità varie per il personale comunque in servizio nel 1999 ammonta a 23,9 milioni di lire e nel 2000 di 8,3 milioni.

L'intervento relativo alle prestazioni di servizi, con accertamenti per 35,2 milioni nel 1999, 65,1 nel 2000 e 79,6 nel 2001 è al pari di quello che riguarda gli interessi passivi ed oneri finanziari diversi (incidenza del 24,5% nel 1999, 20,2% nel 2000 e 17,5% nel 2001) un'altra voce di notevole incidenza sul totale delle spese correnti.

Residui – entrate e spese (prospetti n.6 e 7)

Nel biennio 1999-2000 i residui totali delle entrate tributarie sono aumentati da 6,8 milioni a 17 milioni. Nel 2001 con riscossioni pari a 11 milioni si rileva un tasso di smaltimento del 64%, con un aumento del 93,2% rispetto all'anno precedente.

In particolare per l'ICI, negli esercizi 1999-2000 il tasso di smaltimento è stato del 100%, mentre nel 2001 l'aumento dei residui (da 11,5 a 27,4 milioni di lire) ha ridotto il medesimo al 52,1%. L'andamento 1998-2001 è stato pari al 202%.

Per la TARSU (cat. II) nel periodo 1999-2001 il tasso di smaltimento risulta intorno al 90%. L'andamento 1998-2001 è stato pari al 90,8%.

Per il titolo I della spesa corrente, i residui passivi tra il 1999 e il 2000 sono aumentati dell' 82,6% (da 41,2 a 75,3 milioni di lire); a fine esercizio 2001 scendono a 66 milioni, con un tasso di realizzazione del 43,7%. Dal 1998 al 2001 il totale dei residui attivi diminuisce del 35,5% a fronte di un aumento dei residui passivi del 61%.

Cassa – entrate (prospetti n.8 e n.3)

Le riscossioni del titolo I inerenti l' ICI hanno registrato nel biennio 1999-2000 una diminuzione del 50,2%, ed una ulteriore del 49,6% a fine 2001.

Per la tassa sui rifiuti si rileva una riduzione del 41,6 tra il 1999 ed il 2000 mentre nel successivo esercizio le riscossioni salgono del 75%.

Il totale delle riscossioni per le entrate correnti, nel biennio 1999-2000 passa da 363,6 milioni a 318,2 (-12,5%), mentre a fine 2001 con 199,5 milioni si rileva un'ulteriore diminuzione del 37,3%.

Nel 1999 il titolo che incideva maggiormente sul totale delle entrate correnti è il III (proventi dei beni dell'Ente) con riscossioni pari a 223,5 milioni.

Nel 2000, il titolo II. (contributi e trasferimenti dallo Stato) pari 184,2 milioni di lire è risultato la voce più cospicua.

Nel 2001 il titolo II. (contributi e trasferimenti dallo Stato) pari a 71 milioni (diminuiti del 61% rispetto all'anno precedente), è una delle voci più rilevanti.

Cassa – spese (prospetto n.9)

Per quanto riguarda l'analisi per interventi di parte corrente i pagamenti totali dal 1999 al 2000 sono passati da 200,7 milioni a 187,0 milioni (-6,8%). A fine esercizio 2001 il totale dei pagamenti sale a 228,3 milioni con un incremento del 22%.

In particolare nel periodo le spese per il personale hanno subito un abbattimento del 49,8% e le imposte e tasse del 31,4%.

Viceversa nel 2001 le spese per il personale sono cresciute del 21,5% passando a 46,1 milioni di lire.

Gestione degli investimenti

Competenza – entrate (prospetto n.11)

Per il comparto investimenti, (titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa), si è registrata una variazione negativa degli accertamenti nel biennio 1999-2000 pari al 97%, passando da 386,7 a 10,4 milioni di lire, con un tasso di realizzazione del 31,5% nel 1999 e del 100% nel 2000. Le categorie che nel 1999 hanno maggiormente inciso sul totale sono i trasferimenti dalla Regione con 132,6 milioni nel titolo IV e l'assunzione di prestiti per 249,5 milioni di lire nel titolo V.

Nell'esercizio 2001 il totale delle entrate per investimenti, in evidente aumento con 700,3 milioni di lire, deriva principalmente dal titolo IV con 250 milioni (trasferimenti di capitale da altri Enti del settore pubblico), 145 milioni (trasferimenti dalla Regione), 42 milioni (trasferimenti dallo Stato). Nel titolo V risultano riaccertati 240 milioni inerenti ad assunzione di mutui e prestiti.

Competenza – spese (prospetto n.12)

La spesa per investimenti (titolo II), registra nel biennio 1999-2000 una diminuzione del volume degli impegni pari all' 82,2%, passando da 459,4 a 81,8 milioni di lire. Nell'esercizio 2001 è invece forte l'incremento degli impegni totali per 765,2 milioni di lire. L'intervento più rilevante è quello dell'acquisizione di beni immobili, 765,1 milioni di lire nel 2001; il relativo tasso di realizzazione è del 17,6%.

Cassa – spese (prospetto n.14)

Dalla gestione di cassa si evidenzia che i pagamenti totali hanno subito una diminuzione da 364,1 milioni a 246,8 milioni di lire pari al 32,2% nel 1999-2000. L'esercizio successivo vede aumentare a 397,2 milioni il totale dei pagamenti (+60,9%). L'intervento più rilevante è per l'acquisizione di beni immobili.

Residui – entrate e spese (prospetto n.13)

Per quanto riguarda l'andamento dei residui attivi, il medesimo è altalenante: nel 1999 è del 20,8%; nel 2000 cala del 23%, per risalire nel 2001 di oltre il 100% (586 milioni). L'andamento 1998-2001 è pari al 139,8%.

I residui passivi provenienti dalle spese in c/capitale subiscono nel triennio un aumento dell'88,5% passando da 362,9 milioni a 730,9 a fine esercizio 2001. L'andamento 1998-2001 è pari al 99,8%.

I risultati finali (prospetto n.15)

Il Comune di ha chiuso l'esercizio 1999 con un avanzo di amministrazione pari a 79,7 milioni di lire. Per l'esercizio 2000 si rileva un avanzo d'amministrazione di 43,3 milioni, e nel 2001 di 98 milioni di lire.

I risultati della gestione di competenza, che evidenzia l'andamento degli esercizi in esame, indicano per il 1999 un dato negativo pari a 55,8 milioni, e per il 2000 con 50,4 milioni, mentre tornano ad un risultato positivo di 21,7 milioni a chiusura del bilancio 2001.

I risultati della gestione di parte corrente, significativi per rilevare la capacità dell'Ente di affrontare le spese di funzionamento, sono evidenziati nel quadro dell'equilibrio economico e finanziario che espone nel 1999 in termini di accertamenti e impegni in conto competenza un saldo positivo di 16,8 milioni al quale si accompagna un risultato in termini di cassa pari a 149 milioni (*prospetto n.10*).

La situazione nel 2000 mostra in termini di accertamenti e impegni in conto competenza un saldo positivo di 20,9 milioni a fronte di un risultato di cassa di 114,7 milioni (*prospetto n.10*).

Nel 2001 in termini di competenza il dato positivo rilevato è di 37,9 milioni con un saldo di cassa negativo di 28,7 milioni di lire. (*prospetto n.10*)

Comune di MORTERONE (LC)

abitanti: 1999 33
2000 34
2001 33

Il Comune è situato ad una altezza di 1.100 metri, dista dal Comune più vicino 16 Km ed è raggiungibile unicamente tramite una strada provinciale di difficile percorribilità.

Gli uffici comunali operano nel Comune limitrofo di Ballabio, in un locale, di proprietà dello stesso Comune, che funziona da sede distaccata; mentre la sede municipale viene utilizzata solamente per le sedute del Consiglio comunale.

Il Comune fa parte della Comunità Montana della Valsassina Valvarrone Val d'Esino e Riviera con sede in Barzio e non appartiene ad alcuna unione di Comuni.

Non esistono sul territorio attività turistiche stagionali anche se l'Amministrazione in collaborazione con la comunità Montana e con privati avrebbe intenzione di organizzare attività di agriturismo e creare percorsi attrezzati.

L'Ente è sprovvisto dei servizi relativi alle scuole, asili nido e mens.

Per il servizio di segreteria il Comune è da anni convenzionato con il Comune di Ballabio ed il Segretario Comunale presta servizio per un previsto numero di quattro ore settimanali.

L'Ente dispone di un unico dipendente part-time per 23 ore settimanali, non ricorre normalmente ad assunzione di personale per esigenze stagionali o temporanee e non è assegnatario di lavoratori socialmente utili.

Le risorse proprie dell'Ente sono molto esigue, pertanto nella quasi totalità dei casi per la realizzazione di qualsiasi opera o acquisto, anche di modesta entità, il Comune deve ricorrere alla richiesta di contributi ad Enti sovracomunali o avvalersi comunque della loro collaborazione.

Il conferimento di incarichi di responsabilità gestionali ha dovuto infatti scontrarsi sia con le limitate risorse umane disponibili, che con le difficoltà di compensare l'attribuzione delle relative funzioni con adeguate indennità. Ciò ha comportato l'esercizio delle funzioni gestionali da parte dell'organo esecutivo.

Tanto premesso, l'esame della gestione comincia con un quadro riassuntivo dei risultati finali.

(in migliaia di lire)

	1999	2000	2001
Avanzo di amministrazione	46.614,0	71.033,0	81.778,0
Avanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	1.412.500	2.089.200	2.478.100
Risultato della gestione di competenza	3.344,0	-444,0	17.707,0
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	13.739,2	-7.865,0	14.706,7
Equilibrio economico e finanziario (cassa)	24.054,5	119.337,5	52.192,2

Esame dei conti del bilancio**Gestione di parte corrente***Competenza - entrate (prospetto n.1)*

Nel biennio 1999-2000 gli accertamenti delle entrate correnti sono diminuite del 16,8% (da 189 a 157,3 milioni di lire); a fine 2001 sono aumentati dell'80% passando a 283,2 milioni di lire.

Per quanto riguarda le entrate tributarie la variazione percentuale degli accertamenti in conto competenza dal 1999 al 2001 è di -9,6%. L'altissimo tasso di realizzazione (riscossioni in conto competenza rispetto agli accertamenti) nel 1999 è di circa il 90%, mentre nel 2000 scende al 57,6% per risalire al 70,5% a fine 2001.

Per quanto concerne le imposte, in particolare l'imposta comunale sugli immobili (categoria I titolo I) non ha fatto registrare nel triennio incrementi negli accertamenti in conto competenza rimanendo pari a 40 milioni di lire (*vedi prospetto n.2*).

Nella categoria II del titolo I la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani registra in termini di accertamenti un incremento del 15,2% a fine esercizio 2001, mentre le riscossioni in conto competenza sono pressoché stazionarie nell'intero triennio (*vedi prospetto n.2*).

Per il titolo II inerente ai trasferimenti, nel 1999-2000, si evidenzia una riduzione degli accertamenti del 46,7% ,passando da 75,1 a 40,0 milioni di lire. Nell'esercizio 2001 l'incremento è notevole arrivando a 145,5 milioni di accertamenti con un tasso di realizzazione del 19,2%.La categoria II che ha evidenziato nel 2001 un accertamento di 100,3 milioni di lire con i trasferimenti da parte della regione.

Le entrate extra-tributarie presentano un aumento degli accertamenti da 44,4 a 54,4 milioni di lire tra il 1999 ed il 2000; risulta ulteriore aumento del 38% nell'esercizio 2001 pari a 75,4 milioni di lire

La cat. V del titolo III (proventi diversi) ,in costante aumento nel triennio, ha la maggiore incidenza sul totale del titolo.

In termini di autonomia finanziaria dal 1999 al 2001 l'incidenza delle entrate proprie (titoli I e III) sul totale delle entrate correnti varia rispettivamente dal 60,4% (1999) al 74,5% (2000), per tornare nel 2001 al 48,6%.

L'autonomia tributaria (incidenza delle entrate tributarie sulle entrate correnti) rimane pressoché stazionaria (1999-2000) con un'incidenza tra il 36% e il 39%, ma a fine 2001 scende al 22%.

Competenza – spese (prospetti n.4 e n.5)

Gli impegni in conto competenza del titolo I relativi alla analisi per funzioni nel biennio 1999-2000 registrano un aumento dell'13,7% ed un ulteriore aumento del 3,3% nel 2001, passando da 125,1 a 146,9 milioni di lire a fine triennio; i tassi di realizzazione si rilevano intorno al 70%. Le funzioni relative all'amministrazione, gestione e controllo incidono maggiormente sul totale del titolo (da 77,3 a 83,1 per finire a 93,6 milioni di lire nel 2001).

Nella funzione riguardante la gestione del territorio e dell'ambiente si rileva un impegno costante di circa 35 milioni di lire in ogni esercizio finanziario. Nel campo della viabilità e dei trasporti gli impegni aumentano gradualmente da 13,6 a 15,8 per finire a 17,7 milioni di lire nel 2001.

Nell'analisi per interventi nel biennio 1999-2000 si rileva un incremento del 13,7%.

L'intervento relativo al personale mostra a sua volta nello stesso periodo una diminuzione del 33%, passando da 43,6 a 29,2 milioni di lire, la prestazione di servizi cresce del 36,4% (da 53,6 a 73,1 milioni di lire).

Residui – entrate e spese (prospetti n.6 e n.7)

Nel biennio 1999-2000 i residui totali delle entrate tributarie sono aumentati notevolmente (da 8,9 a 28,0 milioni di lire); ma a fine esercizio 2001 diminuiscono del 27,4% (20,3 milioni di lire). Il tasso di smaltimento (riscossioni in conto residui rispetto agli accertamenti) nel triennio è stabile intorno al 90%.

In particolare per l'ICI, nel biennio 1999-2000, i residui sono aumentati passando da 0,8 a 19,3 milioni di lire con un tasso di smaltimento del 100%. Nell'esercizio 2001 però diminuiscono del 47%.

Per la TARSU (cat. II), nel biennio 1999-2000, i residui sono in diminuzione del 21%, passando da 6,1 a 4,8 milioni di lire, mentre a fine esercizio 2001 i residui totali subiscono un aumento del 49%.

Per le entrate inerenti ai trasferimenti, i residui nel biennio 1999-2000 fanno registrare una flessione del 66% (da 148,3 a 50,6 milioni di lire). Nel 2001 aumentano arrivando a 130,8 milioni di lire.

Per la spesa corrente, (titolo I), i residui passivi nel biennio 1999-2000 aumentano del 41% (da 35,1 a 49,7 milioni di lire), ma alla fine del 2001 diminuiscono del 14%.

Cassa – entrate (prospetti n.8 e n.3)

Il totale delle entrate correnti ha fatto registrare un aumento nel 1999-2000, passando da 155,1 a 253,7 milioni di lire con una variazione del 63%. Nel 2001 si rileva una flessione di circa il 16%.

Nel titolo I, categoria I, le imposte hanno un'incidenza sul totale del 46% (1999) dell'11% (2000), e del 24% a fine 2001.

Per l'ICI le riscossioni totali sono diminuite nel biennio 1999-2000 del 57% (da 60,0 a 25,5 milioni di lire) nel 2001 si rileva un incremento del 95% pari a 49,8 milioni di lire

La categoria II (tasse) mostra una diminuzione delle riscossioni tra il 1999 e il 2000 pari al 22%. A fine esercizio 2001 scendeva ulteriormente del 2%. In particolare per la TARSU si è registrata una diminuzione del 25% nelle riscossioni tra il 1999 ed il 2000. A fine 2001 risulta una nuova flessione del 6%.

Il titolo II riguardante i trasferimenti incide per il 20% sul totale delle entrate correnti nel 1999 mentre per l'anno 2000 l'incidenza è aumentata al 63%, passando da 31,5 a 161,4 milioni di lire. L'aumento è stato determinato dai trasferimenti dallo Stato pari a 128,5 milioni di lire di riscossioni.

Il titolo III (entrate extra-tributarie) evidenzia delle riscossioni totali in crescendo nel triennio 1999 – 2001. L'incidenza del titolo sulle entrate correnti è stata del 17,8% nel 1999 e nel 2000; nell'esercizio 2001 essa è aumentata al 37%. Incidono maggiormente nell'ambito del titolo i proventi dei servizi pubblici, ed i proventi diversi.

Cassa – spese (prospetto n.9)

Per quanto riguarda l'analisi per interventi di parte corrente i pagamenti totali dal 1999 al 2000 sono diminuiti del 6%, (da 133,4 a 125,5 milioni di lire); a fine esercizio 2001, viceversa, il totale dei pagamenti sale a 147,6 milioni di lire con un incremento del 17,6%.

Tutti gli interventi hanno subito un andamento costante nel triennio.

Gestione degli investimenti

Competenza – entrate (prospetto n.11)

Per il comparto investimenti, (titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa), risulta un notevole aumento degli accertamenti nel biennio 1999-2000, passando da 103,4 a 308,3 milioni di lire. Nel 2001 si rileva una flessione del 58%. La categoria che influisce maggiormente nell'ambito del titolo IV è quella inerente ai trasferimenti dalla Regione, che mostra nel 2000 accertamenti per 260 milioni di lire, con tasso di realizzazione uguale a zero.

Competenza – spese (prospetto n.12)

La spesa per investimenti, (titolo II), registra nel biennio un aumento del volume degli impegni pari all' 89%, passando da 166,3 nel 1999 a 315 milioni di lire nel 2000. L'acquisizione di beni immobili nell'analisi per interventi mostra impegni per 308,7 milioni di lire nel 2000, ma scende a 223 nel 2001. I tassi di realizzazione nel triennio sono molto bassi.

Cassa – spese (prospetto n.14)

Dalla gestione di cassa si evidenzia che i pagamenti totali hanno subito un aumento da 200,5 nel 1999 a 510,6 milioni di lire a fine 2000. Nell'esercizio 2001 il totale dei pagamenti è di 275,9 milioni di lire, con una diminuzione del 46%.

L'intervento che incide maggiormente è quello relativo all'acquisizione di beni immobili.

Residui – entrate e spese (prospetto n.13)

Per quanto riguarda l'andamento dei residui attivi, nel biennio 1999-2000 si registra una diminuzione del 18,5% (da 624,1 a 508,6 milioni di lire). A fine esercizio 2001 la consistenza dei medesimi passava a 184,6 milioni di lire con una diminuzione del 63,7%.

Il tasso di smaltimento (incidenza delle riscossioni in conto residui rispetto ai riaccertamenti) è dal 1999 al 2000 del 66,9% mentre nel 2001 è pari al 61,7%.

Nella categoria III, del titolo IV (trasferimenti di capitale dalla Regione) la consistenza a fine esercizio 1999 ammonta a 236 milioni di lire, a fine 2000 a 283 milioni di lire, che nel 2001 con un tasso di smaltimento pari al 65% scendono a 96 milioni di lire.

Nell'ambito del titolo V categoria III (assunzione di mutui e prestiti) si registra una diminuzione dei residui nel biennio 1999-2000 pari al 43% (da 363,9 a 206,5 milioni di lire). Nel 2001 dopo un riaccertamento di 184,9 milioni di lire di residui, l'esercizio chiudeva con 82,3 milioni di lire con un tasso di smaltimento del 55%.

Per la gestione delle spese in conto residui il titolo II presenta nel biennio 1999-2000 una diminuzione del 23,5%, passando da 839,6 a 642,7 milioni di lire. Alla fine del 2001 gli stessi subiscono un'ulteriore diminuzione del 10 %, da 618,1 a 579,3 milioni di lire con un tasso di smaltimento del 43,5%.

I risultati finali

Il Comune di Morterone ha chiuso l'esercizio 1999 con un avanzo di amministrazione pari a 46,6 milioni di lire (*vedi prospetto n.15*).

Per l'esercizio 2000 l'Ente evidenzia un avanzo d'amministrazione di 71,0 milioni di lire; nel 2001 il bilancio chiude con un avanzo di 81,7 milioni di lire.

I risultati della gestione di competenza, indicano per il 1999 un dato positivo pari a 3,3 milioni di lire, per il 2000 e il 2001 dati positivi rispettivamente di 0,4 e 17,8 milioni di lire.

I risultati della gestione di parte corrente, particolarmente significativi per rilevare la capacità dell'Ente di affrontare le spese di funzionamento, sono evidenziati nel quadro dell'equilibrio economico e finanziario che espone nel 1999 in termini di competenza un saldo positivo di 66,2 milioni di lire al quale si accompagna un risultato in termini di cassa pari a 24 mil. di lire. (*vedi prospetto n.10*)

La situazione nel 2000 mostra in termini di competenza un saldo positivo pari a 6,3 milioni di lire in termini di cassa un risultato di 119,3 milioni di lire (*vedi prospetto n.10*).

Nel 2001 in termini di competenza il dato rilevato è di 126,8 a fronte di 52,1 milioni di lire per la cassa. (*vedi prospetto n.11*)

L'Ente non ha fatto ricorso nel triennio ad anticipazioni di cassa.

Comune di CERVATTO (VC)

Abitanti: 1999 50
2000 53
2001 48

Il Comune aderisce alla Comunità Montana Valsesia avente sede in Varallo Sesia (VC), sin dalla sua costituzione avvenuta negli anni settanta.

Alla Comunità Montana sono delegate le seguenti funzioni:

- Servizio socio-assistenziale per l'assistenza agli anziani, ai minori in difficoltà, ai portatori di handicap.
- Servizio sgombero neve, viabilità, segnaletica stradale.
- Ambiente, raccolta rifiuti (in fase di attuazione e di perfezionamento)
- Gestione del canile
- Ufficio tecnico, il quale a livello gestionale è suddiviso in sub-aree.

Il Comune è convenzionato con i Comuni di Cravagliana, Fobello, Rimella e Sabbia.

Il territorio comunale fino alla fine degli anni ottanta ha registrato un discreto flusso turistico dovuto anche alla presenza sul territorio di un impianto sciistico. Attualmente l'impianto non è funzionante a causa delle mutate condizioni climatiche che hanno provocato una drastica riduzione delle precipitazioni nevose nel corso dell'anno.

L'Ente sta cercando di reperire risorse per valorizzare al massimo l'aspetto paesaggistico del territorio con sentieri montani attrezzati.

Il territorio comunale è interessato inoltre da gravi fenomeni di erosione in fase di studio e di monitoraggio con l'incombenza di una frana di notevole dimensione, questa costituisce un pericolo per la valle sottostante e richiede un notevole sforzo per reperire a tutti i livelli i fondi per il ripristino del territorio.

E' presente una struttura ricettiva alberghiera con annesso bar, ristorante a carattere stagionale.

Un unico negozio di generi alimentari gestito da una persona anziana svolge praticamente un servizio di carattere sociale per la popolazione che altrimenti dovrebbe raggiungere i Comuni più vicini.

L'Ente si è adoperato per reperire risorse ed è riuscito a ristrutturare un immobile da adibire a negozio.

A livello di servizi indispensabili il Comune garantisce la fornitura di acqua potabile gestendo direttamente gli acquedotti comunali e lo smaltimento delle acque reflue.

Sul territorio comunale non sono presenti strutture scolastiche e non sono erogati servizi a domanda individuale.

Il servizio di segreteria comunale è svolto in convenzione con i seguenti Comuni: Cravagliana (capoconvenzione), Fobello, Rimella e Sabbia.

Il Comune non ha in pianta organica personale e per l'espletamento dei servizi comunali si avvale di una convenzione con il Comune di Fobello che presenta in pianta organica due unità lavorative.

Gli incarichi di responsabilità gestionale sono ripartiti tra i due dipendenti in organico al Comune di Fobello. L'incarico per l'espletamento del servizio economico –finanziario è attribuito alla dipendente che si occupa già del servizio di stato civile, anagrafe, elettorale.

Al Sindaco è attribuita la responsabilità in materia di lavori pubblici ed urbanistica.

Tanto premesso, l'esame della gestione comincia con un quadro riassuntivo dei risultati finali.

(in migliaia di lire)

	1999	2000	2001
Avanzo di amministrazione	36.346,1	74.141,2	90.229,2
Avanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	727.000,0	1.398.000,0	1.879.000,0
Risultato della gestione di competenza	-24.932,7	31.444,7	10.382,8
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	10.610,2	30.372,4	21.342,8
Equilibrio economico e finanziario (cassa)	-34.543,4	92.816,1	40.147,2

Esame dei conti del bilancio

Gestione di parte corrente

Competenza – entrate (prospetto n.1)

Nel biennio (1999-2000) gli accertamenti delle entrate correnti sono aumentate del 5% da (157,0 a 164,9 milioni di lire); nel 2001 sono aumentate del 21,9% passando a 201 milioni di lire.

Per quanto riguarda le entrate tributarie la variazione degli accertamenti in conto competenza dal 1999 al 2001 va dal 9,5 % al 5.6%, mentre i tassi di realizzazione (riscossioni in conto competenza rispetto agli accertamenti in conto competenza) rimangono pressoché stazionari intorno al 48%.

Per quanto concerne le imposte, si registra una variazione positiva degli accertamenti nel periodo 1999-2001 dal 15,2% all'11,5%; il tasso di realizzazione è stazionario al 50%.

In particolare l'imposta comunale sugli immobili ha fatto registrare lo stesso incremento degli accertamenti rilevato per le imposte; i predetti accertamenti sono passati da 61,6 a 70,6 milioni pari al 14,6%. Un ulteriore aumento del 2,2% risulta a fine esercizio 2001. (prospetto n.2)

Nella categoria II del titolo I la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ha fatto registrare tra il 1999-2000 in termini di accertamenti, una diminuzione del 3%. Le riscossioni in conto competenza sono risultate uguali a zero sia nel 1999 che nel 2000. (prospetto n.2). A fine esercizio 2001 gli accertamenti in conto competenza hanno recuperato il 3% del biennio precedente.

Per il titolo II inerente ai trasferimenti, nel 1999-2000 si evidenzia una riduzione degli accertamenti del 6% nella categoria prima (trasferimenti dallo Stato), unica voce presente, mentre nell'esercizio 2001 l'incremento è pari al 50%, con un tasso di realizzazione nel triennio intorno al 99%. I dati assoluti relativi alla categoria I (trasferimenti dallo Stato) sono rimasti quasi invariati nel triennio. Se poi si tiene conto dei trasferimenti dalla Regione (cat.II) pari a 14,3 milioni nel 2001 , si giunge per quell'anno ad un tasso di realizzazione del 100%.

Le entrate extra - tributarie presentano un aumento degli accertamenti del 46% tra il 2000 e il 2001. La cat. V del titolo (proventi diversi) assume un andamento costante nel 1999-2000, mentre a fine esercizio 2001 risulta un incremento del 93%, passando da 10,2 milioni di lire a 19,8, con un tasso di realizzazione del 88%. All'interno della categoria si rilevano: contributo ANCI per i Comuni alluvionati pari a 8 milioni per prestazioni professionali ; contributi per 7 milioni di lire da associazioni locali.

In termini di autonomia finanziaria nel 1999 -2001 l'incidenza delle entrate proprie (titoli I e III) sul totale delle entrate correnti varia tra il 75% e il 72%. L'autonomia tributaria (incidenza delle entrate tributarie sulle entrate correnti) nel 1999 era del 59%, nel 2000 passava al 62% e nel 2001 scendeva al 53%.

Competenza – spese (prospetti n.4 e n.5)

Gli impegni in conto competenza del titolo I relativi alla analisi per funzioni nel biennio 1999-2000 registrano un decremento dell'8% ed il tasso di realizzazione si sposta dal 85% al 71%. E' la funzione relativa all'amministrazione, gestione e controllo che, diminuendo del 10%, rappresenta comunque la voce più rilevante di spesa corrente (da 85,5 a 76,5 milioni di lire).

Nel 2001 la funzione predetta mostra un incremento dell'9%.

Per la funzione riguardante la gestione del territorio e dell'ambiente si rileva nel 2000-2001 un notevole incremento (da 19,2 milioni di lire a 49); Per la viabilità ed i trasporti l'Ente dopo un biennio caratterizzato da un decremento del 8.9%, passa nel 2001 ad un incremento del 12.8% con i tassi di realizzazione stazionari intorno al 94%.

Nell'analisi per interventi nel triennio non si evidenziano pagamenti per le spese del personale, mentre risultano impegni da circa 1 milione di lire nel 2000 e di 3 milioni a fine 2001.

Dal conto annuale 2000 dell'Ente non risulta personale in servizio.

Risultano rimborsate ad altre amministrazioni spese di personale per 44 milioni di lire.

L'intervento per prestazioni di servizi con (impegni nel 1999 di 53,5 milioni di lire) subisce una flessione pari al 32% nel 2000, raggiunge il 97% di variazione a fine esercizio 2001 con impegni pari a 71,7 milioni di lire.

Gli impegni dei trasferimenti, altra voce rilevante del titolo, si collocano mediamente al 45% rispetto al totale del titolo, con percentuali di realizzazione alte.

Residui – entrate e spese (prospetti n.6 e n.7)

Nel biennio 1999-2000 i residui delle entrate tributarie sono aumentati del 36% (da 49,2 milioni a 67,1 milioni di lire). Il tasso di smaltimento (riscossioni in conto residui rispetto agli accertamenti in conto residui) nel triennio è pari al 99% nel 1999, al 69% nel 2000, al 77% a fine esercizio 2001.

In particolare per l'ICI, nel biennio 1999-2000, i residui sono aumentati dell'16%, mentre alla fine del 2001 si verifica una variazione negativa dell'8%. Nel biennio 2000-2001 il tasso di smaltimento è stato pari al 100%.

Per la TARSU (cat. II), nel biennio 1999-2000, i residui sono aumentati del 96%, passando da 14,5 milioni a 28,5 milioni di lire, mentre a fine 2001 i residui totali aumentano ancora del 2%. Il tasso di smaltimento è del 48% nel 2001.

Per le entrate inerenti ai trasferimenti, i residui nel biennio 1999-2000 diminuiscono del 99% (da 57,1 milioni a 0.3 milioni).

Per la spesa corrente, i residui passivi nel biennio 1999-2000 aumentano del 99% (da 20,4 milioni di lire a 40,8) e alla fine del 2001 giungono a 60,1 milioni con un ulteriore aumento del 47%.

Cassa – entrate (prospetti n.8 e n.3)

Il totale delle entrate correnti ha fatto registrare un aumento nel primo biennio, passando da 107,3 milioni a 202,7 con una variazione dell'88%. Nel 2001 si rileva una flessione del 3%.

Nel titolo I la categoria delle imposte ha un'incidenza sul totale delle entrate correnti del 59% nel 1999 e del 33% nel 2000. A fine esercizio 2001 l'incidenza passa al 40%.

Per l'ICI le riscossioni totali sono aumentate del 7% (da 60,9 milioni di lire a 65,5) andando ad incidere sul totale del titolo I per il 67% nel 1999, per il 77% nel 2000, e per il 72% nel 2001.

Nel titolo II riguardante i trasferimenti sono mancate le riscossioni nel 1999, mentre per l'anno 2000 la percentuale delle stesse è stata del 46%, (93,4 milioni di lire). A fine esercizio 2001 le riscossioni totali dei trasferimenti correnti dallo Stato subiscono una contrazione del 58% mentre si rilevano riscossioni da trasferimenti regionali per 14,3 milioni di lire.

Il titolo III (entrate extra-tributarie) evidenzia riscossioni totali in crescendo nel triennio 1999-2001. L'incidenza del titolo sulle entrate correnti dell'Ente è stata del 16% nel 1999; a fine 2000 è diminuita di quattro punti percentuali. Nell'esercizio 2001 l'incidenza del titolo sulle entrate correnti si assesta al 19%. Le categorie che incidono maggiormente nell'ambito del titolo sono quelle relative ai proventi dei servizi pubblici, ed ai proventi diversi che mantengono nel triennio quasi lo stesso andamento.

Cassa – spese (prospetto n.9)

Per quanto riguarda l'analisi per interventi di parte corrente i pagamenti totali nel 1999 sono stati pari a 123,7 milioni di lire, scendendo a 92,3 milioni nel 2000 con una diminuzione pari al 25%. A fine esercizio 2001 il totale dei pagamenti sale a 136,9 milioni con un incremento del 48%.

Per tutti gli interventi alla fine del biennio 1999-2000 si è verificato un abbattimento dei pagamenti con diminuzione pari al 51% sull'acquisto di beni di consumo e materie prime e del 42% per prestazione di servizi. Non sono presenti spese per il personale nello stesso periodo.

Gestione degli investimenti

Competenza – entrate (prospetto n.11)

Per il comparto investimenti, (titolo IV e dal titolo V al netto delle anticipazioni di cassa), si è registrata una variazione negativa degli accertamenti nel biennio 1999-2000, pari al 61%, passando da 274,5 a 107,2 milioni di lire.

La categoria che influisce maggiormente sul titolo IV è quella inerente ai trasferimenti di capitale dallo Stato che presenta un'impennata a fine 2001 con accertamenti pari a 2.961 milioni di lire, ma il tasso di realizzazione (riscossioni) è risultato solo del 9,9%. Gli accertamenti sui trasferimenti di capitale dalla Regione (pari a 251 milioni di lire) rilevano anche in questo caso un tasso di realizzazione pari all'1,5%.

Per quanto concerne il titolo V, nella categoria III (assunzioni di mutui e prestiti) gli accertamenti sono scesi del 100% passando da 85,2 milioni di lire nel 1999 a zero nel 2000 per risalire a 73,6 milioni nel 2001

Competenza - spese (prospetto n.12)

La spesa per investimenti, (titolo II), registra nel biennio una diminuzione del volume degli impegni pari al 65%, passando da 310 milioni nel 1999 a 106,1 milioni di lire nel 2000. Gli impegni per l'acquisizione di beni immobili nell'analisi per interventi, erano 295,5 nel 1999 e 105,6 milioni di lire nel 2000. Per l'esercizio 2001 l'impegnato aumenta a 3.412 milioni di lire, con un tasso di realizzazione del 6.7%.

Cassa - spese (prospetto n.14)

Dalla gestione di cassa è risultato che i pagamenti totali sono aumentati da 184,7 milioni di lire nel 1999 arrivando nel 2001 a 444,9 milioni.

L'unico intervento presente nel2001 è quello relativo all'acquisizione di beni immobili.

Residui - entrate e spese (prospetto n.13)

Per quanto riguarda l'andamento dei residui attivi, nel biennio 1999-2000 si registra una diminuzione del 25,8% (da 556,7 a 412,9 milioni); a fine esercizio 2001 il totale dei residui aumenta a 3.368 milioni. di lire.

Nella categoria II, del titolo IV (trasferimenti di capitale dallo Stato), la consistenza a fine esercizio 2001 ammonta a 2.669 milioni. Nella categoria III,(trasferimenti di capitale dalla Regione), i residui totali nel biennio 1999-2000 hanno subito una flessione del 39%, passando da 394,5 a 240,4 milioni; alla fine del 2001 si verifica un incremento dell' 84% con i residui pari a 443,2 milioni di lire. Il tasso di smaltimento è del 12,7% nel 1999, del 51% nel 2000 e del 16% a fine 2001.

Per la gestione delle spese in conto residui, l'andamento è in diminuzione passando da 656,1 nel 1999 a 526,7 milioni di lire (-19,7%); mentre a fine 2001 la consistenza è di 3.484,6 milioni.

I risultati finali

Il Comune di ha chiuso l'esercizio 1999 con un avanzo di amministrazione pari a 36.3 milioni di lire (*prospetto n.15*)

Per l'esercizio 2000 l'Ente si rileva un avanzo d'amministrazione di 74,1 milioni di lire.Nel 2001 il bilancio chiude con un avanzo di 90,2 milioni.

I risultati della gestione di competenza, che evidenzia l'andamento degli esercizi in esame, indicano per il 1999 un dato negativo pari a 24,9 milioni, mentre per il 2000 e il 2001 dati positivi rispettivamente di 31,4 e 10,3 milioni di lire.

I risultati della gestione di parte corrente, significativi per rilevare la capacità dell'Ente di affrontare le spese di funzionamento, sono evidenziati nel quadro dell'equilibrio economico e finanziario, che espone nel 1999 in termini di competenza un saldo positivo di 10,6 milioni al quale si accompagna un risultato negativo in termini di cassa pari a 34,5 milioni di lire. (*prospetto n.10*)

La situazione nel 2000 mostra un miglioramento facendo registrare risultati positivi pari a 30,3 milioni (competenza) e pari a 92,8 milioni di lire di lire (cassa). (*prospetto n.10*)

Nel 2001 in termini di competenza il dato positivo rilevato è di 21,3 milioni di lire a fronte di 40,1 milioni per la cassa. (*prospetto n.10*)

L'Ente non ha fatto ricorso nel triennio ad anticipazioni di cassa.

Comune di MENAROLA (SO)

Abitanti: 1999: 43
2000: 42
2001: 43

L'Ente appartiene alla Comunità Montana della Valchiavenna.

Attualmente sul territorio comunale non si registrano presenze di attività turistiche di alcun tipo né attività economiche, considerando anche che la maggior parte della popolazione è di età anziana.

Il territorio è meta durante la stagione estiva di un certo flusso di persone (originari del posto ma anche forestieri) che percorrono i sentieri montani ed alloggiano presso le vecchie abitazioni o baite di loro proprietà; inoltre si evidenzia una notevole attività di volontariato soprattutto a mezzo della pro-loco che negli ultimi anni ha effettuato una serie di meritevoli interventi di piccole manutenzioni sul territorio.

Il Comune non fornisce servizi a domanda individuale; vengono garantiti solo i servizi di raccolta e trasporto rifiuti (raccolta in economia, trasporto in appalto), e di gestione della rete idrica e fognaria (gestiti in economia), oltre ovviamente a quelli di carattere istituzionale.

Riguardo la situazione del personale, il segretario comunale, svolge il proprio servizio in convenzione con i Comuni di Piuro e Mese, e per un totale di quattro ore settimanali per il Comune di Menarola. L'organico del personale è composto da n° 2 dipendenti, entrambe a part-time ed inquadrati in categoria "B". Non ci sono dirigenti, mentre le funzioni di responsabile di servizio vengono svolte tutte dal predetto segretario, ad eccezione fatta per l'area tecnica (appalti, edilizia pubblica e privata) che è affidata ad un tecnico della Comunità Montana della Valchiavenna con la quale l'Ente si è convenzionato.

Inoltre ci si avvale del supporto del responsabile dell'area finanziaria del Comune di Mese per la gestione del bilancio. Non vengono effettuate assunzioni di personale, neppure stagionale, né ci sono lavoratori socialmente utili.

In conclusione si può dire che l'attività si muove nella direzione della sopravvivenza del Comune, che peraltro ultimamente sta gradualmente riattivandosi anche grazie a risorse economiche in più ed a contributi esterni da destinare a spese per la manutenzione straordinaria.

Tanto premesso, l'esame della gestione comincia con un quadro riassuntivo dei risultati finali.

(in migliaia di lire)

	1999	2000	2001
Avanzo di amministrazione	322.899,0	244.568,0	259.046,0
Avanzo di amministrazione effettivo pro-capite (in lire)	7.059.200,0	5.823.000,0	6.167.700,0
Risultato della gestione di competenza	-5.396,0	-83.143,0	8.454,0
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	2.694,5	-51.735,2	8.947,9
Equilibrio economico e finanziario (cassa)	64.770,2	203.976,6	52.512,2

Esame dei conti del bilancio**Gestione di parte corrente***Competenza - entrate (prospetto n.1)*

Nel biennio 1999-2000 gli accertamenti delle entrate correnti sono aumentate del 17,5% da 159,4 a 187,4 milioni di lire, nel 2001 sono diminuite del 4,9% passando a 178,3 milioni.

Per quanto riguarda le entrate tributarie, la variazione percentuale degli accertamenti in conto competenza dal 1999 al 2000 aumenta del 20,7%, arrivando al 69% a fine esercizio 2001. I tassi di realizzazione (riscossioni in conto competenza rispetto agli accertamenti in conto competenza) si assestano nel triennio tra l'80 e il 96%.

Per quanto concerne le imposte si rileva una variazione positiva degli accertamenti nel periodo 1999-2000 del 17,2% ; un aumento superiore al 100% viene rilevato a fine esercizio 2001 con un tasso di realizzazione del 96% .

In particolare l'I.C.I. ha avuto un incremento degli accertamenti, che sono passati da 19 a 22 milioni di lire dal 1999 al 2000 (15,8 %), mentre nell'esercizio 2001 la variazione supera il 100% con 47,4 milioni di lire. (*prospetto n.2*)

La categoria II del titolo I ha evidenziato tra il 1999-2000, in termini di accertamenti, un aumento del 28% per scendere al 4% nel 2001. In particolare la tassa per lo smaltimento dei rifiuti si mantiene stabile nel triennio intorno ad 8 milioni di lire (*prospetto n.2*).

Per il titolo II inerente ai trasferimenti, tra il 1999 e il 2000 si registra un incremento del 22% dovuto ai trasferimenti dallo Stato, unica voce presente nel titolo, con un tasso di realizzazione nel 2000 del 93 %, passando da 90 milioni di lire a 109 milioni .

Le entrate extra - tributarie presentano nel triennio 1999-2001 incrementi e decrementi intorno al 5%, con un tasso di realizzazione medio del 60%.

In termini di autonomia finanziaria nel 1999 e 2000 l'incidenza delle entrate proprie (titoli I e III) sul totale delle entrate correnti varia intorno al 42%, arrivando al 56 % nel 2000. L'autonomia tributaria (incidenza delle entrate tributarie sulle entrate correnti) nel 1999 e nel 2000 è stabile al 18%, mentre si rileva un aumento al 33% a fine 2001.

Competenza – spese (prospetti n.4 e 5)

Gli impegni in conto competenza del titolo I relativi alla analisi per funzioni nel biennio 1999-2000 non hanno subito variazioni, mentre il tasso di realizzazione è rimasto invariato intorno all'82%.

Per l'esercizio 2001 si rileva un incremento del 14%; (gli impegni aumentano a 140 milioni nel 1999 ed a 161 milioni nel 2001).

La funzione relativa all'amministrazione, gestione e controllo aumentando nel 2001 del 27% rappresenta comunque la voce più rilevante di spesa corrente (da 88,3 milioni di lire a 112.2)

Nell'analisi per interventi gli impegni di spesa per il personale rappresentano la voce più rilevante del titolo con moderate variazioni nel triennio e tassi di realizzazione intorno all'80 % (da 55 milioni nel 1999 a 61 nel 2001).

Dai conti annuali delle spese del personale 1999 e 2000 risultano come sopra accennato due dipendenti di ruolo in part-time, con posizione economica B Il titolo di studio è per una di loro la scuola dell'obbligo e per l'altra la licenza media superiore. L'anzianità di servizio è tra i 26 e i 30 anni per entrambe. La spesa complessiva annua per retribuzioni dichiarata è di 28,8 milioni di lire per il 1999.

Il totale delle spese accessorie e indennità varie per il personale comunque in servizio nel 1999 ammonta a 14.5 milioni di lire, di cui : 3 milioni sono a valersi sul fondo d'amministrazione, per le due dipendenti con posizione economica B; 3,8 milioni risultano erogati per un funzionario di posizione economica D, e 7,5 milioni a favore del Segretario comunale. Il costo totale del personale ammonta a 62 milioni di lire .

Nell'esercizio 2000 il totale delle spese accessorie e indennità varie è di 4 milioni, mentre il costo del personale risulta di 54,4 milioni di lire

Residui – entrate e spese (prospetti n.6 e 7)

Nel biennio 1999-2000 i residui delle entrate tributarie sono diminuiti del 26% (da 5,8 a 4,3 milioni). il tasso di smaltimento (riscossioni in conto residui rispetto agli accertamenti in conto residui) nel triennio supera in ogni esercizio il 90%.

In particolare per l'ICI, tra il 1999 e il 2000, i residui sono diminuiti del 66%; il tasso di smaltimento, da parte sua, è arrivato al 100% a fine esercizio 2001.

I residui delle entrate da trasferimenti, dal 1999 al 2000 fanno registrare una flessione del 90% (da 244,3 a 23,2 milioni di lire). Nel settore della spesa corrente, rappresentata dal titolo I, i

residui passivi tra il 1999 e il 2000 sono aumentati del 75% per poi finire all'83% a fine 2001 (da 23,2 milioni a 40,8 per finire a 50,2 milioni).

Cassa – entrate (prospetti n.8 e.3)

Le riscossioni del titolo I (I C I) hanno registrato nel triennio un andamento in crescita: 17,7 milioni, 25,7 e 47,3 milioni di lire. Quanto alla tassa sui rifiuti, si rileva una riduzione del 19% nel 2000, nel successivo esercizio, viceversa, le riscossioni si incrementano del 58% passando da 6,5 milioni di lire a 10,4 milioni.

Il totale delle riscossioni per le entrate correnti nel biennio 1999-2000 aumenta da 69,5 a 425,1 milioni di lire. Il titolo II categoria I (trasferimenti e contributi correnti dallo Stato) è quello che incide in modo largamente prevalente sul totale appena visto con il 78,8% pari a 330,9 milioni di lire.

Il titolo III (entrate extra - tributarie) evidenzia riscossioni totali in diminuzione nel triennio 1999 – 2001. Le categorie che incidono maggiormente sul titolo stesso sono quelle relative ai proventi dei servizi pubblici, ed ai proventi diversi.

Cassa – spese (prospetto n.9)

Per quanto riguarda l'analisi per interventi di parte corrente i pagamenti totali nel periodo 1999 - 2000 sono diminuiti da 146,5 milioni di lire a 132,6.

A fine esercizio 2001 detti pagamenti sono risaliti a 135,8 milioni. Gli interventi hanno subito un abbattimento del totale pagamenti nel biennio 1999-2000, escluso quello relativo alle prestazioni di servizi che si è incrementato del 78%.

Gestione degli investimenti

Competenza – entrate (prospetto n.11)

Per il comparto investimenti (titolo IV e dal titolo V al netto delle anticipazioni di cassa), si è registrata una variazione negativa degli accertamenti nel biennio 1999-2000, del 73,4%, (da 215,8 a 57,5 milioni di lire).

Nell'esercizio 2001 il totale delle entrate per investimenti aumenta del 59,4%. Il fenomeno è dovuto agli accertamenti rilevati nei trasferimenti di capitale a parte dello Stato pari a 42 milioni con un tasso di realizzazione del 76%.

Competenza – spese (prospetto n.12)

La spesa per investimenti (titolo II), registra nel biennio 1999-2000 una diminuzione del volume degli impegni pari al 60,3%, (da 223,9 milioni di lire a 88,9). Nell'esercizio 2001 sono cresciuti del 54% circa gli impegni per l'acquisizione di beni immobili passando da 59,1 milioni a 91,2 milioni di lire.

Cassa – spese (prospetto n.14)

Nel settore in esame è risultato nel 1999-2000 che i pagamenti totali sono diminuiti da 52,6 milioni a 41,1 milioni di lire pari al 21,9%. L'esercizio successivo vede invece aumentare il totale dei pagamenti per acquisizione di beni immobili (128,4 milioni).

Residui – entrate e spese (prospetto n.13)

Riguardo questa gestione delle entrate nel biennio 1999-2000 si osserva una diminuzione del 2,1%, (da 235,6 milioni a 230,7), mentre a fine 2001 con 134 milioni di lire si rileva un abbattimento del 41,9%. Tale fenomeno è dovuto alla diminuzione nell'intero periodo dei residui attivi iscritti alla categoria III (assunzione di mutui e prestiti)

I residui passivi delle spese in c/capitale tra il 1999 e il 2000 subiscono un aumento del 18,7% (da 252,6 a 299,9 milioni di lire) mentre a fine 2001 ritornano a 243,1 milioni di lire.

I risultati finali

Il Comune di Menarola ha chiuso l'esercizio 1999 con un avanzo di amministrazione pari a 322,8 milioni di lire. Per l'esercizio 2000 si rileva un avanzo d'amministrazione di 244,5 milioni di lire, nel 2001 il bilancio chiude con un avanzo di 259 milioni di lire. (*prospetto n.15*)

I risultati della gestione di competenza, che evidenzia l'andamento gestionale degli esercizi in esame, indicano per il 1999 un dato negativo pari a 5,3 milioni, che raggiunge l'acume di 83,1 milioni a fine esercizio 2000 per tornare ad un dato positivo con 8,4 milioni di lire a chiusura del bilancio 2001.

I risultati della gestione di parte corrente, significativi per rilevare la capacità dell'Ente di affrontare le spese di funzionamento, sono evidenziati nel quadro dell'equilibrio economico e finanziario che espone nel 1999 in termini di accertamenti ed impegni in conto competenza un saldo positivo di 2,6 milioni al quale si accompagna un risultato in termini di cassa pari a 64,7 milioni di lire. (*prospetto n.10*)

La situazione nel 2000 mostra un peggioramento in termini di competenza evidenziando un saldo negativo di 51,7 milioni, a fronte di un risultato di cassa positivo di 203,9 milioni di lire (*prospetto n.10*)

Nel 2001 sempre in termini di competenza si rileva il dato di 8,9 milioni con un saldo di cassa pari a 52,5 milioni di lire. (*prospetto n.10*)

Comune di PEDESINA (SO)

abitanti: 1999 32
2000 34
2001 36

Il Comune fa parte della Comunità Montana Valtellina di Morbegno, l'ente non fa parte di unione di Comuni.

Nel Comune non sono presenti attività turistiche annuali o stagionali. Nel periodo estivo peraltro si aprono le "secondo case"

L'ente non eroga né servizi indispensabili né servizi a domanda individuale, mentre svolge servizi per il trasporto alunni, raccolta e smaltimento rifiuti urbani in convenzione.

Alla fine dell'anno 2002, il servizio di segretario comunale risultava svolto da un funzionario reggente a "scavalco" con incarico trimestrale rinnovabile in attesa di un titolare.

Il personale dipendente è composto da una sola unità a tempo parziale al 50% e gli uffici comunali sono aperti per tre giorni settimanali.

Non sono previste assunzioni temporanee, né per lavori socialmente utili con oneri a carico dell'amministrazione civica.

Tanto premesso, l'esame della gestione comincia con un quadro riassuntivo dei risultati finali.

(in migliaia di lire)

	1999	2000	2001
Risultato di amministrazione	20.660,0	29.473,0	-60.112,0
Risultato di amministrazione effettivo pro capite (in lire)	645.600,0	866.000,0	-1.878.500,0
Risultato della gestione di competenza	-31.366,0	5.028,0	4.091,0
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	6.962,4	4.818,4	38.027,2
Equilibrio economico e finanziario (cassa)	91.709,6	56.154,7	-22.455,8

Esame dei conti del bilancio**Gestione di parte corrente***Competenza – entrate (prospetto n.1)*

Nel biennio 1999-2000 gli accertamenti delle entrate correnti sono leggermente diminuiti da (172,7 a 158,4 milioni di lire), mentre a fine 2001 sono aumentati del 24% passando a 196,4 milioni.

Per quanto riguarda le entrate tributarie, la percentuale degli accertamenti in conto competenza dal 1999 al 2000 aumenta del 10%, diminuendo invece del 4,6% a fine esercizio 2001. I tassi di realizzazione (riscossioni in conto competenza rispetto agli accertamenti in conto competenza) risultano mediamente del 56% nel triennio.

Per quanto concerne le imposte si rilevano modeste variazioni degli accertamenti nel periodo 1999-2001; mentre il tasso di realizzazione è del 64% nel 1999, dell'88% nel 2000 e del 76% nel 2001. In particolare l'ICI ha avuto un andamento costante nel triennio, passando da 40 a 42 milioni di lire. (*prospetto n.2*)

Nella categoria II del titolo I risulta alla fine del 2000, in termini di accertamenti, un aumento del 21%. In particolare la tassa per lo smaltimento dei rifiuti si mantiene stabile nel triennio con 18 milioni di accertamenti. (*prospetto n.2*).

Per il titolo II inerente ai trasferimenti, tra il 1999 e il 2000 si registra una diminuzione del 23,7% dovuta ai trasferimenti dallo Stato, per i quali gli accertamenti pari a 69 milioni nel 1999 sono scesi a 52,9 milioni di lire nel 2000. A fine esercizio 2001, con l'aggiunta di 40,5 milioni di contributi e trasferimenti da altri Enti nonché con il riaccertamento di 56,3 milioni dei trasferimenti dallo Stato, il titolo II si incrementa dell'82,8%.

Per le entrate extra-tributarie si rilevano nel triennio 1999-2001 decrementi rispettivamente intorno al 10% (fine 2000), e del 7% (fine 2001), con un tasso di realizzazione medio del 40%.

In termini di autonomia finanziaria nel 1999 e 2000 l'incidenza delle entrate proprie (titoli I e III) sul totale delle entrate correnti risulta intorno al 60%, ma scende al 50 % nel 2001. L'autonomia tributaria (incidenza delle entrate tributarie sulle entrate correnti) nel 1999 è del 36,8%, nel 2000 del 44,2%, mentre scende al 34% a fine 2001.

Competenza – spese (prospetti n.4 e 5)

Gli impegni in conto competenza del titolo I relativi alla analisi per funzioni nel biennio 1999-2000 hanno subito una variazione negativa dell'8%. Il tasso di realizzazione è dell'ordine dell'81% nel 1999, del 71% nel 2000 e del 78% a fine 2001.

La funzione relativa all'amministrazione, gestione e controllo diminuisce del 12% nel periodo 1999-2000, e resta invariata nel 2001. Essa rappresenta comunque la voce più rilevante di spesa corrente (da 111,9 milioni di lire a 98,4 nel 2000). Stabili nel triennio gli impegni nelle funzioni: viabilità, gestione del territorio e ambiente, settore sociale.

Nell'analisi per interventi gli impegni di spesa più rilevanti sono relativi alle prestazioni di servizi con moderate variazioni nel triennio pari a 62,2 milioni nel 1999, 63,4 nel 2000 ed infine 72,7 milioni di lire nel 2001. Gli impegni nel periodo 1999-2001 per le spese del personale ammontano a 30,3 milioni nel 1999, a 27 nel 2000 per finire a 24,1 milioni di lire nel 2001.

Dai conti annuali delle spese del personale 1999 e 2000 risulta una dipendente di ruolo in part time (18 ore settimanali), con posizione economica B. Il titolo di studio è la licenza media superiore; l'anzianità di servizio è tra i 6 e i 10 anni. La spesa complessiva annua per la retribuzione (voci fondamentali) della medesima è di 14 milioni di lire per il 2000.

Il totale delle spese accessorie e indennità varie per il segretario comunale e la dipendente in part time in servizio nel 2000 ammonta a 25 milioni di lire. Il costo del personale è di 51,7 milioni.

Residui – entrate e spese (prospetti n.6 e 7)

Nel biennio 1999-2000 i residui delle entrate tributarie sono aumentati del 19,4% (da 39,2 a 46,9 milioni). Nell'anno successivo la consistenza dei residui arriva a 58,5 milioni di lire.

Il tasso di smaltimento dei predetti residui (riscossioni in conto residui rispetto agli accertamenti in conto residui) pari all'86% nel 1999 scende al 42% nel 2000 ed infine nell'esercizio 2001 si riduce al 34,8%.

In particolare per l'ICI, tra il 1999 e il 2000, i residui sono diminuiti del 66,4% da 14,9 milioni a 5 milioni di lire con un tasso di smaltimento del 100%. A fine 2001 i residui aumentano a 15,2 milioni con un tasso di smaltimento del 6,8.

I residui delle entrate da trasferimenti dal 1999 al 2000 fanno registrare una flessione del 92,6% (da 40,6 a 3 milioni di lire). A fine esercizio 2001 la consistenza torna a 43,7 milioni.

Nel settore della spesa corrente, rappresentata dal titolo I, i residui passivi tra il 1999 e il 2000 sono aumentati del 45,5%, per poi finire con un ulteriore aumento dell'11,7% a fine 2001.

Cassa – entrate (prospetti n.8 e 3)

Il totale delle riscossioni per le entrate correnti nel biennio 1999-2000 diminuisce del 23,4% da 246,1 milioni di lire a 188,6; una ulteriore diminuzione nel 2001 pari al 32,9% che porta il totale delle riscossioni a 126,6 milioni di lire.

Le riscossioni del titolo I inerenti l'ICI hanno registrato nel biennio 1999-2000 un incremento del 19,2%, (da 43,5 e 51,9 milioni di lire). Nel 2001 invece si rileva una diminuzione delle riscossioni pari al 33,7%.

Quanto alla tassa sui rifiuti, si rilevano riscossioni per 13,8 milioni nel 1999, mentre nel 2000 queste scendono dell'89 % (1,5 milioni). Nel successivo esercizio, il totale riscossioni torna a 14,4 milioni.

Cassa – spese (prospetto n.9)

Per quanto riguarda l'analisi per interventi di parte corrente i pagamenti totali nel periodo 1999 - 2000 sono diminuiti da 148,9 milioni di lire a 126,3.

A fine esercizio 2001 detti pagamenti sono risaliti a 142,1 milioni. Tutti gli interventi hanno subito un andamento altalenante nel triennio.

Gestione degli investimenti

Competenza – entrate (prospetto n.11)

Per il comparto investimenti (titolo IV e titolo V al netto delle anticipazioni di cassa) si è registrata una variazione negativa degli accertamenti nel biennio 1999-2000, del 59,3%, (da 332,6 a 135,4 milioni di lire).

Nell'esercizio 2001 il totale degli accertamenti aumenta di oltre il 100% con 344,4 milioni di lire. Il fenomeno è dovuto agli accertamenti rilevati nei trasferimenti di capitale da parte della Regione pari a 154 milioni. I tassi di realizzazione vanno dal 32% nel 1999 al 20% del 2000 ed infine all'11% nel 2001.

Competenza – spese (prospetto n.12)

La spesa per investimenti (titolo II) registra nel biennio 1999-2000 una diminuzione del volume degli impegni pari al 63,5%, (da 371 milioni di lire a 135,2). Nell'esercizio 2001 detti impegni sono cresciuti di oltre il 100% arrivando a 378,3 milioni (acquisizione di beni mobili per 117,8 milioni ed acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia per l'ammontare di ulteriori 95 milioni).

Cassa – spese (prospetto n.14)

Nel settore in esame è risultato nel 1999-2000 che i pagamenti totali sono diminuiti da 43,8% da 263,5 milioni a 148 milioni di lire. L'esercizio successivo vede scendere ulteriormente il totale dei pagamenti del 18,6% con 120,5 milioni di lire. E' l'intervento per l'acquisizione di beni immobili che condiziona l'andamento del titolo nel triennio.

Residui – entrate e spese (prospetto n.13)

Quanto alle entrate, nel biennio 1999-2000 si osserva una diminuzione del 20,3% dei residui (da 295,7 milioni a 235,6), mentre a fine 2001 si rileva un incremento dell'83% (pari a 431,2 milioni di lire). Tale fenomeno è dovuto all'aumento dei residui derivanti dai trasferimenti di capitale dalla Regione ed ai trasferimenti da altri Enti del settore pubblico.

Nell'intero periodo i tassi di smaltimento sono pressoché stazionari intorno al 50%.

I residui passivi delle spese in conto capitale tra il 1999 e il 2000 subiscono una leggera diminuzione (da 360,6 a 347,8 milioni di lire). Nel 2001 con l'aumento è pari al 73,8% ed ammonta a 604,6 milioni di lire.

I risultati finali

Il Comune di Pedesina ha chiuso l'esercizio 1999 con un avanzo di amministrazione pari a 20,6 milioni di lire e l'esercizio 2000 con un avanzo di 29,4 milioni. Nel 2001, viceversa, il bilancio si chiude con un disavanzo di 60,1 milioni di lire (*prospetto n.15*).

I risultati della gestione di competenza, che evidenzia l'andamento gestionale degli esercizi in esame, indicano per il 1999 un dato negativo pari a 31,3 milioni, a fine esercizio 2000 un dato positivo pari a 5 milioni, infine a chiusura del bilancio 2001 4,1 milioni di lire.

I risultati della gestione di parte corrente, significativi per rilevare la capacità dell'ente di affrontare le spese di funzionamento, sono evidenziati nel quadro dell'equilibrio economico e finanziario che espone nel 1999 in termini di accertamenti ed impegni in conto competenza un saldo positivo di 6,9 milioni al quale si accompagna un risultato in termini di cassa pari a 91,7 milioni di lire. (*prospetto n.10*)

La situazione del 2000 mostra in termini di competenza un saldo di 4,8 milioni a fronte di un risultato di cassa pari a 56,1 milioni di lire (*prospetto n.10*)

Nel 2001, sempre in termini di competenza, si rileva un saldo di 38 milioni, mentre il saldo di cassa risulta negativo per 22,4 milioni di lire. (*prospetto n.10*)

5 Fenomeni incidenti sugli equilibri di bilancio

5.1 Gestioni in disavanzo di Province e Comuni

5.1.1 Quadro normativo

L'art. 227 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL), riprendendo la precedente normativa in materia, dispone che, oltre gli Enti locali con popolazione superiore a 8.000 abitanti, anche quelli i cui rendiconti si chiudono in disavanzo ovvero rechino la indicazione di debiti fuori bilancio devono presentare il rendiconto alla Sezione Enti locali (ora Autonomie) della Corte dei conti per il referto di cui all'art. 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 e successive modificazioni.

In effetti, l'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali è tutto ispirato al principio del "pareggio" e del suo mantenimento: le previsioni di bilancio devono presentare un "pareggio finanziario complessivo" (e un equilibrio tra spese correnti ed entrate correnti); sono sottoposte ad una "verifica di veridicità" da parte del responsabile del servizio finanziario (art. 153 comma 4) e ad un "motivato giudizio di congruità, coerenza ed attendibilità contabile" da parte dell'organo di revisione (art. 239); il responsabile del servizio finanziario vigila affinché non si verificino situazioni "tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio", provvedendo in caso di necessità a tempestive "segnalazioni" (art. 153, comma 6); l'organo consiliare accerta periodicamente il "permanere degli equilibri generali di bilancio" ed "adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio" quando nel corso dell'esercizio finanziario si verificano fatti che "facciano prevedere un disavanzo" (art. 193).

Tutto ciò riconosciuto, va però sottolineato che, accanto al risultato di amministrazione accertato nel conto di bilancio, presentano ora rilevanza e significatività anche il "risultato economico finale" del conto economico (art. 229) e la "consistenza netta della dotazione patrimoniale" (art. 230).

Ancora, non può ignorarsi che gli obiettivi immediati assegnati alla finanza pubblica da recenti disposizioni – ci si riferisce all'art. 48 della legge n. 449 del 1997, all'art. 28 della legge n. 448 del 1998, all'art. 30 della legge n. 488 del 1999 e, da ultimo, per l'esercizio 2001, all'art. 53 della legge n. 388 del 2000 - hanno riguardo ai flussi di cassa²¹⁰, laddove il risultato contabile di amministrazione deriva invece da una gestione finanziaria considerata secondo il criterio della competenza.

Inoltre, non tutti i disavanzi contabili di amministrazione hanno evidentemente la stessa gravità; questa varia infatti in relazione non solo all'entità dello squilibrio – con riferimento in particolare alla incidenza percentuale sulle entrate correnti o al carico per abitante – ma anche in relazione al carattere ricorrente e/o persistente od episodico del disavanzo stesso.

Non solo. Questa Corte ha avuto anche modo di segnalare come le passività accertate e riconosciute, ma non ancora inserite nei documenti contabili formali – i c.d. debiti fuori bilancio riconosciuti – siano vere e proprie poste passive di cui tenere debito conto nel misurare l'effettivo disavanzo di amministrazione degli Enti.

A tutto questo non può non legarsi, poi, una adeguata attenzione per una precipua categoria contabile rappresentata dai c.d. "fondi a destinazione vincolata" che l'art. 187 TUEL individua, quale distinzione dell'avanzo di amministrazione, nei fondi per finanziamento spese in conto capitale, nei fondi di ammortamento e nei fondi vincolati propriamente detti.

Certamente non è questa la sede per una disamina di tutte le questioni che riguardano l'argomento. Qui si vuole solo mettere in risalto che la presenza di fondi vincolati in consuntivi che chiudono in disavanzo rende il quadro finanziario dell'ente sicuramente più grave per cui appare utile farne cenno.

²¹⁰ Invero, per il 2001, il citato art. 53, comma 1, lett. a, ha disposto che i dati riguardino oltre alla cassa anche la competenza.

E' appena il caso di ricordare che il risultato di amministrazione è un saldo differenziale in cui confluiscono indistintamente le grandezze che lo compongono e dove si perdono gli specifici caratteri, con le relative destinazioni, delle singole poste positive e negative. Orbene, i "fondi" servono ad evitare che le risorse confluite nel risultato complessivo perdano la destinazione impressa da eventuali finanziamenti vincolati a specifiche utilizzazioni.

Può peraltro verificarsi, ed è il caso che qui interessa, che le economie, che avevano consentito il formarsi dei fondi, risultino assorbite da un andamento negativo delle restanti poste di bilancio, cosicché a fine esercizio esse non trovano "copertura" nel risultato di amministrazione.

E' pur vero che la prospettata fattispecie non costituisce saldo negativo da finanziare né passività da ripianare, ma è anche vero che determina, come il disavanzo e i debiti fuori bilancio, una riduzione della capacità di spesa da riconoscere per il nuovo esercizio. Ed infatti, dovendo ricostruire i fondi, si incide sul potere discrezionale di spesa di cui l'ente disporrebbe nel nuovo anno. Ecco perché si è ritenuto di evidenziarli sommandoli al disavanzo e ai debiti fuori bilancio rapportando, poi, la sommatoria alle entrate correnti (prospetto n. 5).

5.1.2 Rilevazioni della Sezione

Il risultato contabile di amministrazione si deduce, come è ovvio, dal conto del bilancio. Come è noto, però, solo le Province ed i Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti hanno l'obbligo dell'invio del rendiconto alla Corte dei conti.

La Sezione ha, quindi, provveduto, con apposita ordinanza, all'invio a tutti gli 8.202 Enti locali di uno schema di prospetto che, restituito compilato dagli Enti, avrebbe consentito la rilevazione di tutte le posizioni deficitarie.

Il campione che è stato possibile costruire è formato da 7.827 Enti.²¹¹

Per l'esercizio 2001 è emerso che gli Enti che hanno chiuso con un disavanzo di amministrazione sono stati 28 (nel 2000, 29) di cui 6 già presenti nel 2000.

L'ente Provincia è assente nel fenomeno.²¹²

L'ammontare complessivo dei disavanzi raggiunge i 42,168 miliardi (prospetto 2) a fronte dei 20,370 miliardi dell'anno precedente (prospetto 1). La classe demografica più rappresentata nel 2001, così come nel 2000 (prospetti 3 e 4), è stata la 7^a con un valore di quasi 25 miliardi di lire pari al 59% del totale dei disavanzi.

La Regione in cui si registra il maggior numero di Comuni in disavanzo e l'importo più elevato è la Toscana con 5 Enti e 24,333 miliardi di disavanzi pari al 57,7% dell'importo globale. Seguono, poi, per entità di importi, il Lazio con 8,112 miliardi e la Puglia con 2,927 miliardi.

Per una valutazione della diffusione delle situazioni di disavanzo che nel 2001, a parte la Toscana, appare non particolarmente concentrata in determinati ambiti geografici, è da tenere presente che nell'area meridionale, nel periodo 1989-2003, ben 336 enti hanno dichiarato lo stato di dissesto e solo così hanno potuto riprendere *ex-novo* la propria gestione finanziaria sulla base di un bilancio riequilibrato accollando alla gestione commissariale di liquidazione i debiti pregressi.

Si è ritenuto che un primo modo di valutare la rilevanza del disavanzo possa consistere nel calcolare il disavanzo pro capite (rapporto tra ammontare del disavanzo e popolazione). I dati, che indicano un valore medio di 89.914 lire per abitante, segnalano i Comuni con la maggiore incidenza: Rosello (CH) con 374.269 lire/ab, Capannori (LU) con 350.026 lire/ab, Nurallao (NU) con 227.813 lire/ab, Bolognola (MC) con 174.194 lire/ab, Pietrastornina (AV) con 178.182 lire/ab, Aprilia (LT) con 128.275 lire/ab, Corleone (PA) con 118.318 lire/ab. e così

²¹¹ Sui restanti Enti è in corso l'istruttoria per accertarne la posizione.

²¹² Nelle pagine che seguono immediatamente si forniranno dati e si faranno elaborazioni e confronti relativamente ai 28 Enti in generale. nella seconda parte si procederà ad una analisi più puntuale della contabilità dei 6 Enti che persistono nel disavanzo.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

via gli altri. Il dato medio pro capite, nel 2000, era stato di 47.484 lire/ab. mentre il valore più elevato era stato sempre quello del Comune di Rosello con 418.803 lire/ab.

Una ulteriore valutazione della situazione finanziaria degli enti che chiudono i conti in disavanzo può compiersi rapportando l'importo di questo più i debiti fuori bilancio non ripianati nell'esercizio e più gli eventuali fondi vincolati da ricostituire con il totale delle entrate correnti al fine di misurarne l'incidenza. Nel precedente paragrafo si è detto della rilevanza del raffronto. Il prospetto n.5 ne dà conto.

Il valore medio di incidenza è dell'8%. Va da sé che maggiore è detto valore più problematica appare la situazione finanziaria dell'ente. Gli Enti che evidenziano i valori più elevati, in ordine decrescente, sono: Capannori (LU) con il 26%, Casabona (KR) con il 18%, Nurallao (NU) con il 17%, San Marco la Catola (FG) e Rosello (CH) con il 16%, Pietrastornina (AV) con il 15% e così via tutti gli altri.

Prospetto generale n. 1 - elenco degli Enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2000

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2000 (in milioni)	POPOLAZIONE	PRO CAPITE (in lire)
LOMBARDIA	CREMA	CR	07	564	33.176	17.000
EMILIA R.	CASTEL SAN GIOVANNI	PC	06	183	11.928	15.342
EMILIA R.	PORTOMAGGIORE	FE	06	1.148	11.956	96.019
EMILIA R.	GORO	FE	04	110	4.127	26.654
TOSCANA	GAVORRANO	GR	05	273	8.358	32.663
TOSCANA	MASSAROSA	LU	07	733	20.426	35.886
TOSCANA	PIOMBINO	LI	07	1.066	34.720	30.703
TOSCANA	PONTREMOLI	MS	05	336	8.068	41.646
TOSCANA	CASOLA IN LUNIGIANA	MS	02	41	1.318	31.108
MARCHE	CAMERINO	MC	05	59	7.240	8.149
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	MC	07	844	39.018	21.631
LAZIO	APRILIA	LT	07	921	58.552	15.730
LAZIO	SUBIACO	RM	05	365	9.123	40.009
ABRUZZO	FOSSACESIA	CH	05	775	5.343	145.050
ABRUZZO	ROSELLO	CH	00	147	351	418.803
ABRUZZO	VASTO	CH	07	1.195	35.145	34.002
ABRUZZO	POPOLI	PE	05	454	5.387	84.277
CAMPANIA	CASALDUNI	BN	02	158	1.598	98.874
CAMPANIA	PADULI	BN	04	53	4.391	12.070
CAMPANIA	CAPUA	CE	06	766	19.457	39.369
CAMPANIA	FRIGNANO	CE	05	545	8.401	64.873
CAMPANIA	QUARTO	NA	07	879	37.886	23.201
PUGLIA	MELISSANO	LE	05	481	7.494	64.185
BASILICATA	RIONERO IN VULTURE	PZ	06	65	13.412	4.846
CALABRIA	GASPERINA	CZ	03	57	2.752	20.712
CALABRIA	MARCEDUSA	CZ	01	28	604	46.358
SICILIA	MODICA	RG	07	23	52.775	436
SARDEGNA	ALGHERO	SS	07	6.909	40.562	170.332
SARDEGNA	LA MADDALENA	SS	06	1.192	11.653	102.291
Totale generale	N. 29 Enti			20.370	462.045	44.087

Prospetto generale n. 2 - elenco degli Enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2001

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2001 (in milioni)	POPOLAZIONE 2001	PRO CAPITE (in lire)
VENETO	GREZZANA	VR	05	1.206	10.045	120.060
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	RA	07	1.988	25.892	76.780
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	LI	06	1.039	12.540	82.855
TOSCANA	CAPANORI	LU	07	14.860	42.454	350.026
TOSCANA	GROSSETO	GR	08	7.580	71.263	106.367
TOSCANA	MULAZZO	MS	03	106	2.565	41.326
TOSCANA	PIOMBINO	LI	07	748	33.925	22.049
MARCHE	AMANDOLA	AP	04	172	3.969	43.336
MARCHE	BOLOGNOLA	MC	00	27	155	174.194
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	MC	07	169	38.299	4.413
LAZIO	APRILIA	LT	07	7.187	56.028	128.275
LAZIO	FERENTINO	FR	06	925	20.103	46.013
ABRUZZO	ROSELLO	CH	00	128	342	374.269
ABRUZZO	SANT'EUFEMIA A MAIELLA	PE	00	46	365	126.027
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	AV	02	294	1.650	178.182
PUGLIA	CASTELLANETA	TA	06	612	17.393	35.187
PUGLIA	LATERZA	TA	06	252	14.996	16.804
PUGLIA	MELISSANO	LE	05	480	7.448	64.447
PUGLIA	PALAGIANO	TA	06	1.192	15.815	75.371
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	FG	02	47	1.515	31.023
PUGLIA	TAVIANO	LE	06	344	12.506	27.507
BASILICATA	LAGONEGRO	PZ	05	639	6.146	103.970
CALABRIA	CASABONA	KR	04	284	3.160	89.873
SICILIA	CORLEONE	PA	06	1.348	11.393	118.318
SICILIA	GRANITI	ME	02	147	1.587	92.628
SICILIA	TUSA	ME	04	4	3.358	1.191
SICILIA	MODICA	RG	07	18	52.639	342
SARDEGNA	NURALLAO	NU	02	326	1.431	227.813
Totale generale	N. 28 Enti			42.168	468.982	89.914

Prospetto generale n. 3 - Comuni con disavanzo di amministrazione - esercizio 2000

(in milioni di lire)

REGIONE	DATI	CLASSE DEMOGRAFICA									DISAVANZO TOTALE	
		00	01	02	03	04	05	06	07	8		
LOMBARDIA	n. Enti									1		1
LOMBARDIA	disavanzo 2000									564		564
E. ROMAGNA	n. Enti					1		2				3
E. ROMAGNA	disavanzo 2000					110		1.331				1441
TOSCANA	n. Enti			1			2		2			5
TOSCANA	disavanzo 2000			41			609		1.799			2449
MARCHE	n. Enti						1		1			2
MARCHE	disavanzo 2000						59		844			903
LAZIO	n. Enti						1		1			2
LAZIO	disavanzo 2000						365		921			1286
ABRUZZO	n. Enti	1					2		1			4
ABRUZZO	disavanzo 2000	147					1.229		1.195			2571
CAMPANIA	n. Enti			1		1	1	1	1			5
CAMPANIA	disavanzo 2000			158		53	545	766	879			2401
PUGLIA	n. Enti						1					1
PUGLIA	disavanzo 2000						481					481
BASILICATA	n. Enti						1					1
BASILICATA	disavanzo 2000						65					65
CALABRIA	n. Enti		1		1							2
CALABRIA	disavanzo 2000		28		57							85
SICILIA	n. Enti								1			1
SICILIA	disavanzo 2000								23			23
SARDEGNA	n. Enti							1	1			2
SARDEGNA	disavanzo 2000							1.192	6.909			8101
n. Enti		1	1	2	1	2	9	4	9	0		29
disavanzo 2000		147	28	199	57	163	3.353	3.289	13.134	0		20.370

Prospetto generale n. 4 - Comuni con disavanzo di amministrazione - esercizio 2001

(in milioni di lire)

REGIONE	DATI	CLASSE DEMOGRAFICA									DISAVANZO TOTALE
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	
VENETO	n.Enti						1				1
	disavanzo 2001						1206				1.206
EMILIA R.	n.Enti								1		1
	disavanzo 2001								1.988		1.988
TOSCANA	n.Enti				1			1	2	1	5
	disavanzo 2001				106			1.039	15.608	7580	24.333
MARCHE	n.Enti	1				1			1		3
	disavanzo 2001	27				172			169		368
LAZIO	n.Enti							1	1		2
	disavanzo 2001							925	7.187		8.112
ABRUZZO	n.Enti	2									2
	disavanzo 2001	174									174
CAMPANIA	n.Enti			1							1
	disavanzo 2001			294							294
PUGLIA	n.Enti			1			1	4			6
	disavanzo 2001			47			480	2.400			2.927
BASILICATA	n.Enti						1				1
	disavanzo 2001						639				639
CALABRIA	n.Enti					1					1
	disavanzo 2001					284					284
SICILIA	n.Enti			1		1		1	1		4
	disavanzo 2001			147		4		1.348	18		1.517
SARDEGNA	n.Enti			1							1
	disavanzo 2001			326							326
n.Enti		3	0	4	1	3	3	7	6	1	28
disavanzo 2001		201	0	814	106	460	2.325	5.712	24.970	7.580	42.168

**Prospetto generale n. 5 - elenco degli Enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2001
piu' debiti fuori bilancio e fondi vincolati**

(in milioni di lire)

REGIONE	ENTI	PR	classe dem.	DISAVANZO 2001	DFB non ripianati nell'esercizio	Fondi vincolati da riconsituire	Totale	entrate correnti	Rapporto % con entrate correnti
VENETO	GREZZANA	VR	05	1.206	0	0	1.206	15.289	8%
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	RA	07	1.988	0	0	1.988	68.618	3%
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	LI	06	1.039	244	168	1.451	19.022	8%
TOSCANA	CAPANNORI	LU	07	14.860	0	0	14.860	57.466	26%
TOSCANA	GROSSETO	GR	08	7.580		6.081	13.661	118.244	12%
TOSCANA	MULAZZO	MS	03	106	0	0	106	3.527	3%
TOSCANA	PIOMBINO	LI	07	748	264	938	1950	54.476	4%
MARCHE	AMANDOLA	AP	04	172	0	0	172	4.239	4%
MARCHE	BOLOGNOLA	MC	00	27	0	0	27	798	3%
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	MC	07	169	0	111	280	78.189	0%
LAZIO	APRILIA	LT	07	7.187	0	0	7.187	52.226	14%
LAZIO	FERENTINO	FR	06	925	0	143	1.068	29.122	4%
ABRUZZO	ROSELLO	CH	00	128	0	0	128	789	16%
ABRUZZO	SANTEUFEMIA A MAIELLA	PE	00	46	0	0	46	859	5%
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	AV	02	294	0	0	294	1.931	15%
PUGLIA	CASTELLANETA	TA	06	612	0	1	613	19.339	3%
PUGLIA	LATERZA	TA	06	252	0	0	252	11.658	2%
PUGLIA	MELISSANO	LE	05	480	0	0	480	5.837	8%
PUGLIA	PALAGIANO	TA	06	1.192	0	0	1.192	11.459	10%
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	FG	02	47	214	0	261	1.640	16%
PUGLIA	TAVIANO	LE	06	344	0	0	344	10.178	3%
BASILICATA	LAGONEGRO	PZ	05	639	103	0	742	9.431	8%
CALABRIA	CASABONA	KR	04	284	284	90	658	3.648	18%
SICILIA	CORLEONE	PA	06	1.348	0	0	1.348	13.499	10%
SICILIA	GRANITI	ME	02	147	0	0	147	2.407	6%
SICILIA	TUSA	ME	04	4	59	0	63	4.834	1%
SICILIA	MODICA	RG	07	18	0	0	18	74.914	0%
SARDEGNA	NURALLAO	NU	02	326	0	0	326	1.935	17%
Totale generate	N. 28 Enti			42168	1168	7532	50868	675.574	8%

5.1.3 Indicatori finanziari ed economici

Fra gli strumenti di valutazione, la Sezione ha ritenuto di privilegiare alcuni indicatori (finanziari ed economici) che, ottenuti come rapporti tra valori, analizzano aspetti della vita dell'ente per fornire, mediante la lettura di un dato estremamente sintetico, interessanti informazioni sulla composizione del bilancio e possono permettere di comparare i dati dell'ente con gli analoghi valori che si riscontrano in altri Enti (comparazione spaziale). Essi sono stati prescelti in via autonoma seguendo i suggerimenti di accreditata letteratura scientifica e, in parte, sono anche previsti da una tabella allegata al modello di rendiconto approvato con d.P.R. n.194 del 1996. Sono stati calcolati utilizzando i dati dei rendiconti trasmessi dagli Enti. La popolazione dei Comuni è quella risultante dal censimento ISTAT 2001²¹³. Ogni tabella indica le modalità di calcolo seguite dalla Sezione, i valori riscontrati per i singoli Enti e il valore medio. Un breve commento ad ogni tabella chiarisce la maggiore o minore negatività dei valori con richiamo degli Enti che presentano la più marcata problematicità. Gli Enti, a seconda dei valori riscontrati, sono posti sopra o sotto il valore medio.

Gli indicatori prescelti possono raggrupparsi, essenzialmente, in sei categorie: grado di autonomia finanziaria, grado di rigidità del bilancio, grado di rigidità pro capite, propensione agli investimenti, capacità di gestione e incidenza dei residui.

Indicatori di autonomia

E' un indicatore che denota la capacità dell'ente di reperire le risorse (entrate correnti) necessarie al finanziamento di tutte le spese di funzionamento. Di questo importo totale le entrate tributarie ed extratributarie indicano la parte direttamente reperita dall'ente. I trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e degli altri Enti costituiscono invece le entrate derivate, in quanto risorse fornite da terzi e destinate a finanziare una parte della gestione corrente. In questo ambito generale possono essere individuati 8 specifici indicatori come dai seguenti prospetti:

²¹³ Supplemento ordinario, n.54, alla Gazzetta Ufficiale n.81 del 07/04/2003, recante il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 02/04/2003. "Popolazione legale della Repubblica in base al censimento del 21/10/2001".

Indicatore 1 - Autonomia Finanziaria (Accertamenti di competenza) Esercizio 2001

Regione	Ente	Entrate Tributarie	Entrate Extratributarie	Entrate Correnti	Autonomia finanziaria
VENETO	GREZZANA	5.137.654.854	7.130.266.020	15.289.905.172	80%
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	38.907.386.325	22.212.724.196	68.618.601.224	89%
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	7.808.419.107	6.700.331.502	19.022.711.421	76%
TOSCANA	CAPANNORI	23.121.034.269	16.867.505.965	57.466.558.420	70%
TOSCANA	PIOMBINO	32.211.200.846	9.381.066.961	54.476.345.303	76%
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	25.604.274.366	35.262.651.213	78.189.541.266	78%
LAZIO	APRILIA	29.556.126.376	5.840.784.299	52.226.567.587	68%
PUGLIA	CASTELLANETA	10.555.979.279	2.697.850.267	19.339.900.764	69%

Totale	280.568.232.247	156.009.559.128	675.036.752.430	65%
---------------	------------------------	------------------------	------------------------	------------

TOSCANA	GROSSETO	54.652.848.147	21.585.393.135	118.244.991.567	64%
ABRUZZO	SANTEUFEMIA A MAIELLA	369.435.760	166.893.743	859.977.003	62%
LAZIO	FERENTINO	9.589.070.557	8.195.034.605	29.122.868.486	61%
PUGLIA	PALAGIANO	4.318.915.839	2.288.866.029	11.459.576.248	58%
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	840.696.000	245.636.000	1.931.106.000	56%
PUGLIA	TAVIANO	4.384.957.916	1.114.991.873	10.178.037.557	54%
TOSCANA	MULAZZO	1.227.196.057	651.591.999	3.527.860.643	53%
BASILICATA	LAGONEGRO	2.537.291.000	1.901.633.000	9.431.078.000	47%
PUGLIA	MELISSANO	2.260.405.945	430.232.767	5.809.705.611	46%
MARCHE	BOLOGNOLA	197.535.000	168.722.000	798.439.000	46%
MARCHE	AMANDOLA	1.223.906.000	586.670.000	4.239.645.000	43%
PUGLIA	LATERZA	3.603.988.206	1.251.040.554	11.658.290.706	42%
ABRUZZO	ROSELLO	153.325.000	161.751.000	789.214.000	40%
SICILIA	TUSA	908.561.535	742.426.268	4.309.760.864	38%
SICILIA	MODICA	17.876.866.745	7.461.095.386	74.914.833.853	34%
SICILIA	GRANITI	333.942.000	478.465.000	2.407.986.000	34%
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	318.153.791	211.704.395	1.640.335.913	32%
CALABRIA	CASABONA	616.491.450	492.556.227	3.648.045.755	30%
SICILIA	CORLEONE	1.990.610.877	1.559.380.724	13.499.514.067	26%
SARDEGNA	NURALLAO	261.959.000	222.294.000	1.935.355.000	25%

Evidenzia la quota di entrate correnti garantita da entrate proprie (Tit. I + Tit. III). I valori più bassi, apprezzabili negativamente, interessano i Comuni di Nurallao, Corleone e Casabona. Accanto a questi può ancora segnalarsi il comune di Modica in quanto sotto la soglia del 35%, individuata dal D.M. Interno del 06/05/1999 quale parametro di deficitarietà.

Il comune di Graniti e di San Marco La Catola ne sono esenti perché con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti.

Indicatore 2 - Autonomia Tributaria (Accertamenti di comp.) Esercizio 2001

Regione	Ente	Entrate Tributarie	Entrate Correnti	Autonomia Tributaria
TOSCANA	PIOMBINO	32.211.200.846	54.476.345.303	59%
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	38.907.386.325	68.618.601.224	57%
LAZIO	APRILIA	29.556.126.376	52.226.567.587	57%
PUGLIA	CASTELLANETA	10.555.979.279	19.339.900.764	55%
TOSCANA	GROSSETO	54.652.848.147	118.244.991.567	46%
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	840.696.000	1.931.106.000	44%
PUGLIA	TAVIANO	4.384.957.916	10.178.037.557	43%
ABRUZZO	SANT'EUFEMIA A MAIELLA	369.435.760	859.977.003	43%
Totale		280.568.232.247	675.036.752.430	42%
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	7.808.419.107	19.022.711.421	41%
TOSCANA	CAPANNORI	23.121.034.269	57.466.558.420	40%
PUGLIA	MELISSANO	2.260.405.945	5.809.705.611	39%
PUGLIA	PALAGIANO	4.318.915.839	11.459.576.248	38%
TOSCANA	MULAZZO	1.227.196.057	3.527.860.643	35%
VENETO	GREZZANA	5.137.654.854	15.289.905.172	34%
LAZIO	FERENTINO	9.589.070.557	29.122.868.486	33%
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	25.604.274.366	78.189.541.266	33%
PUGLIA	LATERZA	3.603.988.206	11.658.290.706	31%
MARCHE	AMANDOLA	1.223.906.000	4.239.645.000	29%
BASILICATA	LAGONEGRO	2.537.291.000	9.431.078.000	27%
MARCHE	BOLOGNOLA	197.535.000	798.439.000	25%
SICILIA	MODICA	17.876.866.745	74.914.833.853	24%
SICILIA	TUSA	908.561.535	4.309.760.864	21%
ABRUZZO	ROSELLO	153.325.000	789.214.000	19%
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	318.153.791	1.640.335.913	19%
CALABRIA	CASABONA	616.491.450	3.648.045.755	17%
SICILIA	CORLEONE	1.990.610.877	13.499.514.067	15%
SICILIA	GRANITI	333.942.000	2.407.986.000	14%
SARDEGNA	NURALLAO	261.959.000	1.935.355.000	14%

Evidenzia la sola quota di entrate tributarie (Tit. I). Come per l'autonomia finanziaria i valori più bassi sono apprezzabili negativamente. I Comuni più coinvolti sono Nurallao, Graniti e Corleone.

Indicatore 3 - Dipendenza erariale. Esercizio 2001

Regione	Ente	Trasferimenti Corr. Stato	Entrate Correnti	Dipendenza erariale
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	1.005.327.240	1.640.335.913	61%
CALABRIA	CASABONA	2.148.578.303	3.648.045.755	59%
PUGLIA	MELISSANO	2.997.958.555	5.809.705.611	52%
PUGLIA	LATERZA	5.849.374.099	11.658.290.706	50%
TOSCANA	MULAZZO	1.589.022.065	3.527.860.643	45%
SICILIA	CORLEONE	5.914.874.756	13.499.514.067	44%
PUGLIA	TAVIANO	4.419.673.300	10.178.037.557	43%
MARCHE	AMANDOLA	1.808.934.000	4.239.645.000	43%
ABRUZZO	ROSELLO	326.163.000	789.214.000	41%
BASILICATA	LAGONEGRO	3.868.448.000	9.431.078.000	41%
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	790.763.000	1.931.106.000	41%
PUGLIA	PALAGIANO	4.503.678.380	11.459.576.248	39%
SICILIA	GRANITI	937.909.000	2.407.986.000	39%
SARDEGNA	NURALLAO	682.423.000	1.935.355.000	35%
ABRUZZO	SANTEUFEMIA A MAIELLA	285.800.000	859.977.003	33%
SICILIA	MODICA	23.874.978.312	74.914.833.853	32%
SICILIA	TUSA	1.370.167.638	4.309.760.864	32%
TOSCANA	GROSSETO	34.735.651.157	118.244.991.567	29%
PUGLIA	CASTELLANETA	5.650.253.218	19.339.900.764	29%
LAZIO	APRILIA	14.553.688.034	52.226.567.587	28%
TOSCANA	CAPANORI	16.009.388.758	57.466.558.420	28%
MARCHE	BOLOGNOLA	213.918.000	798.439.000	27%
Totale		175.717.692.374	675.036.752.430	26%
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	4.177.256.251	19.022.711.421	22%
LAZIO	FERENTINO	6.383.593.753	29.122.868.486	22%
TOSCANA	PIOMBINO	10.467.556.361	54.476.345.303	19%
VENETO	GREZZANA	2.760.376.859	15.289.905.172	18%
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	12.055.350.538	78.189.541.266	15%
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	6.336.586.797	68.618.601.224	9%

Evidenzia la quota di entrate correnti proveniente da trasferimenti erariali (da Tit. II). E' chiaro che i valori più alti rappresentano la maggiore dipendenza e, quindi, la minore autonomia. Gli Enti più coinvolti sono il Comune di San Marco la Catola, Casabona e Melissano.

Indicatore 4 - Entrate tributarie su entrate proprie. Esercizio 2001²¹⁴

Regione	Ente	Entrate Tributarie	Entrate proprie		Entr. Trib./Ent. Prop.
PUGLIA	MELISSANO	2.260.405.945	2.260.405.945	430.232.767	84%
LAZIO	APRILIA	29.556.126.376	29.556.126.376	5.840.784.299	83%
PUGLIA	TAVIANO	4.384.957.916	4.384.957.916	1.114.991.873	80%
PUGLIA	CASTELLANETA	10.555.979.279	10.555.979.279	2.697.850.267	80%
TOSCANA	PIOMBINO	32.211.200.846	32.211.200.846	9.381.066.961	77%
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	840.696.000	840.696.000	245.636.000	77%
PUGLIA	LATERZA	3.603.988.206	3.603.988.206	1.251.040.554	74%
TOSCANA	GROSSETO	54.652.848.147	54.652.848.147	21.585.393.135	72%
SICILIA	MODICA	17.876.866.745	17.876.866.745	7.461.095.386	71%
ABRUZZO	SANTEUFEMIA A MAIELLA	369.435.760	369.435.760	166.893.743	69%
MARCHE	AMANDOLA	1.223.906.000	1.223.906.000	586.670.000	68%
PUGLIA	PALAGIANO	4.318.915.839	4.318.915.839	2.288.866.029	65%
TOSCANA	MULAZZO	1.227.196.057	1.227.196.057	651.591.999	65%
Totale		280.568.232.247	280.568.232.247	156.009.559.128	64%
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	38.907.386.325	38.907.386.325	22.212.724.196	64%
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	318.153.791	318.153.791	211.704.395	60%
TOSCANA	CAPANORI	23.121.034.269	23.121.034.269	16.867.505.965	58%
BASILICATA	LAGONEGRO	2.537.291.000	2.537.291.000	1.901.633.000	57%
SICILIA	CORLEONE	1.990.610.877	1.990.610.877	1.559.380.724	56%
CALABRIA	CASABONA	616.491.450	616.491.450	492.556.227	56%
SICILIA	TUSA	908.561.535	908.561.535	742.426.268	55%
SARDEGNA	NURALLAO	261.959.000	261.959.000	222.294.000	54%
MARCHE	BOLOGNOLA	197.535.000	197.535.000	168.722.000	54%
LAZIO	FERENTINO	9.589.070.557	9.589.070.557	8.195.034.605	54%
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	7.808.419.107	7.808.419.107	6.700.331.502	54%
ABRUZZO	ROSELLO	153.325.000	153.325.000	161.751.000	49%
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	25.604.274.366	25.604.274.366	35.262.651.213	42%
VENETO	GREZZANA	5.137.654.854	5.137.654.854	7.130.266.020	42%
SICILIA	GRANITI	333.942.000	333.942.000	478.465.000	41%

Evidenzia, fra le entrate proprie (Tit. I + Tit. III), la quota delle entrate tributarie. I valori più elevati sono i più apprezzabili per la maggiore stabilità della fonte tributaria. Si apprezzano, quindi, negativamente, i valori più bassi detenuti dai Comuni di Graniti, Grezzana e Civitanova Marche.

²¹⁴ In questa, come in altre tabelle, può ritrovarsi la stessa colonna ripetuta due volte. Ciò è dovuto al fatto che lo stesso dato viene utilizzato sia al numeratore che al denominatore.

Indicatore 5 - Entrate extratributarie su entrate proprie. Esercizio 2001

Regione	Ente	Entrate Extratributarie	Entrate proprie		Entr. Extratrib./ Ent. Prop.
SICILIA	GRANITI	478.465.000	333.942.000	478.465.000	59%
VENETO	GREZZANA	7.130.266.020	5.137.654.854	7.130.266.020	58%
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	35.262.651.213	25.604.274.366	35.262.651.213	58%
ABRUZZO	ROSELLO	161.751.000	153.325.000	161.751.000	51%
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	6.700.331.502	7.808.419.107	6.700.331.502	46%
LAZIO	FERENTINO	8.195.034.605	9.589.070.557	8.195.034.605	46%
MARCHE	BOLOGNOLA	168.722.000	197.535.000	168.722.000	46%
SARDEGNA	NURALLAO	222.294.000	261.959.000	222.294.000	46%
SICILIA	TUSA	742.426.268	908.561.535	742.426.268	45%
CALABRIA	CASABONA	492.556.227	616.491.450	492.556.227	44%
SICILIA	CORLEONE	1.559.380.724	1.990.610.877	1.559.380.724	44%
BASILICATA	LAGONEGRO	1.901.633.000	2.537.291.000	1.901.633.000	43%
TOSCANA	CAPANORI	16.867.505.965	23.121.034.269	16.867.505.965	42%
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	211.704.395	318.153.791	211.704.395	40%
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	22.212.724.196	38.907.386.325	22.212.724.196	36%
Totale		156.009.559.128	280.568.232.247	156.009.559.128	36%
TOSCANA	MULAZZO	651.591.999	1.227.196.057	651.591.999	35%
PUGLIA	PALAGIANO	2.288.866.029	4.318.915.839	2.288.866.029	35%
MARCHE	AMANDOLA	586.670.000	1.223.906.000	586.670.000	32%
ABRUZZO	SANTEUFEMIA A MAIELLA	166.893.743	369.435.760	166.893.743	31%
SICILIA	MODICA	7.461.095.386	17.876.866.745	7.461.095.386	29%
TOSCANA	GROSSETO	21.585.393.135	54.652.848.147	21.585.393.135	28%
PUGLIA	LATERZA	1.251.040.554	3.603.988.206	1.251.040.554	26%
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	245.636.000	840.696.000	245.636.000	23%
TOSCANA	PIOMBINO	9.381.066.961	32.211.200.846	9.381.066.961	23%
PUGLIA	CASTELLANETA	2.697.850.267	10.555.979.279	2.697.850.267	20%
PUGLIA	TAVIANO	1.114.991.873	4.384.957.916	1.114.991.873	20%
LAZIO	APRILIA	5.840.784.299	29.556.126.376	5.840.784.299	17%
PUGLIA	MELISSANO	430.232.767	2.260.405.945	430.232.767	16%

Per le stesse considerazioni fatte in merito all'indicatore n. 4, si apprezzano negativamente i valori più elevati detenuti, naturalmente, dagli stessi Enti che nel prospetto precedente mostravano i valori più bassi.

Indicatore 6 - Pressione entrate proprie pro capite. Esercizio 2001

Regione	Ente	Entrate Tributarie	Entrate Extratributarie	Popolazione 2001	Pressione ent. pro capite
MARCHE	BOLOGNOLA	197.535.000	168.722.000	155	2.362.948
E. ROMAGNA	CERVIA	38.907.386.325	22.212.724.196	25.892	2.360.579
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	25.604.274.366	35.262.651.213	38.299	1.589.256
ABRUZZO	SANT'EUFEMIA A MAIELLA	369.435.760	166.893.743	365	1.469.396
TOSCANA	PIOMBINO	32.211.200.846	9.381.066.961	33.925	1.226.006
VENETO	GREZZANA	5.137.654.854	7.130.266.020	10.045	1.221.296
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	7.808.419.107	6.700.331.502	12.540	1.156.998
TOSCANA	GROSSETO	54.652.848.147	21.585.393.135	71.263	1.069.815
TOSCANA	CAPANORI	23.121.034.269	16.867.505.965	42.454	941.926
Totale		280.568.232.247	156.009.559.128	468.982	930.905
ABRUZZO	ROSELLO	153.325.000	161.751.000	342	921.275
LAZIO	FERENTINO	9.589.070.557	8.195.034.605	20.103	884.649
PUGLIA	CASTELLANETA	10.555.979.279	2.697.850.267	17.393	762.021
TOSCANA	MULAZZO	1.227.196.057	651.591.999	2.565	732.471
BASILICATA	LAGONEGRO	2.537.291.000	1.901.633.000	6.146	722.246
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	840.696.000	245.636.000	1.650	658.383
LAZIO	APRILIA	29.556.126.376	5.840.784.299	56.028	631.772
SICILIA	GRANITI	333.942.000	478.465.000	1.587	511.914
SICILIA	TUSA	908.561.535	742.426.268	3.358	491.658
SICILIA	MODICA	17.876.866.745	7.461.095.386	52.639	481.353
MARCHE	AMANDOLA	1.223.906.000	586.670.000	3.969	456.179
PUGLIA	TAVIANO	4.384.957.916	1.114.991.873	12.506	439.785
PUGLIA	PALAGIANO	4.318.915.839	2.288.866.029	15.815	417.817
PUGLIA	MELISSANO	2.260.405.945	430.232.767	7.448	361.257
CALABRIA	CASABONA	616.491.450	492.556.227	3.160	350.964
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	318.153.791	211.704.395	1.515	349.741
SARDEGNA	NURALLAO	261.959.000	222.294.000	1.431	338.402
PUGLIA	LATERZA	3.603.988.206	1.251.040.554	14.996	323.755
SICILIA	CORLEONE	1.990.610.877	1.559.380.724	11.393	311.594

Evidenzia l'incidenza, sul singolo abitante, delle entrate proprie. I valori minimi e massimi possono trovare, in via teorica, opposta interpretazione a seconda che li si consideri espressione, rispettivamente, di alti o bassi margini di future manovre in aumento ovvero di scarsità o abbondanza di risorse reperibili. Trattandosi di Enti che già, con il disavanzo, mostrano difficoltà finanziarie, l'interpretazione non può non essere che quest'ultima. Si segnalano quindi, negativamente, soprattutto i Comuni di Corleone, Laterza e Nurallao.

Indicatore 7 - Pressione tributaria pro capite. Esercizio 2001

Regione	Ente	Ent. Tributarie	Popolazione 2001	Pressione Trib. pro capite
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	38.907.386.325	25.892	1.502.680
MARCHE	BOLOGNOLA	197.535.000	155	1.274.419
ABRUZZO	SANTEUFEMIA A MAIELLA	369.435.760	365	1.012.153
TOSCANA	PIOMBINO	32.211.200.846	33.925	949.483
TOSCANA	GROSSETO	54.652.848.147	71.263	766.918
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	25.604.274.366	38.299	668.536
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	7.808.419.107	12.540	622.681
PUGLIA	CASTELLANETA	10.555.979.279	17.393	606.910
Totale		280.568.232.247	468.982	598.249
TOSCANA	CAPANNORI	23.121.034.269	42.454	544.614
LAZIO	APRILIA	29.556.126.376	56.028	527.524
VENETO	GREZZANA	5.137.654.854	10.045	511.464
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	840.696.000	1.650	509.513
TOSCANA	MULAZZO	1.227.196.057	2.565	478.439
LAZIO	FERENTINO	9.589.070.557	20.103	476.997
ABRUZZO	ROSELLO	153.325.000	342	448.319
BASILICATA	LAGONEGRO	2.537.291.000	6.146	412.836
PUGLIA	TAVIANO	4.384.957.916	12.506	350.628
SICILIA	MODICA	17.876.866.745	52.639	339.613
MARCHE	AMANDOLA	1.223.906.000	3.969	308.366
PUGLIA	MELISSANO	2.260.405.945	7.448	303.492
PUGLIA	PALAGIANO	4.318.915.839	15.815	273.090
SICILIA	TUSA	908.561.535	3.358	270.566
PUGLIA	LATERZA	3.603.988.206	14.996	240.330
SICILIA	GRANITI	333.942.000	1.587	210.423
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	318.153.791	1.515	210.003
CALABRIA	CASABONA	616.491.450	3.160	195.092
SARDEGNA	NURALLAO	261.959.000	1.431	183.060
SICILIA	CORLEONE	1.990.610.877	11.393	174.722

Evidenzia l'incidenza, sul singolo cittadino, delle entrate tributarie. Valgono, a maggior ragione, le considerazioni fatte per l'indicatore precedente. Si segnalano, allora, i Comuni di Corleone, Nurallao e Casabona.

Indicatore 8 - Trasferimenti erariali pro capite. Esercizio 2001

Regione	Ente	Trasf. Corr. Stato	Popolazione 2001	Trasf. Erariali pro capite
MARCHE	BOLOGNOLA	213.918.000	155	1.380.116
ABRUZZO	ROSELLO	326.163.000	342	953.693
ABRUZZO	SANTEUFEMIA A MAIELLA	285.800.000	365	783.014
CALABRIA	CASABONA	2.148.578.303	3.160	679.930
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	1.005.327.240	1.515	663.582
BASILICATA	LAGONEGRO	3.868.448.000	6.146	629.425
TOSCANA	MULAZZO	1.589.022.065	2.565	619.502
SICILIA	GRANITI	937.909.000	1.587	590.995
SICILIA	CORLEONE	5.914.874.756	11.393	519.167
TOSCANA	GROSSETO	34.735.651.157	71.263	487.429
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	790.763.000	1.650	479.250
SARDEGNA	NURALLAO	682.423.000	1.431	476.885
MARCHE	AMANDOLA	1.808.934.000	3.969	455.766
SICILIA	MODICA	23.874.978.312	52.639	453.561
SICILIA	TUSA	1.370.167.638	3.358	408.031
PUGLIA	MELISSANO	2.997.958.555	7.448	402.519
PUGLIA	LATERZA	5.849.374.099	14.996	390.062
TOSCANA	CAPANNORI	16.009.388.758	42.454	377.100
Totale		175.717.692.374	468.982	374.679
PUGLIA	TAVIANO	4.419.673.300	12.506	353.404
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	4.177.256.251	12.540	333.115
PUGLIA	CASTELLANETA	5.650.253.218	17.393	324.858
LAZIO	FERENTINO	6.383.593.753	20.103	317.544
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	12.055.350.538	38.299	314.769
TOSCANA	PIOMBINO	10.467.556.361	33.925	308.550
PUGLIA	PALAGIANO	4.503.678.380	15.815	284.773
VENETO	GREZZANA	2.760.376.859	10.045	274.801
LAZIO	APRILIA	14.553.688.034	56.028	259.757
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	6.336.586.797	25.892	244.731

Evidenzia l'importo dei trasferimenti erariali per abitante. L'ampia forbice, che va dalle 244.731 lire di Cervia al 1.380.116 di lire di Bolognola, deve far riflettere stante i criteri essenzialmente equitativi che presiedono queste erogazioni. La diversità dei dati può essere dovuta a trasferimenti mirati e vincolati, come, ad esempio, quelli per il pagamento delle rate dei mutui in scadenza assistiti da contributi. I bassi valori, allora, possono essere indici negativi di scarsità di investimenti assistiti e vanno apprezzati negativamente. Si segnalano, per questo, i Comuni di Aprilia, Cervia e Grezzana.

Rigidità del bilancio

L'amministrazione può scegliere come utilizzare le risorse comunali nella misura in cui il bilancio non sia stato vincolato da impegni di spesa a lungo termine assunti in precedenti esercizi. Conoscere il grado di rigidità del bilancio permette, allora, di individuare quale sia il margine di operatività discrezionale per assumere nuove scelte di gestione oppure, come ad esempio nell'ipotesi degli Enti in esame, la difficoltà di riportare il bilancio in pareggio. Si possono così costruire tre specifici indicatori:

Indicatore 9 - Rigidità strutturale. Esercizio 2001

Regione	Ente	Spese personale	Rimborso mutui e interessi	Entrate Correnti	Rigidità strutturale
SICILIA	GRANITI	1.248.532.000	397.701.000	2.407.986.000	68%
SARDEGNA	NURALLAO	767.421.000	516.740.000	1.935.355.000	66%
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	792.239.087	226.592.043	1.640.335.913	62%
PUGLIA	CASTELLANETA	8.059.165.266	3.927.360.110	19.339.900.764	62%
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	900.709.000	274.258.000	1.931.106.000	61%
PUGLIA	TAVIANO	3.848.965.517	1.848.722.527	10.178.037.557	56%
ABRUZZO	ROSELLO	323.613.000	113.188.000	789.214.000	55%
TOSCANA	GROSSETO	41.685.274.846	22.456.648.513	118.244.991.567	54%
TOSCANA	CAPANORI	19.617.800.803	11.080.646.921	57.466.558.420	53%
PUGLIA	MELISSANO	1.957.544.834	1.145.094.008	5.809.705.611	53%
SICILIA	TUSA	2.043.549.782	243.844.987	4.309.760.864	53%
TOSCANA	MULAZZO	1.158.318.573	677.185.712	3.527.860.643	52%
SICILIA	CORLEONE	6.640.453.085	192.600.006	13.499.514.067	51%
TOSCANA	PIOMBINO	17.189.639.000	9.755.170.031	54.476.345.303	49%
PUGLIA	LATERZA	4.074.767.303	1.651.264.430	11.658.290.706	49%
SICILIA	MODICA	30.742.822.579	5.811.143.539	74.914.833.853	49%
MARCHE	AMANDOLA	1.617.539.000	424.596.000	4.239.645.000	48%
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	6.507.282.658	2.649.325.025	19.022.711.421	48%
CALABRIA	CASABONA	1.103.872.000	592.237.680	3.648.045.755	46%
Totale		208.326.030.636	103.503.425.842	675.036.752.430	46%
MARCHE	BOLOGNOLA	270.810.000	64.332.000	798.439.000	42%
BASILICATA	LAGONEGRO	2.557.182.000	1.326.331.000	9.431.078.000	41%
E.ROMAGNA	CERVIA	19.123.747.408	8.396.829.464	68.618.601.224	40%
LAZIO	APRILIA	11.105.724.601	9.577.908.254	52.226.567.587	40%
LAZIO	FERENTINO	5.289.111.309	5.535.618.494	29.122.868.486	37%
PUGLIA	PALAGIANO	3.126.072.273	937.515.137	11.459.576.248	35%
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	13.606.711.376	11.555.448.696	78.189.541.266	32%
VENETO	GREZZANA	2.785.897.696	2.039.324.265	15.289.905.172	32%
ABRUZZO	S.EUFEMIA A MAIELLA	181.264.640	85.800.000	859.977.003	31%

Evidenzia l'incidenza di entrambe le componenti di rigidità, costituite dalle spese per il personale più quelle per il pagamento delle rate di mutui in scadenza, sulle entrate correnti. E' chiaro che maggiore è il valore dell'incidenza minore è la possibilità di manovra discrezionale sul bilancio. Si apprezzano, quindi, negativamente, i dati riferiti ai Comuni di Graniti, Nurallao, San Marco La Catola.

Indicatore 10 - Rigidità per costo personale. Esercizio 2001

Regione	Ente	Spese personale	Entrate Correnti	Rigidità per costo personale
SICILIA	GRANITI	1.248.532.000	2.407.986.000	52%
SICILIA	CORLEONE	6.640.453.085	13.499.514.067	49%
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	792.239.087	1.640.335.913	48%
SICILIA	TUSA	2.043.549.782	4.309.760.864	47%
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	900.709.000	1.931.106.000	47%
PUGLIA	CASTELLANETA	8.059.165.266	19.339.900.764	42%
SICILIA	MODICA	30.742.822.579	74.914.833.853	41%
ABRUZZO	ROSELLO	323.613.000	789.214.000	41%
SARDEGNA	NURALLAO	767.421.000	1.935.355.000	40%
MARCHE	AMANDOLA	1.617.539.000	4.239.645.000	38%
PUGLIA	TAVIANO	3.848.965.517	10.178.037.557	38%
TOSCANA	GROSSETO	41.685.274.846	118.244.991.567	35%
PUGLIA	LATERZA	4.074.767.303	11.658.290.706	35%
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	6.507.282.658	19.022.711.421	34%
TOSCANA	CAPANNORI	19.617.800.803	57.466.558.420	34%
MARCHE	BOLOGNOLA	270.810.000	798.439.000	34%
PUGLIA	MELISSANO	1.957.544.834	5.809.705.611	34%
TOSCANA	MULAZZO	1.158.318.573	3.527.860.643	33%
TOSCANA	PIOMBINO	17.189.639.000	54.476.345.303	32%
Totale		208.326.030.636	675.036.752.430	31%
CALABRIA	CASABONA	1.103.872.000	3.648.045.755	30%
E. ROMAGNA	CERVIA	19.123.747.408	68.618.601.224	28%
PUGLIA	PALAGIANO	3.126.072.273	11.459.576.248	27%
BASILICATA	LAGONEGRO	2.557.182.000	9.431.078.000	27%
LAZIO	APRILIA	11.105.724.601	52.226.567.587	21%
ABRUZZO	SANT'EUFEMIA A MAIELLA	181.264.640	859.977.003	21%
VENETO	GREZZANA	2.785.897.696	15.289.905.172	18%
LAZIO	FERENTINO	5.289.111.309	29.122.868.486	18%
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	13.606.711.376	78.189.541.266	17%

Evidenzia l'incidenza, sulle entrate correnti, di una sola delle due componenti di rigidità, le spese per il personale. I dati segnalano negativamente i Comuni di Graniti, Corleone e San Marco La Catola.

Indicatore 11 - Rigidità per indebitamento. Esercizio 2001

Regione	Ente	Rimborso mutui e interessi	Entrate correnti	Rig. per indebitamento
SARDEGNA	NURALLAO	516.740.000	1.935.355.000	27%
PUGLIA	CASTELLANETA	3.927.360.110	19.339.900.764	20%
PUGLIA	MELISSANO	1.145.094.008	5.809.705.611	20%
TOSCANA	CAPANNORI	11.080.646.921	57.466.558.420	19%
TOSCANA	MULAZZO	677.185.712	3.527.860.643	19%
LAZIO	FERENTINO	5.535.618.494	29.122.868.486	19%
TOSCANA	GROSSETO	22.456.648.513	118.244.991.567	19%
LAZIO	APRILIA	9.577.908.254	52.226.567.587	18%
PUGLIA	TAVIANO	1.848.722.527	10.178.037.557	18%
TOSCANA	PIOMBINO	9.755.170.031	54.476.345.303	18%
SICILIA	GRANITI	397.701.000	2.407.986.000	17%
CALABRIA	CASABONA	592.237.680	3.648.045.755	16%
Totale		99.365.312.396	675.036.752.430	15%
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	11.555.448.696	78.189.541.266	15%
ABRUZZO	ROSELLO	113.188.000	789.214.000	14%
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	274.258.000	1.931.106.000	14%
PUGLIA	LATERZA	1.651.264.430	11.658.290.706	14%
BASILICATA	LAGONEGRO	1.326.331.000	9.431.078.000	14%
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	2.649.325.025	19.022.711.421	14%
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	226.592.043	1.640.335.913	14%
VENETO	GREZZANA	2.039.324.265	15.289.905.172	13%
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	8.396.829.464	68.618.601.224	12%
MARCHE	AMANDOLA	424.596.000	4.239.645.000	10%
ABRUZZO	SANT'EUFEMIA A MAIELLA	85.800.000	859.977.003	10%
PUGLIA	PALAGIANO	937.515.137	11.459.576.248	8%
MARCHE	BOLOGNOLA	64.332.000	798.439.000	8%
SICILIA	MODICA	5.811.143.539	74.914.833.853	8%
SICILIA	TUSA	243.844.987	4.309.760.864	6%
SICILIA	CORLEONE	192.600.006	13.499.514.067	1%

Evidenzia l'incidenza, sulle entrate correnti, dell'altra componente di rigidità, le spese per rimborso delle rate di mutui e degli interessi.

I Comuni con le situazioni più rigide sono Nurallao, Castellaneta e Melissano.

Rigidità pro capite

Si è visto che i fattori di rigidità di lungo termine sono il costo del personale e il livello dell'indebitamento.

Il dato assume anche una sua significatività se rapportato alla popolazione in quanto se ne misura il carico per abitante.

Si possono così costruire altri indicatori come appresso specificati:

Indicatore 12 - Grado di rigidità pro capite. Esercizio 2001

Regione	Ente	Spese personale e interessi	Rimborso mutui	Popolazione anno 2001	Rig. Strut. pro capite
MARCHE	BOLOGNOLA	270.810.000	64.332.000	155	2.162.206
ABRUZZO	ROSELLO	323.613.000	113.188.000	342	1.277.196
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	19.123.747.408	8.396.829.464	25.892	1.062.899
SICILIA	GRANITI	1.248.532.000	397.701.000	1.587	1.037.324
TOSCANA	GROSSETO	41.685.274.846	22.456.648.513	71.263	900.073
SARDEGNA	NURALLAO	767.421.000	516.740.000	1.431	897.387
TOSCANA	PIOMBINO	17.189.639.000	9.755.170.031	33.925	794.246
ABRUZZO	SANT'EUFEMIA A MAIELLA	181.264.640	85.800.000	365	731.684
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	6.507.282.658	2.649.325.025	12.540	730.192
TOSCANA	CAPANORI	19.617.800.803	11.080.646.921	42.454	723.099
TOSCANA	MULAZZO	1.158.318.573	677.185.712	2.565	715.596
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	900.709.000	274.258.000	1.650	712.101
SICILIA	MODICA	30.742.822.579	5.811.143.539	52.639	694.427
PUGLIA	CASTELLANETA	8.059.165.266	3.927.360.110	17.393	689.158
SICILIA	TUSA	2.043.549.782	243.844.987	3.358	681.178
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	792.239.087	226.592.043	1.515	672.496

Totale	207.959.608.724	103.503.425.842	468.982	664.126
---------------	------------------------	------------------------	----------------	----------------

MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	13.240.289.464	11.555.448.696	38.299	647.425
BASILICATA	LAGONEGRO	2.557.182.000	1.326.331.000	6.146	631.877
SICILIA	CORLEONE	6.640.453.085	192.600.006	11.393	599.759
LAZIO	FERENTINO	5.289.111.309	5.535.618.494	20.103	538.463
CALABRIA	CASABONA	1.103.872.000	592.237.680	3.160	536.744
MARCHE	AMANDOLA	1.617.539.000	424.596.000	3.969	514.521
VENETO	GREZZANA	2.785.897.696	2.039.324.265	10.045	480.361
PUGLIA	TAVIANO	3.848.965.517	1.848.722.527	12.506	455.596
PUGLIA	MELISSANO	1.957.544.834	1.145.094.008	7.448	416.573
PUGLIA	LATERZA	4.074.767.303	1.651.264.430	14.996	381.837
LAZIO	APRILIA	11.105.724.601	9.577.908.254	56.028	369.166
PUGLIA	PALAGIANO	3.126.072.273	937.515.137	15.815	256.945

Rapporta le due componenti di rigidità alla popolazione e ne evidenzia i valori.

Gli Enti con le situazioni meno favorevoli sono Bolognola, Rosello e Cervia.

Indicatore 13 - Costo del personale pro capite. Esercizio 2001

Regione	Ente	Spese personale	Popolazione anno 2001	Costo del pers. pro capite
MARCHE	BOLOGNOLA	270.810.000	155	1.747.161
ABRUZZO	ROSELLO	323.613.000	342	946.237
SICILIA	GRANITI	1.248.532.000	1.587	786.725
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	19.123.747.408	25.892	738.597
SICILIA	TUSA	2.043.549.782	3.358	608.562
TOSCANA	GROSSETO	41.685.274.846	71.263	584.950
SICILIA	MODICA	30.742.822.579	52.639	584.031
SICILIA	CORLEONE	6.640.453.085	11.393	582.854
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	900.709.000	1.650	545.884
SARDEGNA	NURALLAO	767.421.000	1.431	536.283
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	792.239.087	1.515	522.930
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	6.507.282.658	12.540	518.922
TOSCANA	PIOMBINO	17.189.639.000	33.925	506.695
ABRUZZO	SANTEUFEMIA A MAIELLA	181.264.640	365	496.615
PUGLIA	CASTELLANETA	8.059.165.266	17.393	463.357
TOSCANA	CAPANORI	19.617.800.803	42.454	462.095
TOSCANA	MULAZZO	1.158.318.573	2.565	451.586
Totale		207.959.608.724	468.982	443.428
BASILICATA	LAGONEGRO	2.557.182.000	6.146	416.073
MARCHE	AMANDOLA	1.617.539.000	3.969	407.543
CALABRIA	CASABONA	1.103.872.000	3.160	349.327
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	13.240.289.464	38.299	345.708
PUGLIA	TAVIANO	3.848.965.517	12.506	307.770
VENETO	GREZZANA	2.785.897.696	10.045	277.342
PUGLIA	LATERZA	4.074.767.303	14.996	271.724
LAZIO	FERENTINO	5.289.111.309	20.103	263.101
PUGLIA	MELISSANO	1.957.544.834	7.448	262.828
LAZIO	APRILIA	11.105.724.601	56.028	198.217
PUGLIA	PALAGIANO	3.126.072.273	15.815	197.665

Evidenzia il rapporto con la popolazione della sola componente del costo del personale.

Gli Enti da segnalare negativamente sono gli stessi dell'indicatore precedente più il Comune di Graniti.

Indicatore 14 - Indebitamento pro capite

Regione	Ente	Indeb. Compl.	Popolazione anno 2001	Indeb. pro capite
MARCHE	AMANDOLA	23.626.925.000	3.969	5.952.866
SARDEGNA	NURALLAO	6.130.640.219	1.431	4.284.165
ABRUZZO	SANT'EUFEMIA A MAIELLA	1.501.895.082	365	4.114.781
TOSCANA	GROSSETO	278.218.679.452	71.263	3.904.111
LAZIO	FERENTINO	77.110.076.829	20.103	3.835.750
TOSCANA	PIOMBINO	125.227.576.429	33.925	3.691.307
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	137.232.398.021	38.299	3.583.185
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	88.005.396.431	25.892	3.398.942
SICILIA	GRANITI	4.494.602.234	1.587	2.832.138
BASILICATA	LAGONEGRO	15.847.402.000	6.146	2.578.490
Totale		1.193.153.343.555	468.982	2.541.118
ABRUZZO	ROSELLO	861.238.000	342	2.518.240
VENETO	GREZZANA	23.377.165.034	10.045	2.327.244
PUGLIA	PALAGIANO	36.743.942.004	15.815	2.323.360
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	27.148.000.000	12.540	2.164.912
PUGLIA	MELISSANO	15.755.331.654	7.448	2.115.378
CALABRIA	CASABONA	6.564.170.122	3.160	2.077.269
PUGLIA	CASTELLANETA	35.645.557.694	17.393	2.049.420
TOSCANA	MULAZZO	5.247.837.517	2.565	2.045.941
PUGLIA	TAVIANO	24.790.735.001	12.506	1.982.307
LAZIO	APRILIA	102.337.100.157	56.028	1.826.535
SICILIA	CORLEONE	19.343.521.222	11.393	1.697.843
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	2.642.728.000	1.650	1.601.653
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	2.409.848.720	1.515	1.590.659
TOSCANA	CAPANORI	67.369.778.344	42.454	1.586.889
PUGLIA	LATERZA	23.573.019.362	14.996	1.571.954
SICILIA	TUSA	4.130.745.458	3.358	1.230.121
SICILIA	MODICA	36.378.295.885	52.639	691.090
MARCHE	BOLOGNOLA	23.861.000	155	153.942

Evidenzia l'incidenza dell'indebitamento complessivo dell'Ente, come risulta dal conto del patrimonio, sulla popolazione residente. Gli Enti con i valori più elevati sono Amandola, Nurallao e Sant'Eufemia a Maiella.

Indicatore 15 - Incidenza del costo per il personale sulla spesa corrente. Esercizio 2001

Regione	Ente	Spese pers.	Spese corr.	Inc. cos. Pers. /spe. corr.
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	792.239.087	1.538.178.753	52%
SICILIA	MODICA	30.742.822.579	65.479.308.774	47%
SICILIA	GRANITI	1.248.532.000	2.738.359.000	46%
SICILIA	TUSA	2.043.549.782	4.482.482.110	46%
ABRUZZO	ROSELLO	323.613.000	717.709.000	45%
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	900.709.000	2.008.489.000	45%
PUGLIA	CASTELLANETA	8.059.165.266	18.109.619.433	45%
SICILIA	CORLEONE	6.640.453.085	15.108.555.834	44%
PUGLIA	TAVIANO	3.848.965.517	9.403.062.697	41%
SARDEGNA	NURALLAO	767.421.000	1.941.394.000	40%
MARCHE	AMANDOLA	1.617.539.000	4.179.261.000	39%
PUGLIA	LATERZA	4.074.767.303	11.476.978.446	36%
TOSCANA	CAPANNORI	19.617.800.803	55.570.795.888	35%
PUGLIA	MELISSANO	1.957.544.834	5.651.589.143	35%
TOSCANA	MULAZZO	1.158.318.573	3.384.477.413	34%
MARCHE	BOLOGNOLA	270.810.000	799.553.000	34%
TOSCANA	PIOMBINO	17.189.639.000	50.985.479.882	34%
TOSCANA	GROSSETO	41.685.274.846	123.847.378.967	34%
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	6.507.282.658	19.560.434.982	33%
Totale		207.959.608.724	660.101.073.897	32%
CALABRIA	CASABONA	1.103.872.000	3.490.044.294	32%
BASILICATA	LAGONEGRO	2.557.182.000	8.688.037.000	29%
PUGLIA	PALAGIANO	3.126.072.273	10.906.779.078	29%
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	19.123.747.408	68.905.532.729	28%
ABRUZZO	SANT'EUFEMIA A MAIELLA	181.264.640	836.754.317	22%
LAZIO	APRILIA	11.105.724.601	55.359.992.237	20%
LAZIO	FERENTINO	5.289.111.309	27.067.977.795	20%
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	13.240.289.464	71.753.830.836	18%
VENETO	GREZZANA	2.785.897.696	16.109.018.289	17%

Misura l'incidenza sulle spese correnti del costo per il personale. I valori più elevati sono espressi dai Comuni di San Marco La Catola, Modica, Graniti e Tusa.

Indicatore 16 - Costo medio del personale. Esercizio 2001

Regione	Ente	Spese pers.	Dipendenti	Costo medio del personale
SICILIA	CORLEONE	6.640.453.085	80	83.005.664
SICILIA	GRANITI	1.248.532.000	18	69.362.889
PUGLIA	CASTELLANETA	8.059.165.266	124	64.993.268
CALABRIA	CASABONA	1.103.872.000	17	64.933.647
ABRUZZO	ROSELLO	323.613.000	5	64.722.600
SARDEGNA	NURALLAO	767.421.000	12	63.951.750
PUGLIA	LATERZA	4.074.767.303	64	63.668.239
BASILICATA	LAGONEGRO	2.557.182.000	41	62.370.293
VENETO	GREZZANA	2.785.897.696	46	60.562.993
LAZIO	APRILIA	11.105.724.601	184	60.357.199
PUGLIA	TAVIANO	3.848.965.517	64	60.140.086
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	900.709.000	15	60.047.267
MARCHE	AMANDOLA	1.617.539.000	27	59.908.852
TOSCANA	CAPANORI	19.617.800.803	343	57.194.755
PUGLIA	PALAGIANO	3.126.072.273	55	56.837.678
TOSCANA	GROSSETO	41.685.274.846	736	56.637.602
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	6.507.282.658	115	56.585.067
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	19.123.747.408	340	56.246.316
TOSCANA	PIOMBINO	17.189.639.000	310	55.450.448
LAZIO	FERENTINO	5.289.111.309	98	53.970.524
PUGLIA	MELISSANO	1.957.544.834	37	52.906.617
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	792.239.087	15	52.815.939
Totale		207.959.608.724	3.967	52.422.387
TOSCANA	MULAZZO	1.158.318.573	23	50.361.677
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	13.240.289.464	268	49.404.065
ABRUZZO	SANT'EUFEMIA A MAIELLA	181.264.640	4	45.316.160
MARCHE	BOLOGNOLA	270.810.000	6	45.135.000
SICILIA	TUSA	2.043.549.782	48	42.573.954
SICILIA	MODICA	30.742.822.579	872	35.255.530

Rapporta le spese per il personale al numero dei dipendenti misurando il costo medio del personale.

Gli Enti con i valori più elevati sono i Comuni di Corleone, Graniti e Castellaneta.

Propensione all'investimento

Questi indicatori misurano la politica di sviluppo delle spese in c/capitale evidenziando le scelte dell'Ente nel campo degli investimenti. Se ne possono costruire due come di seguito:

Indicatore 17 - Propensione all'investimento

Regione	Ente	Investimenti	Spesa corrente tit.I	Investimenti tit. II	Rimb. Prestiti (int.3, 4, 5) tit.III	Propens. Invest.
PUGLIA	S. MARCO LA CATOLA	4.582.765.120	1.538.178.753	4.582.765.120	82.430.000	74%
MARCHE	AMANDOLA	7.878.274.000	4.179.261.000	7.878.274.000	224.073.000	64%
MARCHE	BOLOGNOLA	1.463.385.000	799.553.000	1.463.385.000	23.861.000	64%
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	2.864.945.000	2.008.489.000	2.864.945.000	116.983.000	57%
BASILICATA	LAGONEGRO	8.957.314.000	8.688.033.000	8.957.314.000	564.276.000	49%
E. ROMAGNA	CERVIA	68.775.852.900	68.905.532.729	68.775.852.900	5.024.696.605	48%
ABRUZZO	S. EUFEMIA A MAIELLA	490.600.000	836.754.317	490.600.000	85.800.000	35%
PUGLIA	LATERZA	6.432.005.300	11.476.978.446	6.432.005.300	630.319.016	35%
TOSCANA	CAPANORI	29.606.344.730	55.570.795.888	29.606.344.730	5.878.617.221	33%
LAZIO	FERENTINO	14.100.361.293	27.067.977.795	14.100.361.293	2.687.826.536	32%
SICILIA	CORLEONE	6.680.695.760	15.108.555.834	6.680.695.760	20.006.293	31%
SICILIA	TUSA	1.958.224.124	4.482.482.110	1.958.224.124	150.175.133	30%
PUGLIA	CASTELLANETA	7.955.019.410	18.109.619.433	7.955.019.410	1.889.136.530	28%
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	7.681.612.603	19.560.434.982	7.681.612.603	1.212.210.181	27%
Totale		251.093.543.715	660.101.069.897	251.093.543.715	50.327.766.590	26%
ABRUZZO	ROSELLO	261.689.000	717.709.000	261.689.000	79.512.000	25%
CALABRIA	CASABONA	1.085.101.739	3.490.044.294	1.085.101.739	196.057.680	23%
PUGLIA	PALAGIANO	3.274.955.543	10.906.779.078	3.274.955.543	493.686.752	22%
SARDEGNA	NURALLAO	569.477.000	1.941.394.000	569.477.000	159.396.000	21%
TOSCANA	MULAZZO	987.288.436	3.384.477.413	987.288.436	308.698.291	21%
SICILIA	GRANITI	715.418.000	2.738.359.000	715.418.000	202.519.000	20%
TOSCANA	GROSSETO	30.302.227.983	123.847.378.967	30.302.227.983	10.323.930.590	18%
TOSCANA	PIOMBINO	9.827.314.429	50.985.479.882	9.827.314.429	4.659.122.031	15%
SICILIA	MODICA	11.921.526.557	65.479.308.774	11.921.526.557	2.878.902.643	15%
PUGLIA	TAVIANO	1.800.606.317	9.403.062.697	1.800.606.317	927.669.721	15%
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	11.644.044.407	71.753.830.836	11.644.044.407	5.977.673.797	13%
LAZIO	APRILIA	8.287.631.502	55.359.992.237	8.287.631.502	4.138.113.446	12%
PUGLIA	MELISSANO	297.892.496	5.651.589.143	297.892.496	422.338.640	5%
VENETO	GREZZANA	690.971.066	16.109.018.289	690.971.066	969.735.484	4%

Si riportano le spese per investimenti (Tit. II) alla sommatoria delle spese correnti + investimenti + rimborso prestiti.

Il dato che ne discende misura il grado di interesse dell'Ente alla politica degli investimenti nell'ambito della spesa di gestione. Nella valutazione delle politiche di bilancio questo indicatore è molto significativo.

Così accanto ai Comuni di San Marco La Catola, Amandola e Bolognola, che mostrano valori elevati, si segnalano, per la scarsità dell'indice, i Comuni di Grezzana, Melissano e Aprilia.

Indicatore 18 - Investimenti pro capite

Regione	Ente	Investimenti	Popolazione	Investimenti pro capite
MARCHE	BOLOGNOLA	1.463.385.000	155	9.441.194
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	4.582.765.120	1.515	3.024.927
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	68.775.852.900	25.892	2.656.259
MARCHE	AMANDOLA	7.878.274.000	3.969	1.984.952
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	2.864.945.000	1.650	1.736.330
BASILICATA	LAGONEGRO	8.957.314.000	6.146	1.457.422
ABRUZZO	SANT'EUFEMIA A MAIELLA	490.600.000	365	1.344.110
ABRUZZO	ROSELLO	261.689.000	342	765.173
LAZIO	FERENTINO	14.100.361.293	20.103	701.406
TOSCANA	CAPANNORI	29.606.344.730	42.454	697.375
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	7.681.612.603	12.540	612.569
SICILIA	CORLEONE	6.680.695.760	11.393	586.386
SICILIA	TUSA	1.958.224.124	3.358	583.152
Totale		251.093.544.119	468.982	535.401
PUGLIA	CASTELLANETA	7.955.019.410	17.393	457.369
SICILIA	GRANITI	715.418.000	1.587	450.799
PUGLIA	LATERZA	6.432.005.300	14.996	428.915
TOSCANA	GROSSETO	30.302.227.983	71.263	425.217
SARDEGNA	NURALLAO	569.477.000	1.431	397.957
TOSCANA	MULAZZO	987.288.436	2.565	384.908
CALABRIA	CASABONA	1.085.101.739	3.160	343.387
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	11.644.044.407	38.299	304.030
TOSCANA	PIOMBINO	9.827.314.429	33.925	289.678
SICILIA	MODICA	11.921.526.557	52.639	226.477
PUGLIA	PALAGIANO	3.274.955.543	15.815	207.079
LAZIO	APRILIA	8.287.631.502	56.028	147.919
PUGLIA	TAVIANO	1.800.606.721	12.506	143.979
VENETO	GREZZANA	690.971.066	10.045	68.788
PUGLIA	MELISSANO	297.892.496	7.448	39.996

Misura il dato degli investimenti rapportato al numero dei residenti. I valori più bassi sono detenuti dagli stessi Enti di cui appena sopra (incluso Traviano).

Capacità di gestione

Seppure con approssimazione –i confronti andrebbero fatti fra Enti della stessa classe demografica– gli indicatori ricavabili sono in grado di fornire elementi di valutazione delle capacità operative della struttura dell’Ente. Si evidenziano due distinti rapporti: la densità di abitanti per dipendente e il volume medio di risorse nette spese da ogni dipendente. Sicché:

Indicatore 19 - Abitanti per dipendente

Regione	Ente	Popolazione anno 2001	Dipendenti	Abitanti per dipendente
LAZIO	APRILIA	56.028	184	305
PUGLIA	PALAGIANO	15.815	55	288
PUGLIA	LATERZA	14.996	64	234
VENETO	GREZZANA	10.045	46	218
LAZIO	FERENTINO	20.103	98	205
PUGLIA	MELISSANO	7.448	37	201
PUGLIA	TAVIANO	12.506	64	195
CALABRIA	CASABONA	3.160	17	186
BASILICATA	LAGONEGRO	6.146	41	150
MARCHE	AMANDOLA	3.969	27	147
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	38.299	268	143
SICILIA	CORLEONE	11.393	80	142
PUGLIA	CASTELLANETA	17.393	124	140
TOSCANA	CAPANNORI	42.454	343	124
SARDEGNA	NURALLAO	1.431	12	119
Totale		468.982	3.967	118
TOSCANA	MULAZZO	2.565	23	112
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	1.650	15	110
TOSCANA	PIOMBINO	33.925	310	109
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	12.540	115	109
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	1.515	15	101
TOSCANA	GROSSETO	71.263	736	97
ABRUZZO	SANT'EUFEMIA A MAIELLA	365	4	91
SICILIA	GRANITI	1.587	18	88
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	25.892	340	76
SICILIA	TUSA	3.358	48	70
ABRUZZO	ROSELLO	342	5	68
SICILIA	MODICA	52.639	872	60
MARCHE	BOLOGNOLA	155	6	26

I Comuni con gli indici più bassi sono Bolognola, Modica e Rosello. Il Comune di Modica, peraltro, è quello con il numero di abitanti di gran lunga più elevato.

Indicatore 20 - Risorse gestite per dipendente

Regione	Ente	Correnti	Personale	Interessi	Dipendenti	Ris. Gest. per dip.
VENETO	GREZZANA	16.109.018.289	2.785.897.696	1.069.588.781	46	266.381.126
LAZIO	APRILIA	55.359.992.237	11.105.724.601	5.439.794.808	184	210.948.222
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	71.753.830.836	13.240.289.464	5.577.774.899	268	197.521.517
LAZIO	FERENTINO	27.067.977.795	5.289.111.309	2.847.791.958	98	193.174.230
ABRUZZO	S EUFEMIA A MAIELLA	836.754.317	181.264.640	0	4	163.872.419
E. ROMAGNA	CERVIA	68.905.532.729	19.123.747.408	3.372.132.859	340	136.498.978
PUGLIA	PALAGIANO	10.906.779.078	3.126.072.273	443.828.385	55	133.397.789
BASILICATA	LAGONEGRO	8.688.037.000	2.557.182.000	762.055.000	41	130.946.341
CALABRIA	CASABONA	3.490.044.294	1.103.872.000	396.180.000	17	117.058.370
SICILIA	CORLEONE	15.108.555.834	6.640.453.085	172.593.713	80	103.693.863
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	19.560.434.982	6.507.282.658	1.437.114.844	115	101.009.022

Totale	660.101.073.897	207.959.608.724	53.175.659.252	3.967	100.571.164
---------------	------------------------	------------------------	-----------------------	--------------	--------------------

PUGLIA	LATERZA	11.476.978.446	4.074.767.303	1.020.945.414	64	99.707.277
TOSCANA	GROSSETO	123.847.378.967	41.685.274.846	12.132.717.923	736	95.148.623
TOSCANA	PIOMBINO	50.985.479.882	17.189.639.000	5.096.048.000	310	92.579.977
TOSCANA	CAPANORI	55.570.795.888	19.617.800.803	5.202.029.700	343	89.652.960
MARCHE	AMANDOLA	4.179.261.000	1.617.539.000	200.523.000	27	87.451.815
MARCHE	BOLOGNOLA	799.553.000	270.810.000	40.471.000	6	81.378.667
TOSCANA	MULAZZO	3.384.477.413	1.158.318.573	368.487.421	23	80.768.323
PUGLIA	MELISSANO	5.651.589.143	1.957.544.834	722.755.368	37	80.305.107
PUGLIA	TAVIANO	9.403.062.697	3.848.965.517	921.052.806	64	72.391.318
ABRUZZO	ROSELLO	717.709.000	323.613.000	33.676.000	5	72.084.000
SICILIA	GRANITI	2.738.359.000	1.248.532.000	195.182.000	18	71.924.722
SARDEGNA	NURALLAO	1.941.394.000	767.421.000	357.344.000	12	68.052.417
PUGLIA	CASTELLANETA	18.109.619.433	8.059.165.266	2.038.223.580	124	64.614.763
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	2.008.489.000	900.709.000	157.275.000	15	63.367.000
SICILIA	TUSA	4.482.482.110	2.043.549.782	93.669.854	48	48.859.635
PUGLIA	S. MARCO LA CATOLA	1.538.178.753	792.239.087	144.162.043	15	40.118.508
SICILIA	MODICA	65.479.308.774	30.742.822.579	2.932.240.896	872	36.472.758

I Comuni di Modica, San Marco La Catola e Tusa sono gli Enti con i valori più bassi da apprezzare negativamente. L'indicatore è costruito rapportando al numero dei dipendenti le spese correnti al netto delle spese per il personale e gli interessi passivi.

Incidenza dei residui

Con questa terminologia potrebbero essere costruiti vari indicatori a seconda dei termini prescelti per il rapporto.

Si è preferito rimanere nella gestione di competenza e rapportare, rispettivamente, i residui attivi e passivi formati nell'esercizio con il totale degli accertamenti e degli impegni. Il dato percentuale che ne scaturisce indica la parte di gestione che non si è conclusa con l'atto finale della riscossione e del pagamento e misura la capacità dell'ente di definire, o meno, i programmi. Cosicché seguono:

Indicatore 21 - Incidenza residui attivi

Regione	Ente	Totale residui attivi	Totale Acc. Comp.	Incidenza res. attivi
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	5.109.328.716	6.603.185.059	77%
MARCHE	BOLOGNOLA	1.613.213.000	2.405.811.000	67%
BASILICATA	LAGONEGRO	10.343.865.000	19.801.923.000	52%
SICILIA	CORLEONE	11.320.732.320	23.019.920.819	49%
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	3.382.823.000	6.928.050.000	49%
PUGLIA	LATERZA	9.616.967.397	19.746.392.697	49%
MARCHE	AMANDOLA	6.099.064.000	12.772.225.000	48%
SICILIA	TUSA	3.221.869.894	7.057.740.483	46%
LAZIO	FERENTINO	21.562.530.670	50.223.556.588	43%
PUGLIA	TAVIANO	11.858.978.741	28.793.808.183	41%
ABRUZZO	SANTEUFEMIA A MAIELLA	622.637.714	1.537.265.645	41%
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	45.571.694.938	116.249.836.198	39%
TOSCANA	MULAZZO	45.571.694.938	116.249.836.198	39%
TOSCANA	PIOMBINO	29.959.804.038	84.497.266.330	35%
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	38.497.862.383	111.170.235.747	35%
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	9.721.887.131	28.476.331.723	34%
PUGLIA	PALAGIANO	5.389.179.445	16.264.218.420	33%
PUGLIA	CASTELLANETA	13.403.253.626	42.439.867.807	32%
CALABRIA	CASABONA	1.656.742.534	5.246.071.688	32%
Totale		423.909.469.730	1.410.821.795.301	30%
SARDEGNA	NURALLAO	822.305.000	2.927.238.000	28%
ABRUZZO	ROSELLO	490.450.000	1.896.628.000	26%
SICILIA	MODICA	39.962.989.402	164.381.029.970	24%
TOSCANA	CAPANNORI	35.666.402.361	147.505.881.449	24%
VENETO	GREZZANA	5.637.528.907	24.775.735.693	23%
SICILIA	GRANITI	1.802.600.000	8.068.558.000	22%
TOSCANA	GROSSETO	38.657.488.535	215.403.895.513	18%
LAZIO	APRILIA	24.060.909.242	134.874.881.250	18%
PUGLIA	MELISSANO	2.284.666.798	14.029.703.841	16%

I Comuni nelle condizioni meno favorevoli risultano essere San Marco la Catola, Bolognola e Lagonegro.

Indicatore 22 - Incidenza residui passivi

Regione	Ente	Totale res. passivi	Totale imp. comp.	Incidenza res. passivi
PUGLIA	SAN MARCO LA CATOLA	4.874.325.258	6.583.457.899	74%
MARCHE	AMANDOLA	8.656.408.000	12.916.433.000	67%
MARCHE	BOLOGNOLA	1.590.628.000	2.474.570.000	64%
BASILICATA	LAGONEGRO	9.782.406.000	19.544.183.000	50%
LAZIO	FERENTINO	25.266.203.789	50.974.428.960	50%
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	3.299.040.000	7.128.606.000	46%
PUGLIA	TAVIANO	13.345.583.644	28.946.503.044	46%
SICILIA	CORLEONE	11.058.524.908	25.105.194.989	44%
SICILIA	TUSA	3.248.589.115	7.476.647.549	43%
PUGLIA	LATERZA	8.523.330.127	19.899.571.127	43%
EMILIA ROMAGNA	CERVIA	49.804.770.502	117.969.669.436	42%
TOSCANA	CAPANNORI	60.253.542.539	149.532.696.950	40%
ABRUZZO	SANT'EUFEMIA A MAIELLA	624.039.994	1.569.012.749	40%
TOSCANA	CAMPIGLIA MARITTIMA	12.077.568.124	30.420.099.061	40%
TOSCANA	PIOMBINO	29.252.058.549	81.731.290.158	36%
PUGLIA	PALAGIANO	5.359.318.020	16.132.137.177	33%
Totale		424.302.873.609	1.318.647.761.095	32%
MARCHE	CIVITANOVA MARCHE	32.303.125.321	109.184.315.195	30%
SICILIA	GRANITI	2.498.363.000	8.572.262.000	29%
PUGLIA	CASTELLANETA	12.316.572.665	43.032.873.296	29%
SARDEGNA	NURALLAO	785.866.000	3.072.206.000	26%
ABRUZZO	ROSELLO	480.151.000	1.889.652.000	25%
LAZIO	APRILIA	34.935.735.760	140.213.738.641	25%
SICILIA	MODICA	39.093.725.295	157.804.068.594	25%
PUGLIA	MELISSANO	3.287.743.322	13.997.775.113	23%
VENETO	GREZZANA	5.574.133.888	25.716.761.294	22%
TOSCANA	GROSSETO	44.370.602.181	222.576.540.761	20%
TOSCANA	MULAZZO	1.598.092.739	8.925.262.993	18%
CALABRIA	CASABONA	42.425.869	5.257.804.109	1%

Si confermano i Comuni appena segnalati più quello di Amandola.

5.1.4 Enti in disavanzo nel biennio 2000/2001

Come già segnalato al punto 5.2, fra i ventotto Enti che nel 2001 hanno registrato un disavanzo d'amministrazione, ve ne sono sei che avevano chiuso l'esercizio 2000 ugualmente in disavanzo. Di questi Enti, che sono i Comuni di Aprilia, Civitanova Marche, Melissano, Modica, Piombino e Rosello, la Sezione ritiene di dover dare ragione con un esame più puntuale della contabilità.

Comune di Aprilia (LT)**Popolazione 2001: 56.028 abitanti**

	2000	2001
Disavanzo di amministrazione	921.452.560	7.187.435.607
Debiti fuori bilancio riconosciuti e non ripianati nell'esercizio	0	0
Disavanzo di amministrazione effettivo	921.452.560	7.187.435.607
Disavanzo di amministrazione effettivo pro capite (in lire)	15.737	128.283
Fondi vincolati da ricostituire	0	0
Incidenza in % sulle entrate correnti ((dis. eff. + fv)/ ec)	2%	14%
Risultato della gestione di competenza	1.936.717.852	-5.338.857.391
Risultato della gestione dei residui	-2.939.483.269	-927.125.656
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	3.328.454.997	-3.133.424.650
Scoperto di cassa (residui passivi totali per anticipazioni di cassa)	1.459.470	9.689.613.104

I risultati finali e differenziali

Il comune di Aprilia chiude l'esercizio finanziario 2001 con un disavanzo di amministrazione di 7.187.435.607 lire. Anche l'esercizio 2000 aveva chiuso con un disavanzo di 921.452.560 lire. La gestione della competenza chiude con un disavanzo di gestione di 5.338.857.391 lire a fronte di un avanzo dell'anno 2000 di 1.936.717.852 lire. La gestione dei residui 2001 chiude con un disavanzo di 927.125.656 lire a fronte di un disavanzo dell'anno precedente di 2.939.483.269 lire.

L'equilibrio economico-finanziario presenta, nel 2001, un disavanzo di lire 3.133.424.650 a fronte di un risultato positivo dell'anno precedente di lire 3.328.454.997.

Nell'anno 2001 non sono stati perfezionati atti di riconoscimento di debiti fuori bilancio. Peraltro, l'amministrazione dà conto dell'esistenza di tali poste debitorie, poi riconosciute formalmente nel 2002 con atto del Commissario straordinario, pari a € 2.565.204,87 corrispondenti a 4,966 miliardi di lire di cui, in concreto, occorre tener conto nel valutare anche i dati del 2001.

Sulla base dei dati ufficiali, comunque, il disavanzo di amministrazione incide, per abitante, nella misura di lire 128.283 (otto volte in più che nel 2000) e rappresenta il 14% delle entrate correnti (nel 2000 il 2%).

Alla fine del 2001 il consuntivo espone uno scoperto di cassa di 9,689 miliardi di lire (anticipazioni non restituite).

La tabella dei parametri per l'accertamento delle condizioni di deficitarietà²¹⁵ evidenzia ben tre situazioni negative:

- 1) disavanzo di amministrazione complessivo superiore al 5% delle spese, desumibili dal titolo I e III della spesa, con esclusione del rimborso di anticipazioni di cassa;
- 2) volume dei residui attivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza, con esclusione di quelli relativi all'ICI e ai trasferimenti erariali, superiori al 21% delle entrate correnti, desumibili dai titoli I, II e III;

²¹⁵ Trattasi della tabella prevista dal D.M. Interno del 6/5/99 per il triennio '98/2000 e, di fatto, ultrattiva in assenza di altra determinazione ministeriale.

3) volume dei residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti superiori al 27% delle spese di cui al titolo I della spesa.

Con deliberazione del Consiglio n. 10 del 29 luglio 2002 sono stati approvati i dati del consuntivo ed è stata disposta l'applicazione del disavanzo di amministrazione al bilancio di previsione 2002.

Come si evince, poi, dai prospetti che seguono, il disavanzo di amministrazione – che è il saldo contabile del fondo di cassa all'inizio dell'esercizio, più o meno il saldo delle riscossioni e dei pagamenti (fondo di cassa alla fine dell'esercizio) più o meno il saldo dei residui attivi e passivi – è scaturito dall'incidenza dei risultati della gestione di competenza (-5.338.857.391) e dei residui (-927.125.656) sul saldo di amministrazione precedente.

Prospetto 1 - Quadro riassuntivo della gestione finanziaria

Gestione 2000

	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO			0
RISCOSSIONI	33.187.190.439	88.143.519.040	121.330.709.479
PAGAMENTI	30.877.875.638	90.976.465.574	121.854.341.212
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE			-523.631.733
PAG. per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0
DIFFERENZA			-523.631.733
RESIDUI ATTIVI	65.017.389.727	32.737.345.909	97.754.735.636
RESIDUI PASSIVI	70.184.874.940	27.967.681.523	98.152.556.463
DISAVANZO			-921.452.560

Gestione 2001

	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO			0
RISCOSSIONI	25.285.014.719	110.813.972	136.098.986.727
PAGAMENTI	29.665.709.477	105.278.002.881	134.943.712.358
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE			1.155.274.369
PAG. per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0
DIFFERENZA			1.155.274.369
RESIDUI ATTIVI	64.543.061.738	24.060.909.242	88.603.970.980
RESIDUI PASSIVI	62.010.945.196	34.935.735.760	96.946.680.956
DISAVANZO			-7.187.435.607

La gestione della competenza²¹⁶

Il prospetto n. 2 che segue mette in risalto uno scostamento, in meno, tra previsioni definitive e dati del rendiconto del 9,52% per l'entrata e del 5,93% per la spesa. La differenza tra i detti valori dà il saldo negativo della gestione della competenza.

Prospetto 2 - Confronto tra previsioni definitive e rendiconto. Esercizio 2001

Entrate	Previsioni Definitive	Rendiconto	Differenza	Scostamento %
TIT. I Entrate tributarie	36.740.000.000	29.556.126.376	-7.183.873.624	-19,55
TIT. II Trasferimenti	19.363.687.784	16.829.656.912	-2.534.030.872	-13,09
TIT. III Entrate extratributarie	9.774.500.000	5.840.784.299	-3.933.715.701	-40,24
TIT. IV Entrate da trasf.c/capitale	9.124.866.282	4.758.116.808	-4.366.749.474	-47,86
TIT. V Entrate da prestiti	68.404.906.000	71.302.586.908	2.897.680.908	4,24
TIT. VI Entrate da servizi per conto terzi	5.650.000.000	6.587.609.947	937.609.947	16,59
Totale	149.057.960.066	134.874.881.250	-14.183.078.816	-9,52

²¹⁶ In questo, come in tutti gli altri casi, ci si riferisce agli accertamenti e agli impegni.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Spese	Previsioni Definitive	Rendiconto	Differenza	Scostamento %
TIT. I Spese correnti	61.736.555.404	55.359.992.237	-6.376.563.167	-10,33
TIT. II Spese in conto capitale	61.318.866.282	8.287.631.502	-53.031.234.780	-86,48
TIT. III Rimborso di prestiti	20.352.538.380	69.978.504.955	49.625.966.575	243,83
TIT. IV Spese per servizi per conto terzi	5.650.000.000	6.587.609.947	937.609.947	16,59
Totale	149.057.960.066	140.213.738.641	-8.844.221.425	-5,93

Significativi appaiono tutti i valori dello scostamento ma, soprattutto, nel comparto spese, è di rilievo, a fronte di una differenza in meno dell'86,48% delle spese in c/capitale, una differenza in più del 243,83% del rimborso dei prestiti. Il dato sembra indicare una emergenza finanziaria con forte dirottamento di fondi. L'Ente, infatti nel 2001, ha fruito di oltre 65 miliardi di anticipazioni di cassa con uno scoperto finale di 9,689 miliardi.

Prospetto 3 - Trend storico della gestione di competenza

(in migliaia di lire)

Entrate	1999	2000	2001
TITOLO I Entrate tributarie	26.737.738	33.965.116	29.556.126
TITOLO II Entrate da contributi e transf. Correnti	16.841.683	17.159.827	16.829.657
TITOLO III Entrate extratributarie	15.498.728	6.405.321	5.840.784
TITOLO IV Entrate da transf. c/capitale	2.654.622	6.603.216	4.758.117
TITOLO V Entrate da prestiti	12.791.870	51.609.692	71.302.587
Totale titoli da I a V	74.524.641	115.743.172	128.287.271
TITOLO VI Servizi per c/terzi	4.229.649	5.137.693	9.587.609
Totale generale Entrate	78.754.290	120.880.865	137.874.880

(in migliaia di lire)

Spese	1999	2000	2001
TITOLO I Spese correnti	57.760.942	54.201.809	55.359.992
TITOLO II Spese in c/capitale	12.478.644	14.481.403	8.287.631
TITOLO III Rimborso di prestiti	5.361.072	45.123.243	69.978.505
Totale titoli da I a III	75.600.658	113.806.455	133.626.128
TITOLO IV Servizi per c/terzi	4.229.649	5.137.693	9.587.609
Totale generale Spese	79.830.307	118.944.148	143.213.737
Avanzo / Disavanzo di competenza	-1.076.017	1.936.717	-5.338.857
Avanzo / Disavanzo di amministrazione		-921.452	-7.187.436

Il trend storico della gestione di competenza mostra, nel 1999, un disavanzo di 1,076 miliardi di lire a cui segue, nel 2000, un avanzo di 1,936 miliardi di lire per giungere, nel 2001, al disavanzo di ben 5,338 miliardi di lire. Questi valori complessivi, che già mostrano un sempre maggiore ricorso ai prestiti con sempre minori spese per investimenti, forniscono solo una informazione sintetica sull'attività che l'ente ha sviluppato nell'esercizio senza indicare la precisa destinazione delle risorse disponibili. Si procede, pertanto, relativamente all'esercizio 2001, alla suddivisione del bilancio di competenza nelle quattro componenti elementari per poter meglio distinguere quante e quali risorse siano state destinate, rispettivamente:

- al funzionamento dell'ente - *bilancio corrente*;
- all'attivazione di interventi in c/capitale - *bilancio investimenti*;
- ad operazioni prive di contenuto economico - *bilancio dei movimenti di fondi*;
- ad operazioni da cui derivano situazioni di debito/credito estranee alla gestione - *bilancio dei servizi per c/terzi*.

Prospetto 4 - Riepilogo bilanci di competenza 2001

BILANCI	ACCERTAMENTI (+)	IMPEGNI (-)	RISULTATO (+/-)
Corrente	52.226.567.587	55.359.992.237	-3.133.424.650
Investimenti	10.220.312.207	8.287.631.502	1.932.680.705
Movimento di fondi	65.840.391.509	69.978.504.955	-4.138.113.446
Servizi per conto terzi	6.587.609.947	6.587.609.947	0
totale	134.874.881.250	140.213.738.641	-5.338.857.391

Si può constatare, allora, come il bilancio corrente chiuda con un disavanzo di 3,133 miliardi di lire (squilibrio economico finanziario) che esprime l'incapacità dell'Ente a far fronte, con le risorse correnti, alle spese di funzionamento. Situazione che, certamente, se non intervengono modificazioni strutturali, porta a situazioni di criticità.

Il bilancio investimenti, che mostra maggiori accertamenti per quasi 2 miliardi di lire rispetto agli impegni, denuncia, per un verso, possibili ritardi nel fare eseguire la spesa all'entrata, per l'altro, più verosimilmente, destinazioni non di investimento delle risorse (entrate in c/capitale - indebitamento). Il risultato negativo del movimento dei fondi (4,138 miliardi di lire), che avrebbe dovuto invece correttamente bilanciare, mostra, poi, incongruenze gestionali.

La gestione dei residui

Il prospetto che segue dà i risultati della gestione dei residui che chiude, nel 2001, con un disavanzo di 927 milioni di lire. Tale risultato discende dal riaccertamento operato dall'amministrazione: sono stati eliminati 7,403 miliardi di residui attivi e 6,475 miliardi di residui passivi. Le modificazioni sono state consistenti tanto nella parte corrente che in quella in c/capitale con una maggiore incidenza nella prima.

Prospetto 5 - Gestione dei residui**Gestione residui attivi (Esercizio 2001)**

Gestione	Residui iniziali	Riscossioni	Da riportare	Accertamenti	Differenza
Corrente Tit. I, II, III	41.972.563.370	16.003.401.548	19.367.275.921	35.370.677.469	6.601.885.901
C/capitale Tit. IV, V	54.930.522.316	9.255.736.376	44.606.341.103	53.862.077.479	1.068.444.837
Servizi c/terzi Tit. VI	851.649.950	25.876.795	569.444.714	595.321.509	256.328.441
Totale	97.754.735.636	25.285.014.719	64.543.061.738	89.828.076.457	7.926.659.179

Gestione residui passivi (Esercizio 2001)

Gestione	Residui iniziali	Pagamenti	Da riportare	Impegni	Differenza
Corrente Tit. I	22.789.857.688	11.624.142.500	10.157.725.649	21.781.868.149	1.007.989.539
C/capitale Tit. II	74.115.410.078	17.441.880.352	51.347.466.317	68.789.346.669	5.326.063.409
Rimborso prestiti Tit. III	1.459.470	0	0	0	1.459.470
Servizi c/terzi Tit. IV	1.245.829.227	599.686.625	505.753.230	1.105.439.855	140.389.372
Totale	98.152.556.463	29.665.709.477	62.010.945.196	91.676.654.673	6.475.901.790

Risultato complessivo della gestione dei residui (Esercizio 2001)

MAGGIORI RESIDUI ATTIVI	0
MINORI RESIDUI ATTIVI	7.403.027.446
MINORI RESIDUI PASSIVI	6.475.901.790
MAGGIORI RESIDUI PASSIVI	0
SALDO GESTIONE RESIDUI	-927.125.656

Insussistenze ed economie (Esercizio 2001)

Gestione corrente	-5.070.264.629
Gestione in conto capitale	4.259.078.042
Gestione servizi c/terzi	-115.939.069
Gestione vincolata	0
VERIFICA SALDO GESTIONE RESIDUI	-927.125.656

Il conto economico ed il conto del patrimonio

Il risultato economico dell'esercizio 2001 indicato dall'Ente è positivo per 60,851 miliardi ed è dovuto al saldo operativo di 62,851 miliardi dei proventi ed oneri straordinari, "scaturito dalla ricostruzione extra-contabile, contenente rettifiche di valori erroneamente imputati negli esercizi precedenti". Si fa presente, comunque, che il saldo dei proventi ed oneri finanziari è negativo per ben 5,427 miliardi di lire (interessi passivi).

Alla fine del 2001, il patrimonio netto calcolato dall'Ente è pari a 138,85 miliardi di lire, maggiore di 60,835 miliardi (risultato economico) rispetto alla consistenza dell'anno 2000. Il collegio dei revisori ha espresso parere favorevole all'approvazione del rendiconto "con riserva in merito alla gestione economico-patrimoniale".

Prospetto 6 - Gli indicatori economici e finanziari

		N.	Indicatori	2000	2001			N.	Indicatori	2000	2001
Grado di Autonomia finanziaria	1	Aut. Finanz. (Acc. di comp.)	70%	68%	Grado di rigidità pro capite	12	Rigidità strutturale pro capite.	247.873	369.166		
	2	Aut. Tributaria (Acc. di comp.)	59%	57%		13	Costo del personale pro capite.	161.785	198.217		
	3	Dipendenza erariale.	27%	28%		14	Indebitamento pro capite.	3.071.203	1.826.535		
	4	Entr. tributarie su entr. proprie.	84%	83%		15	Incidenza del costo per il personale/ spesa corrente.	17%	20%		
	5	Entrate extratributarie su entrate proprie.	16%	17%		16	Costo medio del personale.	44.894.913	60.357.199		
	6	Pressione entrate pro capite.	689.480	631.772		Propensione agli investimenti	17	Propensione all'investimento	21%	12%	
	7	Pressione tributaria pro capite.	580.085	527.524	18		Investimenti pro capite	247.326	147.919		
	Grado di rigidità del bilancio	8	Trasf. erariali pro capite.	266.515	259.757	Capacità di gestione	19	Abitanti per dipendente.	277	305	
9		Rigidità strutturale.	25%	40%	20	Risorse gestite per dipendente.	188.096.438	210.948.222			
10		Rigidità per costo personale.	16%	21%	Incidenza dei residui	21	Incidenza residui attivi.	27%	18%		
11		Rigidità per indebitamento.	9%	18%		22	Incidenza residui passivi.	24%	25%		

Si ricorda, innanzitutto, che i dati del consuntivo 2001 hanno comportato la costruzione di ben tre parametri di deficiarietà.

Ciò premesso, il grado di autonomia finanziaria, che sotto il 35% rileva quale condizione di deficiarietà, nel 2001 è del 68% e perde 2 punti rispetto all'anno precedente (indicatore n. 1).

Anche l'autonomia tributaria, nel 2001, è scesa di 2 punti percentuali. La dipendenza erariale è aumentata di un punto, mentre le entrate extratributarie sulle entrate proprie scendono di un punto. La pressione tributaria pro capite è diminuita di quasi il 9%.

Nell'ambito dei 28 Enti in disavanzo, i valori espressi dal comune di Aprilia sono

- prossimi a quelli medi per gli indicatori n. 1, 3 e 7;
- fra i più elevati per gli indicatori 2 e 4;
- fra i più bassi apprezzabili negativamente, per gli indicatori n. 6 - pressione entrate proprie pro capite - e n. 8 - trasferimenti erariali pro capite ²¹⁷.

Il grado di rigidità per incidenza del costo del personale sulla spesa corrente (indicatore 15), che in caso di valore superiore al 46% rileva quale indice di deficitarietà, nel 2001, è aumentato di 3 punti percentuali, così come sono notevolmente aumentati i valori degli altri indicatori di rigidità, primi fra tutti l'indicatore n. 9 –rigidità strutturale– che dal 25% passa al 40% e l'indicatore n. 11 – rigidità per indebitamento - che dal 9% passa al 18%. Il parametro n.14 – indebitamento pro capite –, invece, mostra un andamento in controtendenza molto accentuato che discende dall'abbattimento , per 77,487 miliardi di lire dei debiti del conto del patrimonio. Come già detto in proposito, il collegio dei revisori non ha espresso parere favorevole alla “ricostruzione extracontabile, contenente rettifiche di valori erroneamente imputati negli esercizi precedenti”.

Nell'ambito degli Enti in disavanzo, il confronto spaziale dei valori espressi dal consuntivo, relativamente agli indicatori da 9 a 16 –rigidità del bilancio e pro capite – vedono l'ente in una posizione fra le più negative.

Veramente significativo, poi, è il dato sulla propensione all'investimento (indicatori 17 e 18) che, nel 2001, mostrano valori quasi ridotti alla metà rispetto a quelli del 2000. Anche nel confronto spaziale, l'ente in esame mostra valori fra i peggiori.

Sulla capacità di gestione (indicatori 19 e 20) si registra un leggero miglioramento e anche nel confronto spaziale la posizione dell'ente è fra le meno gravi.

L'incidenza dei residui attivi e passivi totali, provenienti dalla competenza, sul totale degli accertamenti e degli impegni totali di competenza, è diminuita, rispettivamente di 9 punti percentuali e aumentata di 1 punto percentuale.

I valori espressi dall'ente, nella comparazione spaziale, sono fra i meno negativi.

I due parametri di deficitarietà riguardanti i residui, ricordati in precedenza, seguono un diverso metodo di costituzione.

²¹⁷ Vedi paragrafo 5.1.3

Comune di Civitanova Marche (MC) -**Popolazione 2001: 38.299 abitanti**

	2000	2001
Disavanzo di amministrazione ²¹⁸	844.456.008	169.312.855
Debiti fuori bilancio riconosciuti e non ripianati nell'esercizio	0	0
Disavanzo di amministrazione effettivo	845.456.008	169.312.855
Disavanzo di amministrazione effettivo pro capite (in lire)	21.643	4.421
Fondi vincolati da ricostituire	368.234.147	111.225.052
Incidenza in % sulle entrate correnti ((dis. eff. + fv)/ ec)	1,6%	0,4%
Risultato della gestione di competenza	-2.068.000	1.985.920.552
Risultato della gestione dei residui	1.326.255.512	-1.309.829.299
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	2.424.507.130	2.013.233.466
Scoperto di cassa (residui passivi totali per anticipazioni di cassa)	603.478.846	869.673.028

I risultati finali e differenziali

Il comune di Civitanova Marche chiude l'esercizio finanziario 2001 con disavanzo di amministrazione di 169.312.855 lire. Anche l'esercizio 2000 aveva chiuso con un disavanzo d'amministrazione di 845.456.008 lire.

La gestione della competenza 2001 chiude con un avanzo di 1.985.920.552 lire a fronte di un disavanzo 2000 di 2.068.000 lire.

La gestione dei residui 2001 chiude con un disavanzo di 1.309.829.299 lire a fronte di un avanzo 2000 di 1.326.255.512 lire.

L'equilibrio economico-finanziario presenta, nel 2001, un avanzo di 2.013.233.466 lire a fronte dell'avanzo di 2.424.507.130 lire dell'anno 2000.

Nell'anno 2001 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per 554.930.145 che l'ente ha dichiarato interamente ripianati nell'esercizio in corso.

Il consuntivo 2001 indica fondi a destinazione vincolata da ricostituire pari a 111.225.052 lire (nel 2000 erano 368.234.147 lire). L'amministrazione dichiara che "...il disavanzo di amministrazione deve essere rettificato per le poste di somme vincolate che devono essere ricostituite...".²¹⁹ Il disavanzo di amministrazione 2001 incide, per abitante, nella misura di 4.421 lire (1/5 rispetto all'incidenza 2000) e rappresenta lo 0,4% delle entrate correnti (l'1,6% nel 2000). A fine 2001 il consuntivo espone uno scoperto di cassa di 869.673.028 lire (nel 2000, 603.478.846 lire).

La tabella dei parametri per l'accertamento delle condizioni di deficitarietà evidenzia un solo parametro negativo: residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti superiori al 27% delle spese del titolo I.

Con deliberazione del Consiglio n. 90 del 31/7/2002 sono state approvate le risultanze della gestione 2001 ed è stato indicato il riparto, a carico degli esercizi 2002, 2003 e 2004, del disavanzo di amministrazione (lire 169.312.855), del ripristino dei fondi a destinazione vincolata (lire 111.225.052) e di debiti fuori bilancio.

Come si evince, poi, dai prospetti che seguono, il disavanzo di amministrazione –che è il saldo contabile del fondo di cassa all'inizio dell'esercizio, più o meno il saldo delle riscossioni e dei pagamenti (fondo di cassa alla fine dell'esercizio), più o meno il saldo dei residui attivi e passivi– è scaturito dall'incidenza dei risultati della gestione di competenza (+1.985.920.552 di lire) e dei residui (-1.309.829.299 di lire) sul saldo di amministrazione precedente.

²¹⁸ I dati desunti dal consuntivo 2001 non quadrano per 948.100 lire. Infatti il miglioramento della gestione (+1.985.920.552 - 1.309.829.299) pari a £ 676.901.253 applicato al disavanzo 2000 (844.456.008) dovrebbe comportare un disavanzo di amministrazione 2001 pari a £ 168.364.755.

²¹⁹ Vedasi parte finale del paragrafo 5.1.

Prospetto 1 - Quadro riassuntivo della gestione finanziaria**Gestione 2000**

	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO			3.473.891.315
RISCOSSIONI	37.461.347.736	76.341.771.528	113.803.119.264
PAGAMENTI	28.436.821.702	85.691.611.129	114.128.432.831
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE			3.148.577.748
PAG. per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0
DIFFERENZA			3.148.577.748
RESIDUI ATTIVI	20.808.199.407	52.589.382.527	73.397.581.934
RESIDUI PASSIVI	30.870.381.611	46.520.234.079	77.390.615.690
DISAVANZO			-844.456.008

Gestione 2001

	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO			3.148.577.748
RISCOSSIONI	28.275.709.872	72.672.373.364	100.948.083.236
PAGAMENTI	27.215.471.110	76.881.189.874	104.096.660.984
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE			0
PAG. per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0
DIFFERENZA			0
RESIDUI ATTIVI	40.223.112.384	38.497.862.383	78.720.974.767
RESIDUI PASSIVI	46.587.162.301	32.303.125.321	78.890.287.622
DISAVANZO			-169.312.855

La gestione della competenza

Il prospetto n. 2, che segue, mette in risalto uno scostamento, in meno, tra previsioni definitive e dati del rendiconto, del 22,96% per l'entrata e del 24,34% per le spese. Questo scostamento, già significativo in termini globali, diventa particolarmente elevato se riferito al titolo IV - entrate da trasferimenti in c/capitale (-43,36%) - e al titolo V - entrate da prestiti (-51,89%) - nonché ai corrispondenti titoli delle spese: spese in c/capitale (-58,84%) e rimborso di prestiti (-29,65%).

Prospetto 2 - Confronto tra previsioni definitive e rendiconto. Esercizio 2001

Entrate	Previsioni Definitive	Rendiconto	Differenza	Scostamento %
TIT. I Entrate tributarie	27.466.000.000	25.604.274.366	-1.861.725.634	-6,78
TIT. II Trasferimenti	17.212.411.289	17.322.615.687	110.204.398	0,64
TIT. III Entrate extratributarie	36.963.017.960	35.262.651.213	-1.700.366.747	-4,60
TIT. IV Entrate da transf.c/capitale	10.013.997.408	5.671.808.681	-4.342.188.727	-43,36
TIT. V Entrate da prestiti	36.911.264.317	17.757.423.769	-19.153.840.548	-51,89
TIT. VI Entrate da servizi per conto terzi	15.740.000.000	9.551.462.031	-6.188.537.969	-39,32
Totale	144.306.690.974	111.170.235.747	-33.136.455.227	-22,96

Spese	Previsioni Definitive	Rendiconto	Differenza	Scostamento %
TIT. I Spese correnti	77.233.418.628	71.753.830.836	-5.479.587.792	-7,09
TIT. II Spese in conto capitale	28.289.767.725	11.644.044.407	-16.645.723.318	-58,84
TIT. III Rimborso di prestiti	23.043.504.621	16.211.497.566	-6.832.007.055	-29,65
TIT. IV Spese per servizi per conto terzi	15.740.000.000	9.574.942.386	-6.165.057.614	-39,17
Totale	144.306.690.974	109.184.315.195	-35.122.375.779	-24,34

I dati appena segnalati, per un verso, già indicano la dimensione positiva della gestione finanziaria di competenza, per l'altro, mostrano l'incapacità dell'Ente di realizzare gli investimenti programmati.

Per la parte corrente lo scostamento è limitato e appare fisiologico.

Prospetto 3 - Trend storico della gestione di competenza

(in migliaia di lire)

Entrate	1999	2000	2001
TITOLO I Entrate tributarie	21.295.186	25.629.123	25.604.274
TITOLO II Entrate da contributi e trasf. Correnti	14.455.763	13.161.418	17.322.615
TITOLO III Entrate extratributarie	32.563.102	35.187.174	35.262.651
TITOLO IV Entrate da trasf. c/capitale	4.499.813	3.846.883	5.671.809
TITOLO V Entrate da prestiti	9.893.555	44.030.174	17.757.424
Totale titoli da I a V	82.707.419	121.854.772	101.618.773
TITOLO VI Servizi per c/terzi	10.875.713	7.076.382	9.551.462
Totale generale Entrate	93.583.132	128.931.154	111.170.235

(in migliaia di lire)

Spese	1999	2000	2001
TITOLO I Spese correnti	67.433.067	71.508.265	71.753.831
TITOLO II Spese in c/capitale	13.676.553	28.691.968	11.644.044
TITOLO III Rimborso di prestiti	4.757.413	23.722.216	16.211.497
Totale titoli da I a III	85.867.033	123.922.449	99.609.372
TITOLO IV Servizi per c/terzi	10.875.713	7.076.705	9.574.942
Totale generale Spese	96.742.746	130.999.154	109.184.314

Avanzo / Disavanzo di competenza	-3.159.614	-2.068.000	1.985.921
---	-------------------	-------------------	------------------

Avanzo / Disavanzo di amministrazione		845.456	-169.312
--	--	----------------	-----------------

Il trend storico della gestione di competenza mostra, a fronte di un avanzo di gestione di 1,985 miliardi di lire nel 2001, un progresso susseguirsi di disavanzi pari a 3,159 miliardi nel 1999 e a 2,068 miliardi nel 2000. Un dato di immediata percezione è il forte abbattimento, nel 2001, delle spese in c/capitale. Questi valori complessivi, comunque, forniscono solo un'informazione sintetica sull'attività che l'Ente ha sviluppato nell'esercizio senza indicare la destinazione delle risorse disponibili. Si procede, pertanto, relativamente all'esercizio 2001, alla suddivisione del bilancio di competenza nelle quattro componenti elementari per poter meglio distinguere quante e quali risorse siano state destinate, rispettivamente:

- al funzionamento dell'Ente - *bilancio corrente*;
- all'attivazione di interventi in c/capitale - *bilancio investimenti*;
- ad operazioni prive di contenuto economico - *bilancio dei movimenti di fondi*;
- ad operazioni da cui derivano situazioni di debito/credito estranee alla gestione - *bilancio dei servizi per c/terzi*.

Prospetto 4 - Riepilogo bilanci di competenza 2001

BILANCI	ACCERTAMENTI (+)	IMPEGNI (-)	RISULTATO (+/-)
Corrente	79.744.738.099	77.731.504.633	2.013.233.466
Investimenti	11.640.211.848	11.644.044.407	-3.832.559
Movimento di fondi	10.233.823.769	10.233.823.769	0
Servizi per conto terzi	9.551.462.031	9.574.942.386	-23.480.355
Totale	111.170.235.747	109.184.315.195	1.985.920.552

Si può constatare come il bilancio corrente chiuda con un avanzo di 2,013 miliardi di lire (avanzo economico-finanziario) che va a finanziare, per 3,832 milioni di lire, il disavanzo degli investimenti. Il bilancio dei movimenti di fondi è in pareggio mentre, per una anomalia, il bilancio servizi per conto terzi chiude con un disavanzo di 23,480 milioni dovuto ad un errore di imputazione. Come già detto, il saldo globale della gestione di competenza è di 1,985 miliardi di lire.

La gestione dei residui

Il prospetto che segue dà i risultati della gestione dei residui che chiude, nel 2001, con un disavanzo di 1,309 miliardi di lire. Tale risultato discende dal riaccertamento operato dall'Amministrazione: sono stati eliminati 4,898 miliardi di residui attivi e 3,588 miliardi di residui passivi.

La revisione più consistente ha riguardato la gestione corrente: rispettivamente 3,434 miliardi e 1,970 miliardi.

Prospetto 5 - Gestione dei residui

Gestione residui attivi (Esercizio 2001)

Gestione	Residui iniziali	Riscossioni	Da riportare	Accertamenti	Differenza
Corrente Tit. I, II, III	29.414.058.678	18.132.405.604	7.847.501.390	25.979.906.994	3.434.151.684
C/capitale Tit. IV, V	38.703.018.514	9.122.001.130	28.135.575.487	37.257.576.617	1.445.441.897
Servizi c/terzi Tit. VI	5.279.556.642	1.021.303.138	4.240.035.507	5.261.338.645	18.217.997
Totale	73.396.633.834	28.275.709.872	40.223.112.384	68.498.822.256	4.897.811.578

Gestione residui passivi (Esercizio 2001)

Gestione	Residui iniziali	Pagamenti	Da riportare	Impegni	Differenza
Corrente Tit. I	22.994.151.961	14.127.277.265	6.896.403.605	21.023.680.870	1.970.471.091
C/capitale Tit. II	50.137.179.436	12.490.353.199	36.196.207.729	48.686.560.928	1.450.618.508
Rimborso prestiti Tit. III	603.478.846	0	603.478.846	603.478.846	0
Servizi c/terzi Tit. IV	3.655.805.447	597.840.646	2.891.072.121	3.488.912.767	166.892.680
Totale	77.390.615.690	27.215.471.110	46.587.162.301	73.802.633.411	3.587.982.279

Risultato complessivo della gestione dei residui (Esercizio 2001)

MAGGIORI RESIDUI ATTIVI	355.917.582
MINORI RESIDUI ATTIVI	-5.253.729.160
MINORI RESIDUI PASSIVI	3.588.018.422
MAGGIORI RESIDUI PASSIVI	-36.143
SALDO GESTIONE RESIDUI	-1.309.829.299

Insussistenze ed economie (Esercizio 2001)

Gestione corrente	-1.463.680.593
Gestione in conto capitale	5.176.611
Gestione servizi c/terzi	148.674.683
Gestione vincolata	0
VERIFICA SALDO GESTIONE RESIDUI	-1.309.829.299

Il Conto economico ed il conto del patrimonio

Il risultato economico dell'esercizio 2001 è negativo per 5,155 miliardi di lire. Le componenti negative più rilevanti sono costituite dal saldo dei proventi ed oneri finanziari (5,188 miliardi di lire) e dei proventi ed oneri straordinari (3,432 miliardi); semplificando, la maggiore incidenza sul risultato negativo è stata determinata dagli interessi passivi e dalle minusvalenze dei residui.

Alla fine del 2001, il patrimonio netto è pari a 122,451 miliardi di lire, inferiore di 5,155 miliardi (risultato economico) alla consistenza dell'anno precedente.

Prospetto 6 - Gli indicatori economici e finanziari

		N.	Indicatori	2000	2001			N.	Indicatori	2000	2001
Grado di Autonomia finanziaria	1	Aut. Finanz. (Acc. di comp.)	82%	78%	Grado di rigidità pro capite	12	Rigidità strutturale pro capite.	602.486	647.425		
	2	Aut. Tributaria (Acc. di comp.)	35%	33%		13	Costo del personale pro capite.	340.066	345.708		
	3	Dipendenza erariale.	13%	15%		14	Indebitamento pro capite.	3.504.682	3.583.185		
	4	Entr. tributarie su entr. proprie.	42%	42%		15	Incidenza del costo per il personale/ spesa corrente.	18%	18%		
	5	Entrate extratributarie su entrate proprie.	58%	58%		16	Costo medio del personale.	47.726.659	49.404.065		
	6	Pressione entrate pro capite.	1.558.753	1.589.256		Propensione agli investimenti	17	Propensione all'investimento	27%	13%	
	7	Pressione tributaria pro capite.	647.661	668.536	18		Investimenti pro capite	735.390	304.030		
	Grado di rigidità del bilancio	8	Trasf. erariali pro capite.	242.572	314.769	Capacità di gestione	19	Abitanti per dipendente.	140	143	
9		Rigidità strutturale.	32%	32%	20		Risorse gestite per dipendente.	196.119.131	197.521.517		
10		Rigidità per costo personale.	18%	17%	Incidenza dei residui	21	Incidenza residui attivi.	41%	35%		
11		Rigidità per indebitamento.	14%	15%		22	Incidenza residui passivi.	35%	30%		

Il grado di autonomia finanziaria (indicatore n.1), che sotto il 35% rileva quale condizione di deficitarietà, nel 2001 è del 78% e perde 4 punti rispetto all'anno precedente. Anche l'autonomia tributaria, nel 2001, è scesa di 2 punti percentuali. Tutti gli altri indici della categoria, nel biennio, si sono mantenuti sostanzialmente costanti, tranne la dipendenza erariale che è leggermente cresciuta. Nell'ambito dei 28 Enti in disavanzo, i valori espressi dal Comune di Civitanova Marche sono prossimi a quelli medi per gli indicatori n. 1, 2, 7, 8 e tra i meno negativi per gli indicatori n.6 e 7. Invece per gli indicatori n.4 -entrate tributarie su entrate proprie- e n.5 -entrate extratributarie su entrate proprie- detti valori sono apprezzabili negativamente²²⁰.

²²⁰ Vedi paragrafo 5.1.3

Il grado di rigidità per incidenza del costo del personale sulla spesa corrente (indicatore n.15), che in caso di valore superiore al 46% rileva quale indice di deficitarietà, nel biennio 2000/2001, è rimasto costante sul valore del 18%. Sono invece aumentati leggermente i valori relativi agli indicatori n. 11, 12, 14 e 16. Nell'ambito dei 28 Enti in disavanzo, i valori espressi, relativamente ai vari indicatori di rigidità (dal n.9 al n. 16), sono prossimi a quelli medi negli indicatori n. 11, 12, 13, 14, 16, mentre negli indicatori n. 9, 10 e 15 sono fra quelli più lontani dai valori più negativi.

E', invece, veramente significativo l'abbattimento subito nel 2001 dal valore della propensione agli investimenti che si è dimezzato (indicatori 17 e 18).

Negli stessi indicatori, relativamente all'ambito generale degli Enti in disavanzo, i valori espressi sono fra i più negativi.

La capacità di gestione (indicatori 19 e 20), nel 2001, è leggermente migliorata.

Per gli stessi indicatori, nel confronto spaziale, l'ente esprime valori fra i più lontani da quelli maggiormente negativi.

L'incidenza dei residui attivi e passivi totali, provenienti dalla competenza, sul totale degli accertamenti e degli impegni totali di competenza, nel 2001, rispetto al 2000, è scesa, rispettivamente, del 12% e del 14% (indicatori n. 21 e 22). Gli stessi valori espressi dall'ente, nella comparazione spaziale, si pongono prossimi a quelli medi. Peraltro, se si pone in rapporto il dato dei soli residui passivi della parte corrente con i soli impegni del tit. I, il valore che se ne ricava è superiore al 27% e scatta, per l'ente, la positività di uno dei parametri di deficitarietà così come già denunciato.

Comune di Melissano (LE)**Popolazione 2001: 7.448 abitanti**

	2000	2001
Disavanzo di amministrazione	480.551.067	480.940.498
Debiti fuori bilancio riconosciuti e non ripianati nell'esercizio	0	0
Disavanzo di amministrazione effettivo	480.551.067	480.940.498
Disavanzo di amministrazione effettivo pro capite (in lire)	64.185	64.573
Fondi vincolati da ricostituire	0	0
Incidenza in % sulle entrate correnti ((dis. eff. + fv)/ ec)	8%	8%
Risultato della gestione di competenza	-198.549.512	31.928.728
Risultato della gestione dei residui	-56.408.776	-32.318.159
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	-1.298.000.000	-264.222.172
Scoperto di cassa (residui passivi totali per anticipazioni di cassa)	1.400.257.678	1.360.944.307

I risultati finali e differenziali

Il comune di Melissano chiude l'esercizio finanziario 2001 con un disavanzo d'amministrazione di lire 480.940.498. Anche l'esercizio 2000 aveva chiuso con un disavanzo d'amministrazione di lire 480.551.067 mentre, per il 1999, il risultato era stato ugualmente negativo per 226 milioni di lire.

La gestione della competenza 2001 chiude con un avanzo di 31,928 milioni di lire a fronte di un risultato negativo dell'anno 2000 di 198,549 milioni.

La gestione dei residui 2001 chiude con un disavanzo di 32,318 milioni di lire a fronte di un risultato ugualmente negativo, nel 2000, di 56,408 milioni.

L'equilibrio economico-finanziario presenta, nel 2001, un disavanzo di 264,222 milioni di lire a fronte di un risultato, nel 2000, ugualmente negativo per 1,298 miliardi.

Nell'anno 2001, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per 319,883 milioni che l'ente ha dichiarato interamente ripianati nell'esercizio in corso.

Il disavanzo d'amministrazione 2001 incide, per abitante, nella misura di 64.573 lire (valore pressoché uguale nel 2000) e rappresenta l'8% delle entrate correnti (valore uguale nel 2000).

Alla fine del 2001, il consuntivo espone uno scoperto di cassa di 1,360 miliardi di lire (nel 2000, 1,400 miliardi di lire).

La tabella dei parametri per l'accertamento delle condizioni di deficitarietà evidenzia un solo parametro in negativo: disavanzo di amministrazione complessivo superiore al 5% delle spese, desumibili dai titoli I e III della spesa, con esclusione del rimborso di anticipazioni di cassa.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 39 del 05.08.2002 sono state approvate le risultanze del consuntivo 2001. In quella sede non sono state assunte determinazioni per il suo ripiano.

A questo punto, però, per una migliore comprensione dei conti del Comune occorre ricordare alcuni fatti pregressi. L'ente nel 1989 ha dichiarato il dissesto finanziario ed ha deliberato il piano di risanamento per un importo complessivo di 12,738 miliardi di lire - 12,265 miliardi per debiti fuori bilancio e 473 milioni per disavanzo di amministrazione del 1988. Il Collegio dei revisori dei conti già dal 1999 ha richiamato costantemente l'attenzione dell'ente sul fatto che le entrate proprie erano insufficienti a far fronte ad un livello ormai consolidato della spesa corrente.

Ciò ricordato, ritornando al consuntivo 2001 in esame, si analizzano i dati riportati nei prospetti che seguono.

Si rileva, innanzitutto, che il disavanzo di amministrazione - cioè il saldo contabile del fondo di cassa all'inizio dell'esercizio, più o meno il saldo delle riscossioni e dei pagamenti (fondo di cassa alla fine dell'esercizio), più o meno il saldo dei residui attivi e passivi - è

scaturito dall'incidenza dei risultati della gestione di competenza (+31,928 milioni) e dei residui (-32,318 milioni) sul saldo d'amministrazione precedente.

Prospetto 1 - Quadro riassuntivo della gestione finanziaria

Gestione 2000

	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO			588.100.658
RISCOSSIONI	3.053.982.989	12.232.525.292	15.286.508.281
PAGAMENTI	3.720.049.306	11.567.799.725	15.287.849.031
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE			586.759.908
PAG. per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0
DIFFERENZA			586.759.908
RESIDUI ATTIVI	8.007.277.939	4.698.346.505	12.705.624.444
RESIDUI PASSIVI	8.211.313.835	5.5621.621.584	13.772.935.419
DISAVANZO			-480.551.067

Gestione 2001

	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO			586.759.908
RISCOSSIONI	3.602.326.584	11.745.037.043	15.347.363.627
PAGAMENTI	4.637.331.836	10.710.031.791	15.347.363.627
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE			586.759.908
PAG. per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0
DIFFERENZA			586.759.908
RESIDUI ATTIVI	6.490.408.973	2.284.666.798	8.775.075.771
RESIDUI PASSIVI	6.555.032.855	3.287.743.322	9.842.776.177
DISAVANZO			-480.940.498

La gestione della competenza

Il prospetto che segue mette in risalto uno scostamento, in più, tra previsioni definitive e dati del rendiconto, del 32,28% per l'entrata e del 38,24% per le spese. Questo scostamento, già significativo in termini globali, diventa particolarmente elevato se riferito alle entrate e rimborso di prestiti (+261,76% e +269,94%) e alle entrate e spese in c/capitale (-90,56% e -68,33%). Per la parte corrente lo scostamento è minimo ed appare fisiologico.

Prospetto 2 - Confronto tra previsioni definitive e rendiconto. Esercizio 2001

Entrate	Previsioni Definitive	Rendiconto	Differenza	Scostamento %
TIT. I Entrate tributarie	2.241.123.228	2.260.405.945	19.282.717	0,86
TIT. II Trasferimenti	3.160.440.893	3.119.066.899	-41.373.994	-1,31
TIT. III Entrate extratributarie	457.350.000	430.232.767	-27.117.233	-5,93
TIT. IV Entrate da trasf.c/capitale	1.183.400.000	111.667.595	-1.071.732.405	-90,56
TIT. V Entrate da prestiti	1.982.883.705	7.173.331.437	5.190.447.732	261,76
TIT. VI Entrate da servizi per conto terzi	1.581.000.000	934.999.198	-646.000.802	-40,86
Totale	10.606.197.826	14.029.703.841	3.423.506.015	32,28

Spese	Previsioni Definitive	Rendiconto	Differenza	Scostamento %
TIT. I Spese correnti	5.681.263.988	5.651.589.143	-29.674.845	-0,52
TIT. II Spese in conto capitale	940.536.194	297.892.496	-642.643.698	-68,33
TIT. III Rimborso di prestiti	1.922.846.577	7.113.294.276	5.190.447.699	269,94
TIT. IV Spese per servizi per conto terzi	1.581.000.000	934.999.198	-646.000.802	-40,86
Totale	10.125.646.759	13.997.775.113	3.872.128.354	38,24

Prospetto 3 - Trend storico della gestione di competenza

(in migliaia di lire)

Entrate	1999	2000	2001
TITOLO I Entrate tributarie	2.330.209	2.202.314	2.260.405
TITOLO II Entrate da contributi e trasf. Correnti	3.356.186	3.156.309	3.119.066
TITOLO III Entrate extratributarie	316.635	1.023.976	430.232
TITOLO IV Entrate da trasf. c/capitale	6.426.173	1.604.958	111.667
TITOLO V Entrate da prestiti	8.537.287	7.975.858	7.173.334
Totale titoli da I a V	20.966.490	15.963.415	13.094.704
TITOLO VI Servizi per c/terzi	957.268	967.454	934.999
Totale generale Entrate	21.923.758	16.930.869	14.029.703

(in migliaia di lire)

Spese	1999	2000	2001
TITOLO I Spese correnti	6.743.453	6.110.122	5.651.589
TITOLO II Spese in c/capitale	8.970.486	3.303.520	297.892
TITOLO III Rimborso di prestiti	5.777.639	6.748.322	7.113.295
Totale titoli da I a III	21.491.578	16.161.966	13.062.776
TITOLO IV Servizi per c/terzi	957.268	967.454	934.999
Totale generale Spese	22.448.846	17.129.420	13.997.775

Avanzo / Disavanzo di competenza	-525.088	-198.549	31.928
---	-----------------	-----------------	---------------

Avanzo / Disavanzo di amministrazione	-226.000	-480.551	-480.940
--	-----------------	-----------------	-----------------

Il trend storico della gestione di competenza mostra, a fronte di un avanzo di gestione di 31,928 milioni di lire nel 2001, un progresso susseguirsi di disavanzi di 198,549 milioni nel 2000 e di 525,088 milioni nel 1999. Un dato di immediata percezione è il forte progressivo abbattimento delle entrate e delle spese in c/capitale. Questi valori complessivi, comunque, forniscono solo una informazione approssimativa sulla attività che l'Ente ha sviluppato nell'esercizio senza indicare, con la dovuta precisione, la destinazione delle risorse disponibili. Si procede, pertanto, relativamente all'esercizio 2001, alla suddivisione del bilancio di competenza nelle quattro componenti elementari per poter meglio distinguere quante e quali risorse siano state destinate rispettivamente:

- al funzionamento dell'Ente - *bilancio corrente*;
- all'attivazione di interventi in c/capitale - *bilancio investimenti*;
- ad operazioni prive di contenuto economico - *bilancio dei movimenti di fondi*;
- ad operazioni da cui derivano situazioni di debito/credito estranee alla gestione - *bilancio dei servizi per c/terzi*.

Prospetto 4 - Riepilogo bilanci di competenza 2001

BILANCI	ACCERTAMENTI (+)	IMPEGNI (-)	RISULTATO (+/-)
Corrente	5.809.705.611	6.073.927.783	-264.222.172
Investimenti	594.043.396	297.892.496	296.150.900
Movimento di fondi	6.690.955.636	6.690.955.636	0
Servizi per conto terzi	934.999.198	934.999.198	0
Totale	14.029.703.841	13.997.775.113	31.928.728

Si può constatare come il bilancio corrente chiuda con un disavanzo di 264,222 milioni di lire (squilibrio economico - finanziario) a fronte di un avanzo di 296,150 milioni del bilancio

investimenti. Quest'ultimo saldo può essere espressione della incapacità dell'Ente a far seguire all'accertamento il corrispondente impegno ovvero, più verosimilmente, della destinazione non a fine di investimento delle risorse (entrate in c/capitale - indebitamento).

Il bilancio dei movimenti dei fondi, che correttamente è in pareggio, esprime quantità finanziarie elevatissime (più che la spesa corrente e in c/capitale) ed è indice dell'incapacità dell'Ente di coordinare riscossioni e pagamenti della gestione.

Ancora, il rilevato scoperto di cassa per ben 1,360 miliardi di lire è la prova che l'utilizzo delle anticipazioni non è limitato a sopperire temporanee insufficienze di cassa.

Il bilancio servizi per c/terzi è regolarmente in pareggio.

La gestione dei residui

Il prospetto che segue dà i risultati della gestione dei residui che chiude, nel 2001, con un disavanzo di 32,318 milioni di lire.

Tale risultato discende dal riaccertamento operato dall'amministrazione. Sono stati eliminati 2,612 miliardi di residui attivi e 2,580 miliardi di residui passivi.

La revisione ha interessato soprattutto la parte in c/capitale dell'entrata e della spesa.

Prospetto 5 - Gestione dei residui

Gestione residui attivi (Esercizio 2001)

Gestione	Residui iniziali	Riscossioni	Da riportare	Accertamenti	Differenza
Corrente Tit. I, II, III	2.408.139.434	851.185.486	1.252.554.661	2.103.740.147	-304.399.287
C/capitale Tit. IV, V	10.239.100.993	2.693.239.138	5.237.854.312	7.931.093.450	-2.308.007.543
Servizi c/terzi Tit. VI	58.384.017	57.901.960	0	57.901.960	-482.057
Totale	12.705.624.444	3.602.326.584	6.490.408.973	10.092.735.557	-2.612.888.887

Gestione residui passivi (Esercizio 2001)

Gestione	Residui iniziali	Pagamenti	Da riportare	Impegni	Differenza
Corrente Tit. I	1.444.877.556	813.196.211	556.035.366	1.369.231.577	-75.645.979
C/capitale Tit. II	10.780.774.631	2.311.140.275	5.998.997.489	8.310.137.764	-2.470.636.867
Rimborso prestiti Tit. III	1.440.344.695	1.440.344.695	0	1.440.344.695	0
Servizi c/terzi Tit. IV	106.938.537	72.650.655	0	72.650.655	-34.287.882
Totale	13.772.935.419	4.637.331.836	6.555.032.855	11.192.364.691	-2.580.570.728

Risultato complessivo della gestione dei residui (Esercizio 2001)

MAGGIORI RESIDUI ATTIVI	0
MINORI RESIDUI ATTIVI	-2.612.888.887
MINORI RESIDUI PASSIVI	-2.580.570.728
MAGGIORI RESIDUI PASSIVI	0
SALDO GESTIONE RESIDUI	-32.318.159

Insussistenze ed economie (Esercizio 2001)

Gestione corrente	-228.753.308
Gestione in conto capitale	-162.629.324
Gestione servizi c/terzi	-33.805.825
Gestione vincolata	0
VERIFICA SALDO GESTIONE RESIDUI	-32.318.159

Il conto economico ed il conto del patrimonio

Il risultato economico dell'esercizio 2001 è negativo per 2,343 miliardi di lire. Le componenti negative più rilevanti sono costituite dagli interessi passivi (642,244 milioni) e dalle insussistenze dell'attivo (2.612 miliardi).

Alla fine del 2001, il patrimonio netto è pari a 5,173 miliardi di lire, inferiore di 2,343 miliardi (risultato economico) alla consistenza dell'anno precedente.

Prospetto 6 - Gli indicatori economici e finanziari

		N.	Indicatori	2000	2001			N.	Indicatori	2000	2001
Grado di Autonomia finanziaria	1	Aut. Finanz. (Acc. di comp.)	51%	46%	Grado di rigidità pro capite	12	Rigidità strutturale pro capite.	388.106	416.573		
	2	Aut. Tributaria (Acc. di comp.)	35%	39%		13	Costo del personale pro capite.	253.803	262.828		
	3	Dipendenza erariale.	45%	52%		14	Indebitamento pro capite.	2.011.757	2.115.378		
	4	Entr. tributarie su entr. proprie.	68%	84%		15	Incidenza del costo per il personale/ spesa corrente.	31%	35%		
	5	Entrate extratributarie su entrate proprie.	32%	16%		16	Costo medio del personale.	48.769.231	52.906.617		
	6	Pressione entrate pro capite.	430.478	361.257		Propensione agli investimenti	17	Propensione all'investimento	35%	5%	
	7	Pressione tributaria pro capite.	293.835	303.492	18		Investimenti pro capite	440.886	39.996		
	Grado di rigidità del bilancio	8	Trasf. erariali pro capite.	379.103	402.519	Capacità di gestione	19	Abitanti per dipendente.	192	201	
9		Rigidità strutturale.	46%	53%	20		Risorse gestite per dipendente.	90.871.795	80.305.107		
10		Rigidità per costo personale.	30%	34%	Incidenza dei residui	21	Incidenza residui attivi.	37%	16%		
11		Rigidità per indebitamento.	16%	20%		22	Incidenza residui passivi.	40%	23%		

Il grado di autonomia finanziaria (indicatore 1), che sotto il 35% rileva quale parametro di deficitarietà, nel 2001, è del 46% e perde 5 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Aumenta invece il valore dell'autonomia tributaria (indicatore n. 2) a scapito delle entrate extratributarie il cui indicatore (n. 5) scende del 50%, incidendo sul valore della dipendenza erariale (più 7 punti percentuali).

Di conseguenza si ritrovano in aumento gli indicatori n. 8 - trasferimenti erariali pro capite - e n. 7 - pressione tributaria pro/capite - e in discesa i dati dell'indicatore n. 6 - pressione entrate pro capite -.

Nell'ambito del confronto spaziale dei 28 Enti in disavanzo, fatta eccezione per gli indicatori n. 2 e n. 8 posizionati su valori prossimi a quelli medi e per l'indicatore n. 1 - autonomia finanziaria - che esprime valori medio bassi, negli indicatori n. 3 - dipendenza erariale -, n. 6 - pressione entrate proprie pro capite -, e n. 7 - pressione tributaria pro capite -, i valori espressi sono prossimi a quelli maggiormente negativi.

Il grado di rigidità del bilancio (indicatori n. 9, 10, 11), nel 2001, mostra valori in aumento, rispetto al 2000, in una misura oscillante tra il 15% e il 20%. Anche gli indicatori del grado di rigidità pro capite (indicatori dal n. 12 al n. 16) mostrano valori in significativo aumento.

Nel confronto spaziale degli stessi indicatori (da 9 a 16), a parte quelli con valori medi (n.10, 14, 15 e 16) o con valori fra i meno negativi (n. 12 e 13), rilevano in special modo gli indicatori n. 9 – rigidità strutturale – e n. 11 – rigidità per indebitamento – che sono fra i più negativi nel contesto.

E', poi, significativo l'abbattimento subito, nel 2001, dal valore espresso dalla propensione all'investimento che si è portato a livelli prossimi ad appena il 10% di quelli del 2000. Anche la capacità di gestire, relativamente alle risorse gestite per dipendente (indicatore n. 20), è peggiorata.

Anche nel confronto spaziale, i valori della propensione all'investimento sono fra i peggiori.

Per la capacità di gestire, invece, i valori espressi dall'ente in esame sono assai prossimi a quelli medi.

L'incidenza dei residui, attivi e passivi (indicatori n. 21 e 22), nel 2001, si è notevolmente e, quindi, positivamente, ridotta.

Comune di Modica**Popolazione 2001: 52.639 abitanti**

	2000	2001
Disavanzo di amministrazione	22.812.808	18.066.772
Debiti fuori bilancio riconosciuti e non ripianati nell'esercizio	0	0
Disavanzo di amministrazione effettivo	22.812.808	18.066.772
Disavanzo di amministrazione effettivo pro capite (in lire)	432	343
Fondi vincolati da ricostituire	0	0
Incidenza in % sulle entrate correnti ((dis. eff. + fv)/ ec)	0,0%	0,0%
Risultato della gestione di competenza	2.673.448.681	6.576.961.376
Risultato della gestione dei residui	-1.989.392.448	-6.572.215.340
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	2.634.630.336	6.556.622.436
Scoperto di cassa (residui passivi totali per anticipazioni di cassa)	10.294.295.489	7.481.622.855

I risultati finali e differenziali

Il comune di Modica chiude l'esercizio finanziario 2001 con un disavanzo d'amministrazione di lire 18.066.772. Anche l'esercizio 2000 aveva chiuso con un disavanzo d'amministrazione di lire 22.812.808.

La gestione della competenza 2001 chiude con un avanzo di 6.576.961.376 lire a fronte di un risultato altrettanto positivo nel 2000 per 2.673.448.681 lire.

La gestione dei residui 2001 è negativa per 6.572.215.340 lire così come lo era stata quella del 2000 per 1.989.392.448 lire.

L'equilibrio economico finanziario presenta, nel 2001, un saldo positivo di 6.556.622.436 lire a fronte di un saldo altrettanto positivo nel 2000 per 2.634.630.336 lire.²²¹

Nell'anno 2001 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per 3.632.856.785 lire che l'ente ha dichiarato interamente ripianati nell'esercizio in corso.

Il disavanzo d'amministrazione incide, per abitante nella misura di 343 lire e rappresenta un valore prossimo allo zero rapportato alle entrate correnti. Nel 2000 i valori erano simili.

A fine 2001 il consuntivo espone uno scoperto di cassa di 7.481.622.855 lire.

Con deliberazione del Consiglio n. 80 del 28.06.2002 sono state approvate le risultanze della gestione 2001.

Tutto ciò riportato, prima di passare ad alcune analisi, si ritiene opportuno ricordare alcune situazioni pregresse.

Già nell'esercizio 1996 i conti dell'ente presentavano un disavanzo d'amministrazione di 61,7 milioni di lire; nel 1998 il disavanzo era di 300,4 milioni e nel 1999 di 707 milioni.

Gli scoperti di cassa sono presenti anche nel 1998 (6,498 miliardi), e nel 1999 (3,444 miliardi). Nel 2000, i dati di consuntivo sono tali da evidenziare una situazione di deficitarietà strutturale ai sensi dell'art. 242 e seguenti del TUEL.

Si passa, ora, all'esame dei prospetti che seguono dai quali, innanzitutto, si ricava che il disavanzo di amministrazione - che è il saldo contabile del fondo di cassa all'inizio dell'esercizio, più o meno il saldo delle riscossioni e dei pagamenti (fondo di cassa alla fine dell'esercizio), più o meno il saldo dei residui attivi e passivi - è scaturito dalla incidenza dei risultati della gestione di competenza (+ 6,576 miliardi) e dei residui (-6,572 miliardi) sul saldo di amministrazione precedente.

²²¹ In effetti, il quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali espone un saldo negativo di 56,836 miliardi in quanto riporta, quali quote di mutui in estinzione, la cifra di 61,847 miliardi. Da un controllo effettuato sulle singole partite del consuntivo si è però accertato che questo ultimo importo corrispondeva all'intero ammontare del titolo III della spesa, comprensivo anche del rimborso per anticipazioni di cassa.

Accertato che la relazione della Giunta e del collegio dei revisori esponeva, quale importo di mutui in estinzione, la corretta cifra del titolo III al netto delle anticipazioni di cassa, si è provveduto a contattare l'Amministrazione che ha confermato l'errore del quadro dei risultati differenziali aggiungendo che, anche nell'anno precedente, era incorsa in eguale errore.

Prospetto 1 - Quadro riassuntivo della gestione finanziaria**Gestione 2000**

	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO			7.997.865
RISCOSSIONI	29.701.302.103	117.579.239.776	147.280.541.879
PAGAMENTI	38.338.095.794	108.942.446.085	147.280.541.879
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE			7.997.865
PAG. per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0
DIFFERENZA			7.997.865
RESIDUI ATTIVI	108.816.016.169	71.202.400.377	180.018.416.546
RESIDUI PASSIVI	102.883.481.832	77.165.745.387	180.049.227.219
DISAVANZO			-22.812.808

Gestione 2001

	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO			7.997.865
RISCOSSIONI	34.522.971.133	124.418.040.568	158.941.011.701
PAGAMENTI	40.238.666.267	118.710.343.299	158.949.009.566
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE			0
PAG. per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0
DIFFERENZA			0
RESIDUI ATTIVI	135.334.924.439	39.962.989.402	175.297.913.841
RESIDUI PASSIVI	136.222.255.318	39.093.725.295	175.315.980.613
DISAVANZO			-18.066.772

La gestione della competenza

Il prospetto che segue mette in risalto uno scostamento, in negativo, tra previsioni definitive e dati del rendiconto, dell'11,30% per l'entrata e del 14,69% per le spese. La differenza fra questi due dati già indica il miglioramento realizzato nel saldo positivo della gestione che, se si osservano i diversi titoli, lo si vede discendere, essenzialmente, da un aumento delle entrate tributarie e da una diminuzione delle spese correnti.

Prospetto 2 - Confronto tra previsioni definitive e rendiconto. Esercizio 2001

Entrate	Previsioni Definitive	Rendiconto	Differenza	Scostamento %
TIT. I Entrate tributarie	16.832.800.000	17.876.866.745	1.044.066.745	6,20
TIT. II Trasferimenti	49.676.871.723	49.576.871.722	-100.000.001	-0,20
TIT. III Entrate extratributarie	8.192.668.604	7.461.095.386	-731.573.218	-8,93
TIT. IV Entrate da trasf.c/capitale	4.129.970.375	3.563.535.557	-566.434.818	-13,72
TIT. V Entrate da prestiti	88.385.853.000	72.909.228.078	-15.476.624.922	-17,51
TIT. VI Entrate da servizi per conto terzi	18.110.150.000	12.993.432.482	-5.116.717.518	-28,25
Totale	185.328.313.702	164.381.029.970	-20.947.283.732	-11,30

Spese	Previsioni Definitive	Rendiconto	Differenza	Scostamento %
TIT. I Spese correnti	71.470.003.159	65.479.308.774	-5.990.694.385	-8,38
TIT. II Spese in conto capitale	12.515.823.375	11.921.526.557	-594.296.818	-4,75
TIT. III Rimborso di prestiti	82.878.902.643	67.409.800.781	-15.469.101.862	-18,66
TIT. IV Spese per servizi per conto terzi	18.110.150.000	12.993.432.482	-5.116.717.518	-28,25
Totale	184.974.879.177	157.804.068.594	-27.170.810.583	-14,69

Prospetto 3 - Trend storico della gestione di competenza

(in migliaia di lire)

Entrate	1999	2000	2001
TITOLO I Entrate tributarie	13.273.638	22.280.351	17.876.867
TITOLO II Entrate da contributi e trasf. Correnti	44.680.895	38.604.617	49.576.872
TITOLO III Entrate extratributarie	6.640.872	8.065.263	7.461.095
TITOLO IV Entrate da trasf. c/capitale	3.054.138	46.512.446	3.563.535
TITOLO V Entrate da prestiti	72.925.661	61.926.413	72.909.228
Totale titoli da I a V	140.575.204	177.389.090	151.387.597
TITOLO VI Servizi per c/terzi	11.253.106	11.392.547	12.993.432
Totale generale Entrate	151.828.310	188.781.637	164.381.029

(in migliaia di lire)

Spese	1999	2000	2001
TITOLO I Spese correnti	59.818.796	63.938.868	65.479.309
TITOLO II Spese in c/capitale	19.850.526	48.928.828	11.921.526
TITOLO III Rimborso di prestiti	58.531.155	61.847.947	67.409.801
Totale titoli da I a III	138.200.477	174.715.643	144.810.636
TITOLO IV Servizi per c/terzi	11.253.106	11.392.547	12.993.432
Totale generale Spese	149.453.583	186.108.190	157.804.068

Avanzo / Disavanzo di competenza	2.374.727	2.673.447	6.576.961
---	------------------	------------------	------------------

Avanzo / Disavanzo di amministrazione	-707.000	-22.812	-18.066
--	-----------------	----------------	----------------

Il trend storico della gestione di competenza mostra, a fronte di una serie negativa del risultato di amministrazione, un susseguirsi di saldi positivi.

La contraddittorietà dei segni è indice di una non certo indiscutibile attendibilità dei dati dei bilanci di competenza che, poi, alla prova dei fatti (gestione delle partite residue), si ridimensionano notevolmente.

Comunque, questi valori complessivi forniscono solo una informazione approssimativa sull'attività che l'Ente ha sviluppato nell'esercizio senza indicare, con precisione, la destinazione delle risorse disponibili. Si procede, pertanto, relativamente alla competenza dell'esercizio 2001, alla suddivisione del bilancio nelle quattro componenti elementari per poter meglio distinguere quante e quali risorse siano state destinate rispettivamente:

- al funzionamento dell'Ente - *bilancio corrente*;
- all'attivazione di interventi in c/capitale - *bilancio investimenti*;
- ad operazioni prive di contenuto economico - *bilancio dei movimenti di fondi*;
- ad operazioni da cui derivano situazioni di debito/credito estranee alla gestione - *bilancio dei servizi per c/terzi*.

Prospetto 4 - Riepilogo bilanci di competenza 2001

BILANCI	ACCERTAMENTI (+)	IMPEGNI (-)	RISULTATO (+/-)
Corrente	74.914.833.853	68.358.211.417	6.556.622.436
Investimenti	11.941.865.497	11.921.526.557	20.338.940
Movimento di fondi	64.530.898.138	64.530.898.138	0
Servizi per conto terzi	12.993.432.482	12.993.432.482	0
Totale	164.381.029.970	157.804.068.594	6.576.961.376

Si può constatare come il bilancio corrente chiuda con un avanzo di 6,556 miliardi di lire (avanzo economico finanziario).

Il conto degli investimenti è sostanzialmente in pareggio (solo 20 milioni di avanzo), bilanciando perfettamente il conto dei movimenti dei fondi e servizi per c/terzi. E' particolarmente significativa l'entità delle anticipazioni (64,5 miliardi) che dimostra l'incapacità dell'ente a coordinare incassi e pagamenti. In proposito va ricordato lo scoperto di cassa di oltre sette miliardi di lire, sempre presente negli ultimi esercizi, che nell'anno in esame ammonta a 7,481 miliardi di lire. Questa incapacità reiterata dell'ente a restituire a fine esercizio le anticipazioni denota un uso improprio delle stesse che vengono, in concreto, trasformate in fonte di finanziamento.

La gestione dei residui

Il prospetto che segue dà i risultati della gestione dei residui che chiude, nel 2001, con un saldo negativo di 6,572 miliardi di lire.

Tale risultato discende dal riaccertamento operato dall'Amministrazione: sono stati eliminati residui attivi per 10,160 miliardi di lire e residui passivi per 3,588 miliardi. L'operazione ha riguardato essenzialmente la gestione di parte corrente.

Prospetto 5 - Gestione dei residui

Gestione residui attivi (Esercizio 2001)

Gestione	Residui iniziali	Riscossioni	Da riportare	Accertamenti	Differenza
Corrente Tit. I, II, III	47.360.780.358	14.861.340.043	24.804.064.727	39.665.404.770	7.695.375.588
C/capitale Tit. IV, V	129.934.117.439	18.678.612.843	108.884.864.169	127.563.577.012	2.370.540.427
Servizi c/terzi Tit. VI	2.723.518.749	983.018.247	1.645.895.543	2.628.913.790	94.604.959
Totale	180.018.416.546	34.522.971.133	135.334.824.439	169.857.895.572	10.160.520.974

Gestione residui passivi (Esercizio 2001)

Gestione	Residui iniziali	Pagamenti	Da riportare	Impegni	Differenza
Corrente Tit. I	29.039.604.117	12.836.528.680	15.134.418.062	27.970.946.742	1.068.657.375
C/capitale Tit. II	135.186.285.593	15.197.760.869	117.736.583.682	132.934.344.551	2.251.941.042
Rimborso prestiti Tit. III	11.547.541.292	10.321.884.449	1.225.656.843	11.547.541.292	0
Servizi c/terzi Tit. IV	4.275.796.217	1.882.492.269	2.125.596.731	4.008.089.000	267.707.217
Totale	180.049.227.219	40.238.666.267	136.222.255.318	176.460.921.585	3.588.305.634

Risultato complessivo della gestione dei residui (Esercizio 2001)

MAGGIORI RESIDUI ATTIVI	0
MINORI RESIDUI ATTIVI	10.160.520.974
MINORI RESIDUI PASSIVI	3.588.305.634
MAGGIORI RESIDUI PASSIVI	0
SALDO GESTIONE RESIDUI	-6.572.215.340

Insussistenze ed economie (Esercizio 2001)

Gestione corrente	6.626.718.213
Gestione in conto capitale	118.599.385
Gestione servizi c/terzi	-173.102.258
Gestione vincolata	0
VERIFICA SALDO GESTIONE RESIDUI	-6.572.215.340

*Gli indicatori finanziari ed economici***Prospetto 6 - Gli indicatori economici e finanziari**

	N.	Indicatori	2000	2001		N.	Indicatori	2000	2001
Grado di Autonomia finanziaria	1	Aut. Finanz. (Acc. di comp.)	44%	34%	Grado di rigidità pro capite	12	Rigidità strutturale pro capite.	645.981	694.427
	2	Aut. Tributaria (Acc. di comp.)	32%	24%		13	Costo del personale pro capite.	563.088	584.031
	3	Dipendenza erariale.	32%	32%		14	Indebitamento pro capite.	656.513	691.090
	4	Entr. tributarie su entr. proprie.	73%	71%		15	Incidenza del costo per il personale/ spesa corrente.	46%	47%
	5	Entrate extratributarie su entrate proprie.	27%	29%		16	Costo medio del personale.	37.332.885	35.255.530
	6	Pressione entrate pro capite.	575.000	481.353		Propensione agli investimenti	17	Propensione all'investimento	42%
	7	Pressione tributaria pro capite.	422.176	339.613	18		Investimenti pro capite	927.121	226.477
	Grado di rigidità del bilancio	8	Trasf. erariali pro capite.	423.628	453.561	Capacità di gestione	19	Abitanti per dipendente.	66
9		Rigidità strutturale.	49%	49%	20		Risorse gestite per dipendente.	46.778.047	47.293.315
10		Rigidità per costo personale.	43%	41%	Incidenza dei residui	21	Incidenza residui attivi.	38%	24%
11		Rigidità per indebitamento.	6%	8%		22	Incidenza residui passivi.	41%	25%

Il grado di autonomia finanziaria (indicatore n. 1), nel 2001, è pari al 34% e costituisce, sulla base del D.M. Interno 6/5/99, parametro accertato di deficitarietà.

Anche l'indice di autonomia tributaria (indicatore n. 2) esprime valori bassi ed in calo rispetto all'anno 2000. Ugualmente in calo sono i valori degli indicatori n. 4, 6 e 7. La dipendenza erariale (indicatore n. 3) è stabile.

Nel confronto spaziale fra i 28 Enti in disavanzo, nell'ambito della categoria "grado di autonomia finanziaria" (dal n. 1 al n. 8), gli indicatori n. 3, 4, 5 e 8 mostrano valori prossimi a quelli medi, mentre sono decisamente sotto la media i valori espressi dagli indicatori n. 6 e 7. Sono decisamente fra i più negativi quelli degli indicatori n. 1 e 2.

La rigidità per indebitamento (indicatore n. 11), nel 2001, sale di 2 punti percentuali, così come cresce anche la rigidità strutturale pro capite, il costo del personale pro capite e l'indebitamento pro capite. Cresce anche di un punto l'incidenza del costo del personale sulla spesa corrente che esprime un valore (47%) superiore a quello fissato dal D.M. Interno quale parametro di deficitarietà (invero il calcolo è leggermente diverso). Nel confronto spaziale, relativamente alla categoria "grado di rigidità" (indicatori dal 9 al 16), i valori degli indicatori n. 9 e 12 sono molto prossimi a quelli medi. Non sono fra i più negativi quelli degli indicatori 11, 14 e 16; invece appaiono negativamente fra i più elevati i valori relativi agli indicatori n 10 - rigidità per costo del personale -, n. 13 - costo del personale pro capite - e n. 15 - incidenza del costo del personale sulla spesa corrente -.

Appare sicuramente crollata, nel 2001, la propensione all'investimento che indica il valore del 15% a fronte del 42% del 2000 e l'investimento pro capite che scende dalle 927 mila lire del 2000 alle 226 mila del 2001.

Nel confronto spaziale, naturalmente, questi 2 indicatori (n. 17 e n. 18) mostrano, poi, valori fra i meno apprezzabili.

Per la capacità di gestione, invece, nel mentre diminuiscono gli abitanti per dipendente si rileva un aumento nelle risorse gestite per dipendente. Per questi due indicatori (n. 19 e 20), i valori espressi nel confronto spaziale sono fra i meno apprezzabili.

Infine, in ordine agli indicatori sull'incidenza dei residui attivi e passivi si rileva una buona positiva riduzione dei valori nel confronto tra il 2001 e il 2000 mentre in quello spaziale i valori stessi sono molto prossimi a quelli medi.

Comune di Piombino**Popolazione 2001: 33.925**

	2000	2001
Disavanzo di amministrazione	1.066.040.465	748.483.600
Debiti fuori bilancio riconosciuti e non ripianati nell'esercizio	0	264.756.000
Disavanzo di amministrazione effettivo	1.066.040.465	1.013.239.600
Disavanzo di amministrazione effettivo pro capite (in lire)	30.881	22.063
Fondi vincolati da ricostituire	800.004.970	938.126.417
Incidenza in % sulle entrate correnti ((dis. eff. + fv)/ ec)	4%	4%
Risultato della gestione di competenza	1.436.635.620	2.765.976.172
Risultato della gestione dei residui	-580.395.416	-2.448.419.307
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	1.474.118.000	1.127.794.000
Scoperto di cassa (residui passivi totali per anticipazioni di cassa)	0	0

I risultati finali e differenziali

Il Comune di Piombino chiude l'esercizio finanziario 2001 con un disavanzo di amministrazione di 748.483.600 lire. Anche l'esercizio 2000 aveva chiuso con un disavanzo d'amministrazione di 1,066 miliardi di lire. Anche il 1998 e il 1999 avevano visto un saldo d'amministrazione negativo per, rispettivamente, 3,177 miliardi e 3,083 miliardi.

La gestione della competenza 2001 chiude con un avanzo di 2,765 miliardi a fronte di 1,436 miliardi, sempre di segno positivo, del 2000.

La gestione dei residui 2001 chiude con un disavanzo di 2,448 miliardi a fronte di 580 milioni, sempre di segno negativo, del 2000.

L'equilibrio economico-finanziario presenta, nel 2001, un avanzo di 1,127 miliardi a fronte dell'avanzo di 1,474 miliardi del 2000.

Nell'anno 2001 sono stati riconosciuti 3,284 miliardi di debiti fuori bilancio di cui 264 milioni non impegnati sull'esercizio in corso.

Il conto consuntivo 2001 indica fondi a destinazione vincolata da ricostituire pari a 938 milioni di lire – nel 2000 erano 800 milioni che, naturalmente, visti gli esiti della gestione, non sono stati ricostituiti.

L'amministrazione dichiara che "...il disavanzo di amministrazione deve essere rettificato per le poste di somme vincolate che devono essere ricostituite..."²²².

Il disavanzo di amministrazione 2001, sommato ai debiti fuori bilancio non impegnati sull'esercizio, incide, per abitante, nella misura di 22.063 lire (nel 2000, 30.881 lire) e, aggiunto ai fondi vincolati da ricostituire, rappresenta il 4% delle entrate correnti così come nel 2000.

La tabella dei parametri per l'accertamento delle condizioni di deficitarietà evidenzia per il 2001 due parametri negativi:

1. volume dei residui attivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza, con esclusione di quelli relativi all'ICI ed ai trasferimenti erariali, superiori al 21% delle entrate correnti, desumibili dai titoli I, II;
2. volume dei residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti superiori al 27% delle spese di cui al titolo I della spesa.

Con deliberazione n. 66 del 28.06.2002 il Consiglio ha approvato le risultanze della gestione 2001 ed ha disposto l'applicazione del disavanzo all'esercizio 2002 rinviando ad una successiva deliberazione l'individuazione dei proventi, per il riequilibrio, da reperire dalla vendita di beni patrimoniali.

Come si evince, poi, dai prospetti che seguono il disavanzo di amministrazione –che è il saldo contabile del fondo di cassa all'inizio dell'esercizio, più o meno il saldo delle riscossioni e

²²² Sulla natura di questi fondi si è detto al paragrafo 5.1.3

dei pagamenti (fondo di cassa alla fine dell'esercizio) più o meno il saldo dei residui attivi e passivi - è scaturito dall'incidenza dei risultati della gestione di competenza (+2.765.976.172) e dei residui (-2.448.419.307) sul saldo d'amministrazione precedente.

Prospetto 1 - Quadro riassuntivo della gestione finanziaria

Gestione 2000

	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO			1.719.304.123
RISCOSSIONI	41.648.721.763	51.163.522.562	92.812.244.325
PAGAMENTI	44.507.170.592	48.704.975.507	93.212.146.099
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE			1.319.402.349
PAG. per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0
DIFFERENZA			1.319.402.349
RESIDUI ATTIVI	29.883.559.480	34.338.631.287	64.222.190.767
RESIDUI PASSIVI	31.247.090.859	35.360.542.722	66.607.633.581
DISAVANZO			-1.066.040.465

Gestione 2001

	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO			1.319.402.349
RISCOSSIONI	31.333.220.601	54.537.462.292	85.870.682.893
PAGAMENTI	32.119.903.292	52.479.231.609	84.599.134.901
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE			2.590.950.341
PAG. per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0
DIFFERENZA			2.590.950.341
RESIDUI ATTIVI	28.922.428.954	29.959.804.038	58.882.232.992
RESIDUI PASSIVI	32.969.608.384	29.252.058.549	62.221.666.933
DISAVANZO			-748.483.600

La gestione della competenza

Il prospetto n. 2 che segue mette in risalto uno scostamento, in meno, tra previsioni definitive e dati del rendiconto, del 44,19% per l'entrata e del 45,62% per la spesa.

Prospetto 2 - Confronto tra previsioni definitive e rendiconto. Esercizio 2001

Entrate	Previsioni Definitive	Rendiconto	Differenza	Scostamento %
TIT. I Entrate tributarie	33.776.959.660	32.211.200.846	-1.565.758.814	-4,64
TIT. II Trasferimenti	13.790.435.513	12.884.077.496	-906.358.017	-6,57
TIT. III Entrate extratributarie	11.910.438.860	9.381.066.961	-2.529.371.899	-21,24
TIT. IV Entrate da trasf.c/capitaie	27.067.662.488	6.941.143.001	-20.126.519.487	-74,36
TIT. V Entrate da prestiti	31.266.800.000	6.820.404.210	-24.446.395.790	-78,19
TIT. VI Entrate da servizi per conto terzi	33.600.000.000	16.259.373.816	-17.340.626.184	-51,61
Totale	151.412.296.521	84.497.266.330	-66.915.030.191	-44,19

Spese	Previsioni Definitive	Rendiconto	Differenza	Scostamento %
TIT. I Spese correnti	56.866.457.262	50.985.479.882	-5.880.977.380	-10,34
TIT. II Spese in conto capitale	50.145.250.522	9.827.314.429	-40.317.936.093	-80,40
TIT. III Rimborso di prestiti	9.697.376.771	4.659.122.031	-5.038.254.740	-51,95
TIT. IV Spese per servizi per conto terzi	33.600.000.000	16.259.373.816	-17.340.626.184	-51,61
Totale	150.309.084.555	81.731.290.158	-68.577.794.397	-45,62

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Questo scostamento, già significativo in termini globali, diventa particolarmente elevato se riferito ai titoli IV e V dell'entrata (-74,36%; - 78,19%) e ai corrispondenti titolo II e III della spesa (-80,40%; - 51,95%).

Per la parte corrente lo scostamento è equilibrato e staziona attorno al 10%.

I dati appena segnalati, per un verso, già indicano la dimensione positiva della gestione finanziaria di competenza, per l'altro, mostrano l'incapacità dell'Ente di realizzare gli investimenti programmati.

Prospetto 3 - Trend storico della gestione di competenza

(in migliaia di lire)

Entrate	1999	2000	2001
TITOLO I Entrate tributarie	28.982.323	31.199.323	32.211.201
TITOLO II Entrate da contributi e transf. Correnti	11.192.143	8.998.205	12.884.077
TITOLO III Entrate extratributarie	11.052.695	10.201.319	9.381.067
TITOLO IV Entrate da transf. c/capitale	19.367.483	7.537.198	6.941.143
TITOLO V Entrate da prestiti	14.836.020	12.252.056	6.820.404
Totale titoli da I a V	85.430.664	70.188.101	68.237.892
TITOLO VI Servizi per c/terzi	8.713.085	15.314.053	16.259.374
Totale generale Entrate	94.143.749	85.502.154	84.497.266

(in migliaia di lire)

Spese	1999	2000	2001
TITOLO I Spese correnti	51.191.287	45.413.354	50.985.480
TITOLO II Spese in c/capitale	29.399.121	18.744.687	9.827.314
TITOLO III Rimborso di prestiti	7.954.044	4.593.423	4.659.122
Totale titoli da I a III	88.544.452	68.751.464	65.471.916
TITOLO IV Servizi per c/terzi	8.713.085	15.314.053	16.259.374
Totale generale Spese	97.257.537	84.065.517	81.731.290

Avanzo / Disavanzo di competenza	-3.113.788	1.436.637	2.765.976
---	-------------------	------------------	------------------

Avanzo / Disavanzo di amministrazione	-3.083.000	-1.066.040	-748.483
--	-------------------	-------------------	-----------------

Il trend storico della gestione di competenza mostra, per il 2000 ed il 2001, due saldi positivi di 1,436 miliardi e 2,765 miliardi che fanno seguito al saldo negativo del 1999 di 3,113 miliardi di lire. Per l'entrata, a fronte di un andamento della parte corrente con modeste oscillazioni nei tre esercizi in considerazione, si registra un progressivo calo (oltre il 50%) del titolo IV e V, cui fa riscontro, per la spesa, una vera e propria caduta degli investimenti.

Questi valori complessivi, comunque, forniscono solo un'informazione approssimativa sull'attività che l'Ente ha sviluppato senza indicare, con precisione, la destinazione delle risorse disponibili. Si procede, pertanto, relativamente all'esercizio 2001, alla suddivisione del bilancio di competenza nelle quattro componenti elementari per poter meglio distinguere quante e quali risorse siano state destinate rispettivamente:

- al funzionamento dell'Ente – *bilancio corrente*;
- all'attivazione di interventi in c/capitale – *bilancio investimenti*;
- ad operazioni prive di contenuto economico – *bilancio dei movimenti di fondi*;
- ad operazioni da cui derivano situazioni di debito/credito estranee alla gestione – *bilancio dei servizi per c/terzi*.

Prospetto 4 - Riepilogo bilanci di competenza 2001

BILANCI	ACCERTAMENTI (+)	IMPEGNI (-)	RISULTATO (+/-)
Corrente	56.772.395.303	55.644.601.913	1.127.793.390
Investimenti	11.465.497.211	9.827.314.429	1.638.182.782
Movimento di fondi	0	0	0
Servizi per conto terzi	16.259.373.816	16.259.373.816	0
Totale	84.497.266.330	81.731.290.158	2.765.976.172

Si può constatare come il bilancio corrente chiuda con un avanzo di 1,127 miliardi di lire (avanzo economico-finanziario) cui segue un avanzo, per 1,638 miliardi, del bilancio degli investimenti. Quest'ultimo saldo può rappresentare l'incapacità dell'Ente a far seguire all'accertamento il corrispondente impegno, ovvero, più verosimilmente, la destinazione non a fini di investimento delle risorse (entrate in c/capitale - indebitamento). Il bilancio movimento fondi mostra, poi, che l'Ente non ha avuto problemi di liquidità, come si rileva anche dal prospetto 1 alle voci "fondo di cassa". Il risultato totale indica l'avanzo di gestione della competenza.

La gestione dei residui

Il prospetto che segue dà i risultati della gestione dei residui che chiude, nel 2001, con un disavanzo di 2.448 miliardi di lire.

Tale risultato discende dal riaccertamento operato dall'amministrazione: sono stati eliminati 3,966 miliardi di residui attivi e 1,518 miliardi di residui passivi. La revisione più consistente ha riguardato la gestione corrente con un saldo negativo di 2,446 miliardi di lire.

Prospetto 5 - Gestione dei residui**Gestione residui attivi (Esercizio 2001)**

Gestione	Residui iniziali	Riscossioni	Da riportare	Accertamenti	Differenza
Corrente Tit. I, II, III	40.251.797.759	20.642.506.143	16.118.194.576	36.760.700.719	3.491.097.040
C/capitale Tit. IV, V	19.651.290.135	9.751.578.080	9.652.467.193	19.404.045.273	247.244.862
Servizi c/terzi Tit. VI	4.319.102.873	939.136.378	3.151.767.185	4.090.903.563	228.199.310
Totale	64.222.190.767	31.333.220.601	28.922.428.954	60.255.649.555	3.966.541.212

Gestione residui passivi (Esercizio 2001)

Gestione	Residui iniziali	Pagamenti	Da riportare	Impegni	Differenza
Corrente Tit. I	26.549.783.015	10.284.352.611	15.220.637.965	25.504.990.576	1.044.792.439
C/capitale Tit. II	28.322.291.318	12.791.048.680	15.260.341.253	28.051.389.933	270.901.385
Rimborso prestiti Tit. III	0	0	0	0	0
Servizi c/terzi Tit. IV	11.735.559.248	9.044.502.001	2.488.629.166	11.533.131.167	202.428.081
Totale	66.607.633.581	32.119.903.292	32.969.608.384	65.089.511.676	1.518.121.905

Risultato complessivo della gestione dei residui (Esercizio 2001)

MAGGIORI RESIDUI ATTIVI	0
MINORI RESIDUI ATTIVI	3.966.541.212
MINORI RESIDUI PASSIVI	1.518.121.905
MAGGIORI RESIDUI PASSIVI	0
SALDO GESTIONE RESIDUI	-2.448.419.307

Insussistenze ed economie (Esercizio 2001)

Gestione corrente	-2.446.304.601
Gestione in conto capitale	23.656.523
Gestione servizi c/terzi	-25.771.229
Gestione vincolata	0
VERIFICA SALDO GESTIONE RESIDUI	-2.448.419.307

Il conto economico ed il conto del patrimonio

Il risultato economico dell'esercizio 2001 è negativo per 1,873 miliardi di lire dovuto ai saldi negativi dei proventi ed oneri finanziari e straordinari, rispettivamente, per 4,565 miliardi e 3,129 miliardi. Semplificando, la maggiore incidenza sul risultato negativo è stata determinata dagli interessi passivi e dalle minusvalenze dei residui attivi.

Alla fine del 2001 il patrimonio netto è pari a 77,763 miliardi di lire, diminuito di 1,873 miliardi (risultato economico) rispetto alla consistenza del 2000.

Prospetto 6 - Gli indicatori economici e finanziari

		N.	Indicatori	2000	2001			N.	Indicatori	2000	2001
Grado di Autonomia finanziaria	1	Aut. Finanz. (Acc. di comp.)	82%	76%	Grado di rigidità pro capite	12	Rigidità strutturale pro capite.	769.610	794.246		
	2	Aut. Tributaria (Acc. di comp.)	62%	59%		13	Costo del personale pro capite.	485.743	506.695		
	3	Dipendenza erariale.	16%	19%		14	Indebitamento pro capite.	3.481.673	3.691.307		
	4	Entr. tributarie su entr. proprie.	75%	77%		15	Incidenza del costo per il personale/ spesa corrente.	37%	34%		
	5	Entrate extratributarie su entrate proprie.	25%	23%		16	Costo medio del personale.	53.572.970	55.450.448		
	6	Pressione entrate pro capite.	1.199.289	1.226.006		Propensione agli investimenti	17	Propensione all'investimento	27%	15%	
	7	Pressione tributaria pro capite.	903.778	949.483	18		Investimenti pro capite	542.994	289.678		
	Grado di rigidità del bilancio	8	Trasf. erariali pro capite.	232.622	308.550	Capacità di gestione	19	Abitanti per dipendente.	110	109	
9		Rigidità strutturale.	53%	49%	20		Risorse gestite per dipendente.	74.885.182	92.579.977		
10		Rigidità per costo personale.	33%	32%	Incidenza dei residui	21	Incidenza residui attivi.	40%	35%		
11		Rigidità per indebitamento.	19%	18%		22	Incidenza residui passivi.	42%	36%		

Si ricorda, innanzitutto, che i dati del consuntivo 2001 hanno comportato la costruzione di due parametri di deficitarietà.

Ciò premesso, il grado di autonomia finanziaria (indicatore n. 1), che sotto il 35% rileva quale condizione di deficitarietà, nel 2001 è del 76% e perde, rispetto al 2000, ben 6 punti percentuali. Anche l'autonomia tributaria, nel 2001, è scesa di tre punti. Sono, poi, leggermente

aumentati la pressione tributaria e i trasferimenti erariali pro capite i quali ultimi hanno comportato un aumento di 3 punti della dipendenza erariale.

Nell'ambito dei 28 Enti in disavanzo, i valori espressi dal Comune di Piombino, per gli otto indici della categoria "grado di autonomia finanziaria" sono fra quelli meno apprezzabili negativamente.

Nel mentre l'incidenza del costo del personale sulla spesa corrente, nel 2001, scende di 3 punti (indicatore 15), tutti gli altri indicatori di rigidità pro capite, rispetto al 2000, mostrano valori leggermente più alti. Sempre nel 2001, tutti e tre gli indicatori che misurano il grado di rigidità del bilancio, mostrano, rispetto al 2000, valori leggermente più bassi.

Nell'ambito del confronto spaziale, i valori espressi dall'ente, relativamente al grado di rigidità (indicatori dal n. 9 al n. 16) si posizionano su valori molto prossimi a quelli medi. E', invece, veramente significativo l'abbattimento subito, nel 2001, dal valore espresso dalla propensione all'investimento, che risulta quasi dimezzato rispetto al 2000.

Negli stessi indicatori (n. 17 e n. 18), relativamente all'ambito generale degli Enti in disavanzo, i valori espressi sono negativamente fra i più bassi.

Gli indici di capacità di gestione (indicatori n. 19 e n. 20) indicano leggeri miglioramenti nel rapporto 2000/2001, mentre nel rapporto spaziale sono vicini ai valori medi.

L'incidenza dei residui attivi e passivi totali provenienti dalla competenza, sul totale degli accertamenti e degli impegni totali di competenza, è diminuita, rispettivamente, di 5 e 6 punti percentuali. Nella comparazione spaziale, i valori espressi sono molto prossimi a quelli medi.

I due parametri di deficiarietà riguardanti i residui, ricordati in precedenza seguono un diverso metodo di costituzione.

Comune di Rosello (CH)**Popolazione 2001:****342 abitanti**

	2000	2001
Disavanzo di amministrazione	146.544.395	128.680.606
Debiti fuori bilancio riconosciuti e non ripianati nell'esercizio	0	0
Disavanzo di amministrazione effettivo	146.544.395	128.680.606
Disavanzo di amministrazione effettivo pro capite (in lire)	418.803	376.259
Fondi vincolati da ricostituire	0	0
Incidenza in % sulle entrate correnti ((dis. eff. + fv)/ ec)	19%	16%
Risultato della gestione di competenza	-159.175.139	6.976.887
Risultato della gestione dei residui	70.948.340	10.886.902
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	143.458.499	-8.005.986
Scoperto di cassa (residui passivi totali per anticipazioni di cassa)	128.111.290	68.315.166

I risultati finali e differenziali

Una premessa è d'obbligo. Trattasi di un Comune montano con appena 342 abitanti la cui dimensione, quindi, va sempre tenuta presente nell'apprezzare i dati riscontrati.

Il Comune di Rosello chiude l'esercizio finanziario 2001 con un disavanzo d'amministrazione di lire 128.680.606. Anche l'esercizio 2000 aveva chiuso con un disavanzo d'amministrazione di 146,544 milioni di lire. La sequenza dei disavanzi va avanti dal 1996.

La gestione della competenza 2001 chiude con un avanzo di 6,976 milioni di lire a fronte di un saldo negativo dell'anno 2000 di 159,175 milioni.

La gestione dei residui 2001 chiude con un avanzo di 10,886 milioni di lire a fronte di un altrettanto risultato positivo del 2000 di 70,948 milioni. L'equilibrio economico-finanziario presenta, nel 2001, un saldo negativo di 8,005 milioni di lire a fronte di un avanzo, nel 2000, di 143,458 milioni.

Nell'anno 2001, così come nel 2000, l'Ente non ha riconosciuto debiti fuori bilancio.

Il disavanzo d'amministrazione 2001 incide, per abitante, nella misura di 376.259 lire a fronte delle 418.803 lire del 2000.

Alla fine del 2001, il consuntivo espone uno scoperto di cassa di 68,315 milioni di lire (nel 2000, 128,111 milioni).

La tabella dei parametri per l'accertamento delle condizioni di deficitarietà evidenzia tre parametri in negativo:

1. disavanzo di amministrazione complessivo superiore al 5% delle spese, desumibili dal titolo I e III della spesa, con esclusione del rimborso di anticipazioni di cassa;
2. volume dei residui attivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza con esclusione di quelli relativi all'ICI e ai trasferimenti erariali, superiori al 21% delle entrate correnti, desumibili dai titoli I, II e III.
3. volume dei residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione della competenza delle spese correnti superiori al 27% delle spese di cui al titolo I della spesa.

Con deliberazione n. 25 del 27.09.2002 il Consiglio approva il consuntivo 2001. Già con la deliberazione di approvazione del consuntivo 2000 l'Ente aveva deciso la copertura del disavanzo e il riequilibrio dei conti mediante la vendita di un bene immobile.

Come si evince, poi, dai prospetti che seguono il disavanzo di amministrazione –che è il saldo contabile del fondo di cassa all'inizio dell'esercizio, più o meno il saldo delle riscossioni e dei pagamenti (fondo di cassa alla fine dell'esercizio), più o meno il saldo dei residui attivi e passivi– è scaturito dall'incidenza dei risultati della gestione di competenza (+ 6.976.887) e dei residui (+ 10.886.902) sul saldo d'amministrazione precedente.

Prospetto 1 - Quadro riassuntivo della gestione finanziaria**Gestione 2000**

	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO			0
RISCOSSIONI	368.012.845	1.140.918.638	1.508.931.483
PAGAMENTI	283.363.046	1.229.568.437	1.508.931.483
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE			0
PAG. per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0
DIFFERENZA			0
RESIDUI ATTIVI	333.602.942	689.136.193	1.022.739.135
RESIDUI PASSIVI	405.621.997	763.661.533	1.169.283.530
DISAVANZO			-146.544.395

Gestione 2001

	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO			0
RISCOSSIONI	476.212.279	1.406.178.929	1.882.391.208
PAGAMENTI	386.194.915	1.409.501.020	1.795.695.935
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE			86.695.273
PAG. per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0
DIFFERENZA			86.695.273
RESIDUI ATTIVI	531.104.964	490.449.998	1.021.554.962
RESIDUI PASSIVI	756.779.821	480.151.020	1.236.930.841
DISAVANZO			-128.680.606

La gestione della competenza

Il prospetto n. 2 che segue mette in risalto uno scostamento in meno, tra previsioni definitive e dati del rendiconto, del 51,27% per l'entrata e del 49,55% per le spese.

Questo scostamento, già significativo in termini globali, con l'eccezione della parte corrente che evidenzia valori relativamente contenuti, diventa veramente elevato per i restanti titoli, sia dell'entrata che della spesa. I dati mostrano soprattutto l'incapacità di portare a compimento il programma degli investimenti.

Prospetto 2 - Confronto tra previsioni definitive e rendiconto. Esercizio 2001

Entrate	Previsioni Definitive	Rendiconto	Differenza	Scostamento %
TIT. I Entrate tributarie	163.012.187	153.325.724	-9.686.463	-5,94
TIT. II Trasferimenti	469.000.000	474.138.611	5.138.611	1,10
TIT. III Entrate extratributarie	430.414.395	161.751.302	-268.663.093	-62,42
TIT. IV Entrate da transf.c/capitale	1.200.200.000	276.671.873	-923.528.127	-76,95
TIT. V Entrate da prestiti	1.351.800.000	715.422.432	-636.377.568	-47,08
TIT. VI Entrate da servizi per conto terzi	278.000.000	115.318.985	-162.681.015	-58,52
Totale	3.892.426.582	1.896.628.927	-1.995.797.655	-51,27

Spese	Previsioni Definitive	Rendiconto	Differenza	Scostamento %
TIT. I Spese correnti	829.370.000	717.709.436	-111.660.564	-13,46
TIT. II Spese in conto capitale	1.559.000.000	261.689.000	-1.297.311.000	-83,21
TIT. III Rimborso di prestiti	1.079.512.187	794.934.619	-284.577.568	-26,36
TIT. IV Spese per servizi per conto terzi	278.000.000	115.318.985	-162.681.015	-58,52
Totale	3.745.882.187	1.889.652.040	-1.856.230.147	-49,55

Prospetto 3 - Trend storico della gestione di competenza

(in migliaia di lire)

Entrate	1999	2000	2001
TITOLO I Entrate tributarie		188.451	153.325
TITOLO II Entrate da contributi e trasf. Correnti		437.070	474.138
TITOLO III Entrate extratributarie		155.623	161.751
TITOLO IV Entrate da trasf. c/capitale		353.117	276.671
TITOLO V Entrate da prestiti		595.209	715.422
Totale titoli da I a V	0	1.729.470	1.781.307
TITOLO VI Servizi per c/terzi		100.584	115.318
Totale generale Entrate	0	1.830.054	1.896.625

(in migliaia di lire)

Spese	1999	2000	2001
TITOLO I Spese correnti		851.046	717.709
TITOLO II Spese in c/capitale		368.849	261.689
TITOLO III Rimborso di prestiti		668.750	794.934
Totale titoli da I a III	0	1.888.645	1.774.332
TITOLO IV Servizi per c/terzi		100.584	115.318
Totale generale Spese	0	1.989.229	1.889.650

Avanzo / Disavanzo di competenza	0	-159.175	6.975
---	----------	-----------------	--------------

Avanzo / Disavanzo di amministrazione	-81.670	-146.544	-128.680
--	----------------	-----------------	-----------------

Il *trend* storico della gestione di competenza mostra, a fronte di un avanzo di gestione di 6,975 milioni di lire nel 2001, un pregresso disavanzo di 159,175 milioni. Un dato di immediata percezione è l'assottigliarsi del bilancio degli investimenti. Per l'entrata corrente si registra nel 2001 una diminuzione delle entrate tributarie compensata dall'aumento dei titoli II e III. Si registra una riduzione delle spese correnti e un lievitare del ricorso ai prestiti (titolo V entrata e titolo III spese).

Questi valori complessivi, comunque, forniscono solo un'informazione approssimativa sull'attività che l'Ente ha sviluppato nell'esercizio senza indicare, con precisione, la destinazione delle risorse disponibili. Si procede, pertanto, relativamente all'esercizio 2001, alla suddivisione del bilancio di competenza nelle quattro componenti elementari per poter meglio distinguere quante e quali risorse siano state destinate rispettivamente:

- al funzionamento dell'Ente - *bilancio corrente*;
- all'attivazione di interventi in c/capitale - *bilancio investimenti*;
- ad operazioni prive di contenuto economico - *bilancio dei movimenti di fondi*;
- ad operazioni da cui derivano situazioni di debito - credito estranee alla gestione - *bilancio dei servizi per c/terzi*.

Prospetto 4 - Riepilogo bilanci di competenza 2001

BILANCI	ACCERTAMENTI (+)	IMPEGNI (-)	RISULTATO (+/-)
Corrente	789.215.637	797.221.623	-8.005.986
Investimenti	276.671.873	261.689.000	14.982.873
Movimento di fondi	715.422.432	715.422.432	0
Servizi per conto terzi	115.318.985	115.318.985	0
totale	1.896.628.927	1.889.652.040	6.976.887

Si può constatare come il bilancio corrente chiuda con un disavanzo di 8,005 milioni (squilibrio economico-finanziario) a fronte di un avanzo di 14,982 milioni del bilancio investimenti. Quest'ultimo saldo può essere espressione della incapacità dell'Ente a far seguire all'accertamento il corrispondente impegno ovvero, più verosimilmente, della destinazione non a fini di investimento delle risorse (entrate in c/capitale - indebitamento). E' consistente il ricorso alle anticipazioni di cassa che denota uno sfasamento delle riscossioni rispetto ai pagamenti. E' stato ricordato che l'Ente denuncia uno scoperto di cassa di 68,315 milioni di lire (anticipazioni non restituite a fine esercizio).

Il bilancio servizi per c/terzi è regolarmente in pareggio.

La gestione dei residui

Il prospetto che segue dà i risultati della gestione dei residui che chiude, nel 2001, con un saldo positivo di 10,886 milioni di lire.

Tale risultato discende dal riaccertamento operato dall'amministrazione: sono stati eliminati 15,421 milioni di residui attivi e 26,308 milioni di residui passivi.

La revisione più consistente ha riguardato la parte corrente con un saldo positivo di 16,821 milioni.

Prospetto 5 - Gestione dei residui

Gestione residui attivi (Esercizio 2001)

Gestione	Residui iniziali	Riscossioni	Da riportare	Accertamenti	Differenza
Corrente Tit. I, II, III	412.857.855	249.832.339	170.016.366	419.848.705	6.990.850
C/capitale Tit. IV, V	589.625.361	213.164.000	358.088.598	571.252.598	-18.372.763
Servizi c/terzi Tit. VI	20.255.919	13.215.940	3.000.000	16.215.940	-4.039.979
Totale	1.022.739.135	476.212.279	531.104.964	1.007.317.243	-15.421.892

Gestione residui passivi (Esercizio 2001)

Gestione	Residui iniziali	Pagamenti	Da riportare	Impegni	Differenza
Corrente Tit. I	357.333.903	225.719.765	121.783.374	347.503.139	-9.830.764
C/capitale Tit. II	661.554.342	23.925.600	623.036.007	646.961.607	-14.592.735
Rimborso prestiti Tit. III	128.111.290	126.225.995	0	126.225.995	-1.885.295
Servizi c/terzi Tit. IV	22.283.995	10.323.555	11.960.440	22.283.995	0
Totale	1.169.283.530	386.194.915	756.779.821	1.142.974.736	-26.308.794

Risultato complessivo della gestione dei residui (Esercizio 2001)

MAGGIORI RESIDUI ATTIVI	0
MINORI RESIDUI ATTIVI	-15.421.892
MINORI RESIDUI PASSIVI	-26.308.794
MAGGIORI RESIDUI PASSIVI	0
SALDO GESTIONE RESIDUI	10.886.902

Insussistenze ed economie (Esercizio 2001)

Gestione corrente	16.821.614
Gestione in conto capitale	-3.780.028
Gestione servizi c/terzi	-2.154.684
Gestione vincolata	0
VERIFICA SALDO GESTIONE RESIDUI	10.886.902

Il conto economico ed il conto del patrimonio

Il risultato economico dell'esercizio 2001 è positivo per £ 127.638.575 dovuto soprattutto al saldo dei proventi e costi della gestione (162.639 milioni).

Alla fine del 2001, il patrimonio netto è pari a 2,991 miliardi di lire, maggiore di 127,638 milioni (risultato economico) rispetto alla consistenza del 2000.

Prospetto 6 - Gli indicatori economici e finanziari

		N.	Indicatori	2000	2001			N.	Indicatori	2000	2001
Grado di Autonomia finanziaria	1	Aut. Finanz. (Acc. di comp.)	44%	40%	Grado di rigidità pro capite	12	Rigidità strutturale pro capite.	1.232.916	1.277.196		
	2	Aut. Tributaria (Acc. di comp.)	24%	19%		13	Costo del personale pro capite.	910.204	946.237		
	3	Dipendenza erariale.	37%	41%		14	Indebitamento pro capite.	2.833.572	2.518.240		
	4	Entr. tributarie su entr. proprie.	55%	49%		15	Incidenza del costo per il personale/ spesa corrente.	38%	45%		
	5	Entrate extratributarie su entrate proprie.	45%	51%		16	Costo medio del personale.	63.896.312	64.722.600		
	6	Pressione entrate pro capite.	980.270	921.275		Propensione agli investimenti	17	Propensione all'investimento	29%	25%	
	7	Pressione tributaria pro capite.	536.899	448.319	18		Investimenti pro capite	1.050.852	765.173		
	Grado di rigidità del bilancio	8	Trasf. erariali pro capite.	826.211	953.693	Capacità di gestione	19	Abitanti per dipendente.	70	68	
9		Rigidità strutturale.	55%	55%	20		Risorse gestite per dipendente.	98.369.902	72.084.000		
10		Rigidità per costo personale.	41%	41%	Incidenza dei residui	21	Incidenza residui attivi.	38%	26%		
11		Rigidità per indebitamento.	15%	14%		22	Incidenza residui passivi.	38%	25%		

Innanzitutto si ricorda che i dati del consuntivo 2001 hanno determinato l'accertamento di tre parametri di deficitarietà, come precedentemente rilevato.

Ciò posto, gli indicatori della categoria "autonomia finanziaria" rivelano, nel 2001, un aumento della dipendenza erariale che dal 37% del 2000 passa al 41% (indicatore n. 3) con corrispondente aumento dei trasferimenti erariali pro – capite, a fronte di un calo dell'autonomia finanziaria (indicatore n. 1) e di quella tributaria (indicatore n. 2) che nel 2001 passano, rispettivamente, a valori del 40% e del 19% a fronte del 44% e 24% del 2000. Anche nel rapporto di composizione delle entrate proprie, le entrate tributarie, nel 2001, passano al 49% dal 55% del 2000.

Nell'ambito dei 28 Enti in disavanzo, i valori espressi dal Comune di Rosello si collocano attorno a valori medi negli indicatori n. 6 e 7, mentre per tutti gli altri della categoria (da n. 1 a n. 8) si posizionano fra quelli maggiormente negativi.

Il grado di rigidità del bilancio, nel 2001, rimane quasi invariato.

Gli indici di rigidità pro capite invece, (indicatori da 12 a 16) rilevano, con la sola eccezione dell'indebitamento pro capite, un consistente aumento di valori.

Nel confronto spaziale sul grado di rigidità (indicatori dal n. 9 al n. 16) i valori espressi dall'Ente sono prossimi a quelli medi per gli indicatori n. 11 e n. 14, mentre rientrano fra quelli più negativi per il resto.

Molto forte è il calo nella propensione agli investimenti che, nel 2001, vede i valori scendere al 25% dal 29% del 2000 nell'indicatore n. 17 e ridursi di $\frac{1}{4}$ nell'indicatore n. 18.

Nella stessa categoria, il raffronto spaziale vede i valori dell'Ente in esame attestarsi su posizioni molto prossime a quelle medie.

La capacità di gestione (indicatori n. 19 e n. 20), nel 2001, si è ulteriormente abbassata e nel confronto spaziale è fra i valori più negativi. Peraltro non bisogna, in questo caso, dimenticare la dimensione abitativa dell'Ente veramente minima e, in quanto tale, incidente.

Risulta, invece, migliorata sensibilmente l'incidenza dei residui attivi e passivi totali (indicatori 21 e 22) che, nel confronto spaziale, poi, esprime valori molto prossimi a quelli medi.

5.1.5 Confronti e considerazioni

L' esame della situazione generale della finanza locale del 2001 ha mostrato che, fatte poche eccezioni, gli Enti presentano tutti un avanzo di amministrazione e, nella gran parte, una gestione della competenza in disavanzo. Quindi, la maggior parte degli avanzi di amministrazione è raggiunta solo grazie alla gestione dei residui²²³.

A fronte di tale situazione generale, i 28 Enti di cui ci si è occupati rappresentano la eccezione ed è certo di interesse vedere, poi, nei sei Enti esaminati più da vicino, come questa eccezionalità si sia articolata.

Innanzitutto, rileva la dimensione del disavanzo misurata attraverso il parametro dell' incidenza sulla popolazione e sulle spese correnti. Cosicché si osserva una forbice che, dai valori più bassi di Modica (lire 343 pro capite e quasi 0 %) va ai valori più alti espressi da Rosello (lire 376.259 pro capite e 16%).

Dei sei Enti considerati, solo uno chiude la gestione di competenza in disavanzo (Aprilia) mentre gli altri, anche per valori consisti Enti (Modica), presentano risultati positivi. E' chiaro che per la gestione dei residui la situazione è opposta, per gli Enti con forti avanzi di competenza.

Per Aprilia, invece, al saldo negativo di competenza si somma un altrettanto risultato negativo della gestione di residui. Rosello è in avanzo, per valori modesti, tanto nella gestione della competenza che dei residui. Infatti il disavanzo d'amministrazione deriva tutto dall'avanzo precedente.

L'equilibrio economico-finanziario di competenza, espresso dai conti di questi Enti, è positivo per tre di essi e negativo per i restanti tre. Lo scoperto di cassa, fatta eccezione per Piombino, sembra essere una costante per tutti gli Enti anche per valori consistenti (Aprilia-Modica - Melissano).

La capacità di questi Enti di realizzare i programmi (confronto tra previsioni definitive e rendiconto) è variegata ed esprime valori di scostamento che vanno dal 45% di Piombino al 6% di Aprilia.

E' di rilievo la constatazione del forte ricorso di questi Enti alle anticipazioni di cassa (fatta eccezione per Piombino) a volte anche per entità molto elevate corrispondenti all'intera gestione corrente (Melissano, Aprilia, Modica e Rosello).

Si rileva ancora, nei dati della gestione di questi Enti, un fortissimo, progressivo calo delle spese per gli investimenti: soprattutto Civitanova Marche, Piombino, Melissano e Rosello.

Fra i sei Enti in esame solo Piombino ha dichiarato di aver riconosciuto debiti fuori bilancio e di non aver provveduto alla loro copertura.

Occorre però ricordare che il comune di Aprilia, per il 2001, dava conto dell'esistenza di debiti fuori bilancio per ben 2,565 milioni di euro, riconosciuti formalmente dal Commissario straordinario solo l'anno successivo.

Comunque, negli Enti in disavanzo, l'incidenza dei debiti fuori bilancio è sempre stata considerevole perché la copertura, sovente, è consistita in un incremento dell'indebitamento che, se al momento non ha incidenza sui saldi finanziari, li condiziona, poi, in maniera significativa durante tutto l'arco dell'ammortamento.

Dei sei Enti considerati, chi più chi meno, tutti presentano parametri di deficiarietà ai sensi del D.M. Interno del 6 maggio 1999. Il comune di Modica, peraltro, ha la situazione più critica per i coefficienti emersi sui dati del consuntivo 2000 che lo fanno rientrare, ai sensi dell'art. 242 TUEL, fra quelli a deficiarietà strutturale.

I sei Enti esaminati denunciano saldi di amministrazione in disavanzo già da più esercizi ed uno di essi - Melissano - nel 1989 ha dichiarato il dissesto finanziario.

²²³ vedi paragrafo 3.7.2.

Allora, se un disavanzo può ben essere il risultato di situazioni contingenti, il perdurare nel tempo del saldo negativo è sicuramente espressione di criticità strutturale.

Il riaccertamento dei residui, soprattutto di quelli attivi, che negli Enti esaminati è consistente ed elimina una cospicua fetta di partite positive, è di per sé sicuramente atto meritorio, oltre che dovuto, perché dà trasparenza e veridicità alla situazione finanziaria degli Enti.

La sua dimensione, però, generalizzando sull'universo degli Enti locali, induce a dubitare dell'attendibilità dei conti.

Infatti, è notorio che una buona fetta della parte attiva del bilancio di competenza, dopo una più o meno lunga sosta nel conto dei residui, viene eliminata.

Va da sé che questa "meteoritica" quantità di attivo, per tutto il tempo in cui staziona in contabilità, falsi i saldi finanziari dei conti, facendo apparire in avanzo ciò che invece non lo è.

5.2 Situazioni debitorie fuori bilancio

5.2.1 Premessa

Le disposizioni degli artt. 193, c. 2 e c. 3 e 194, c. 2 del TUEL, che disciplinano il ripiano dei debiti fuori bilancio, consentono, oltre alla possibilità di procedere all'impegno contabile degli stessi sull'esercizio in corso, anche quella di programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno sui due esercizi successivi.

Si definiscono, quindi, per tecnica legislativa "ripianati" i debiti fuori bilancio la cui copertura finanziaria ed il cui conseguente impegno contabile è effettuato a carico dell'esercizio in cui avviene il loro riconoscimento e/o sui due esercizi successivi.

Peraltro, non è di poco momento tenere distinti i ripiani a carico dell'esercizio in corso dagli altri, perché ciò è determinante al fine di riconoscere cessata la qualità di "fuori bilancio" (annuale) di un debito. Ciò nel senso proprio del termine che impone l'avvenuto atto giur-contabile di impegno a carico dell'esercizio cui quel bilancio fa riferimento e nelle cui scritture contabili trova rappresentazione.

Ciò premesso, l'indagine si è proposta di verificare l'andamento del fenomeno nelle amministrazioni provinciali e nei Comuni per calcolarne l'incidenza sulla finanza locale e, per quanto possibile, riportare ad effettività i saldi contabili.

Per quanto concerne i documenti presi in considerazione, l'obiettivo è stato quello di avere a disposizione una pluralità di fonti di conoscenza dalla cui comparazione trarre dati il più possibile vicini alla situazione reale.

Per le amministrazioni provinciali ed i Comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti, che hanno l'obbligo dell'invio dei rendiconti con i relativi allegati, erano già disponibili le deliberazioni adottate ai sensi degli artt. 193 e 194 del TUEL.

Per gli altri enti è stato predisposto ed inviato, con obbligo di ritorno anche in ipotesi negativa, un questionario da cui, poi, attingere i dati e le notizie necessari. Il questionario è stato inoltre inviato anche agli enti di cui al primo punto perché ritenuto, comunque, di ausilio nell'acquisizione dei dati.

Cosicché, alla fine, il campione è risultato di 7.827 enti di cui 97 Province.

Pur non trattandosi della totalità degli Enti (8201), i dati acquisiti consentono la costruzione di un quadro significativo, perché molto prossimo al reale, e l'individuazione di andamenti di sicura attendibilità.

5.2.2 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2001

Nell'anno 2001 il numero degli Enti interessati al fenomeno è stato di 1917; i debiti riconosciuti sono ammontati a 1.123 miliardi di lire (prospetto 1). Le amministrazioni provinciali coinvolte sono 39 per un totale di riconoscimenti pari a 75,059 miliardi di lire. I Comuni più coinvolti, per il valore assoluto dell'importo, sono stati quelli della 7^a e 6^a classe demografica, i meno, quelli della classe 0 e 1^a. La classe demografica che presenta il maggior numero di Comuni coinvolti è la 5^a seguita dalla 4^a (395 e 311) mentre la 10^a e l'11^a, con 5 Enti ciascuna, sono le meno toccate dal fenomeno.

Le Regioni, i cui Enti locali di appartenenza presentano gli importi maggiori, sono la Sicilia – 254 miliardi e 253 Enti coinvolti – la Campania – 215 miliardi e 273 Enti coinvolti – la Puglia – 121 miliardi e 138 Enti coinvolti.

Le Regioni con gli Enti che presentano gli importi minori sono la Valle d'Aosta (-569 milioni e 8 Enti coinvolti) e il Molise (-4,34 miliardi e 26 Enti coinvolti)²²⁴.

Volendo, ora, rapportare – escluse le Province – i debiti fuori bilancio riconosciuti alla popolazione residente negli Enti locali coinvolti, per Regioni e per classi demografiche

²²⁴ Le considerazioni appena svolte in ordine all'incidenza per classe demografica e per Regione vanno apprezzate tenuto conto della diversità di numero di enti e di popolazione ricadenti nei vari ambiti.

(prospetto 2), risulta che le Regioni con il più alto valore di debiti fuori bilancio riconosciuti per abitante sono la Basilicata (77.180 lire/ab), la Sardegna (75.220 lire/ab), la Sicilia (55.630 lire/ab) e la Puglia (47.170 lire/ab). Quelle con il più basso valore per abitante, sono l'Emilia Romagna 8.600 lire/ab. e il Veneto 12.020 lire/ab.).

I Comuni con il valore per abitante più elevato sono quelli della classe 0 – 124.390 lire/ab. – e della classe 1[^] - 78.940 lire/ab.

Il valore medio per i Comuni è di 34.550 lire/ab. mentre per le Province è di 3.170 lire/ab. Le Province con il più alto valore (14.600 lire/ab) sono quelle della regione Marche.

Se si vuole, invece, riferire il dato globale dei debiti fuori bilancio riconosciuti all'intera popolazione nazionale il risultato è di 19.780 lire/ab.

5.2.3 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2000 e nel 2001. Raffronti.

Con la premessa che il campione utilizzato per la rilevazione dell'anno 2001 è stato leggermente più vasto (circa 8%) rispetto a quello dell'anno 2000, ma anche con la consapevolezza della significatività del raffronto, può innanzitutto rilevarsi che (prospetto n. 3), a fronte di un consistente aumento (27%) del numero degli Enti coinvolti (1917 invece dei 1508 dell'anno precedente), l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti è aumentato in misura pari al 4,73% portandosi a 1.123 miliardi di lire dai 1.072 dell'anno 2000. Il carico medio per abitante, riferito ai soli Enti coinvolti, passa dalle 31.000 lire del 2000 alle 34.500 del 2001, con un aumento dell'11,29%.

La distribuzione per classi demografiche, come già rilevato in precedenti relazioni, appare incostante. Infatti mentre rimangono significativi gli importi della 6[^] e 7[^] classe, si rileva una caduta a picco negli importi della 2[^] classe e modificazioni altalenanti nelle altre.

E' significativo il dato relativo alle Province che nel 2001, rispetto al 2000, è quasi doppio sia per il numero degli Enti coinvolti (39 invece di 23) che per gli importi dei debiti riconosciuti (75,059 miliardi di lire invece di 41,719).

La Campania e la Sicilia si confermano fra le Regioni con gli importi più significativi mentre la Toscana, che nel 2000 mostrava i valori più elevati, nel 2001 rientra in valori medi. Il Trentino-Alto Adige e le Marche, nel 2001, sono le Regioni con il maggiore incremento percentuale²²⁵.

Il dato per abitante, riferito all'intera popolazione nazionale, è aumentato da 18.890 lire/ab. nel 2000 a 19.780 nel 2001.

Allora, ciò che può riscontrarsi, a parte una certa oscillazione fisiologica dei dati globali, è l'assenza di continuità nella imputazione alle varie categorie (classi demografiche) degli Enti mentre appare, di massima, nel dato per Regione, persistere la permanenza di valori elevati sopra la media nell'area meridionale e, per il restante, essere molto fluida l'imputazione.

5.2.4 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2001 ripiano

A fronte di 1.123 miliardi di debiti fuori bilancio riconosciuti nell'anno 2001, i ripianati ai sensi dell'art.193 TUEL (prospetto 4) - esercizio in corso più i due anni successivi – ammontano a 1.108 miliardi, pari al 98,63%. Il rimanente è costituito da debiti per i quali è stata prevista una rateizzazione oltre il triennio.

Fra i ripianati, quelli gravanti sull'esercizio 2001 ammontano a 1.053 miliardi, pari al 93,76% dell'intero importo dei riconosciuti, quelli sull'esercizio 2002 a 44,18 miliardi, pari al 3,93%, quelli sull'esercizio 2003 a 10,47 miliardi, pari allo 0,93%.

Infine, i non ripianati sono risultati 15,41 miliardi, pari all'1,37%²²⁶.

²²⁵ Vale quanto detto alla nota 1.

²²⁶ Sono stati considerati tali anche quelli la cui copertura è prevista oltre il triennio. Segue l'elenco degli enti con i relativi importi espressi in migliaia di lire: Accettura (MT) 212.780, Grazzanise (CE) 15.000, Joppolo Giancaxio (AG) 79.357, Massa D'Albe (AQ) 28.559, Meta (NA) 421.460, Misilmeri (PA) 429.000, Monopoli (BA) 50.000, Monte Isola (BS) 4.004, Panni (FG) 28.931, Paolisi (BN) 129.009, Quartu Sant'Elena (CA) 13.912.652, Spezzano della Sila (CS) 48.646, Volturino (FG) 56.242.

A guardare i dati appena riportati, sembrerebbe che gli Enti in esame, non appena riconosciuto un debito fuori bilancio, provvedano alla sua copertura nei termini prescritti e che solo per un marginale 1,37% ciò non avvenga. Sembrerebbe, ancora, che gli Enti si facciano carico di imputare gli oneri immediatamente sull'esercizio in corso, quanto meno per il 93,76% degli importi. Una situazione certamente apprezzabile positivamente.

Al riguardo, però, la Sezione ritiene di avanzare serie riserve fondate su precise considerazioni.

Innanzitutto i dati, forniti dalle amministrazioni su questionari supportati dalle delibere formali, non sono accompagnati da documentazione che certifichi l'effettivo impegno sull'esercizio indicato.

Due circostanze, poi, inducono a dubitare dell'attendibilità del dato temporale relativo all'effettivo impegno. Infatti, in primo luogo, alcuni Enti, rispondendo ad una precisa richiesta del questionario, hanno dichiarato che l'importo dell'impegno effettivo sull'esercizio in corso era stato diverso da quello previsto nella delibera di riconoscimento e ripiano. Ciò per una percentuale di debito, calcolata dalla Sezione, pari al 2,8% del totale. Si faceva intendere uno spostamento dell'esercizio su cui andava a gravare la copertura.

In secondo luogo, premesso che i dati elaborati indicano un ripiano sull'esercizio in corso pari al 93,76% e che, fra gli strumenti di copertura indicati dagli Enti, il ricorso ai mutui rappresenta il 29,17% del totale (prospetto 11), tenuto conto dei tempi medi (non brevi) di istruttoria per giungere alla concessione dei mutui e, quindi, all'accertamento contabile dell'entrata che solo consente il corrispondente impegno, appare più che legittimo dubitare dell'esattezza dei dati trasmessi dagli Enti, stante il breve lasso di tempo intercorrente tra la delibera di riconoscimento e ripiano (usualmente fine settembre) e la chiusura dell'esercizio.

In riferimento a ciò, la Sezione ha in programma una più stringente istruttoria che elimini la riferita incongruenza.

5.2.5 Impegno dei debiti fuori bilancio sull'esercizio 2001

Gli impegni effettivi sull'esercizio 2001 di debiti fuori bilancio, riconosciuti nell'esercizio stesso, sono pari a 1.031 miliardi di lire (prospetto n. 5).²²⁷

Quelli riconosciuti in precedenza e rimasti fuori bilancio al 31/12/2000 sono pari a 18,790 miliardi. Le Regioni che presentano i valori più alti sono, naturalmente, quelle che esprimono gli importi maggiori di debiti riconosciuti; lo stesso vale per le classi demografiche. Per quanto riguarda i valori percentuali di smaltimento (rientro in bilancio), vale quanto considerato nel paragrafo precedente, limitatamente ai riconosciuti nell'esercizio 2001.

Per quanto attiene, invece, a quelli di provenienza pregressa, i dati indicano valori percentuali ben diversi: 44,89% per gli impegnati e, per mera differenza, 55,11% per quelli rimasti fuori bilancio (prospetto n. 6). Questa diversità di dati è un ulteriore indizio della attendibilità delle riserve avanzate nel precedente paragrafo.

Una elaborazione dei dati già trattati – debiti riconosciuti e relativi impegni – consente (prospetto n. 7) di calcolare i debiti rimasti fuori bilancio al 31/12/2001. Si tratta di partite debitorie che gli Enti hanno riconosciuto essere di propria pertinenza, ma che, previsti o meno la copertura e l'impegno a carico di esercizi futuri, non sono state ancora riportate nell'alveo della contabilità annuale e che, quindi, non influenzano i saldi finanziari di esercizio²²⁸. Il dato complessivo è di 115 miliardi, di cui 92 miliardi di provenienza 2001 e 23 di provenienza antecedente. Cosicché può constatarsi come gli Enti locali che alla fine del 2001 avevano le partite debitorie più significative, ancora da fare rientrare in contabilità, erano in Campania (27 miliardi), in Sardegna (15 miliardi), in Toscana (10 miliardi), in Sicilia (8,5 miliardi).

²²⁷ Nel paragrafo precedente si è detto della differenza di circa il 2,8% col dato relativo ai debiti indicati dagli enti quali ripianati nell'esercizio stesso.

²²⁸ La percentuale, rispetto ai saldi finanziari, di questa posta non più occulta è di modesta entità, mentre è molto più significativa quella della posta ancora da riconoscere (quasi 1 a 10) – vedasi prosieguo della relazione.

Si segnala il dato delle Marche (8 miliardi), quasi interamente dovuto a posizioni dell'ente Provincia.

5.2.6 Impegni nel 2001 e nel 2000. Confronti

Tenute ferme le riserve avanzate al punto 1.4, può essere di utilità, ai fini di una migliore intelligenza degli andamenti dei vari aspetti del fenomeno dei debiti fuori bilancio, raffrontare l'entità degli impegni assunti, rispettivamente, negli esercizi 2000 e 2001 e conseguentemente l'entità delle partite debitorie rimaste fuori bilancio. I prospetti nn. 8 e 9 ne danno contezza.

Nel 2001 gli impegni assunti ammontano a 1.050 miliardi a fronte dei 1.115 del 2000, con un decremento del 5,8%.

I debiti rimasti fuori bilancio al 31/12/2001 sono 115 miliardi a fronte dei 166 miliardi del 2000, con un decremento del 30,8%.

Ogni ulteriore analisi, ad esempio quella per comparto regionale, appare poco significativa in quanto gli importi degli impegni sono, naturalmente, conseguenti all'ammontare dei debiti riconosciuti, per cui aumentano o diminuiscono, essenzialmente, all'aumentare o diminuire di questi che costituiscono, per così dire, il dato indipendente.

Consequente, quindi, è l'apprezzamento che può darsi al dato percentuale del raffronto per ambito regionale, che spesso evidenzia valori iperbolici.

5.2.7 Tipologie dei debiti fuori bilancio

L'analisi dei contenuti delle delibere adottate dagli Enti e dei dati forniti in risposta al questionario ha consentito di individuare le tipologie di debito così come previste dall'art. 194 del TUEL, a seconda della diversa causa genetica (prospetto n. 10).

I debiti fuori bilancio, che sono derivati da sentenze passate in giudicato o sentenze immediatamente esecutive, rappresentano il 58,56% del totale per un ammontare di 657,691 miliardi di lire (nel 2000 -242,335 miliardi pari al 41,76%-).

Le Regioni in cui questa tipologia è più presente sono quelle dell'area meridionale: la Sicilia (162 miliardi), la Campania (153 miliardi), la Puglia (75 miliardi), la Calabria (44 miliardi). Anche il Lazio e la Lombardia, peraltro, esprimono valori significativi pari, rispettivamente, a 41 e 38 miliardi di lire. Di massima, nel 2001, vi è stata una conferma nella distribuzione geografica.

Per quanto riguarda i debiti fuori bilancio derivanti dalla copertura dei disavanzi di consorzi, aziende speciali ed istituzioni, il loro ammontare è pari a 31,560 miliardi di lire, con una incidenza sul totale del 2,81% (nel 2000: 33,771 miliardi pari al 5,82%).

Tale tipologia è presente soprattutto in Toscana (14 miliardi), Puglia (5 miliardi) e Campania, la quale ultima si riconferma, anche nel 2001, con valori apprezzabili (4 miliardi).

Per la ricapitalizzazione di società costituite per la gestione di servizi pubblici, i debiti fuori bilancio riconosciuti ammontano a 10,786 miliardi di lire, pari allo 0,96% del totale (nel 2000: 201,8 milioni pari allo 0,03%). La Sardegna è il solo ambito regionale che mostra valori significativi con un importo di 9,377 miliardi, che rappresenta il 90% della specifica tipologia.

I debiti fuori bilancio riconosciuti per procedure espropriative o di occupazione di urgenza rappresentano il 10,83% del totale, per un ammontare complessivo di 121,684 miliardi di lire e si rilevano soprattutto negli Enti della Sicilia (28,5 miliardi), Toscana (25 miliardi) Lazio (19,5 miliardi) e Puglia (11,4 miliardi).

Con il d.lgs. n. 342/1997 era stata prevista la possibilità di riconoscere debiti per l'acquisizione di beni e servizi, anche in ipotesi di violazione delle regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese, purchè nei limiti dell'utilità derivata all'Ente nell'espletamento di proprie pubbliche funzioni e servizi di competenza.

La disposizione è stata, poi, trasfusa nel vigente art.149 del TUEL.

L'incidenza della sopraillustrata tipologia sul totale dei debiti fuori bilancio riconosciuti è stata del 26,84%, per un importo di 301,430 miliardi di lire e rappresenta, assieme a quella delle sentenze esecutive, ben l'85,4% del totale. Al fenomeno sono stati interessati soprattutto gli Enti

della Sicilia (62 miliardi), della Campania (53 miliardi), del Lazio (34 miliardi), della Puglia (29,5 miliardi) e della Sardegna (29 miliardi).

5.2.8 Copertura dei debiti fuori bilancio

L'art. 193 del TUEL disciplina la salvaguardia degli equilibri di bilancio e stabilisce, al 1° comma, che gli Enti locali devono rispettare, durante la gestione e nelle variazioni di bilancio, il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio. Il secondo comma dello stesso articolo detta le modalità e i tempi per la realizzazione dell'obiettivo. Almeno una volta l'anno, entro il 30 settembre, l'organo consiliare deve provvedere ad effettuare, con un apposito provvedimento, la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi per verificare che l'erogazione delle spese e l'acquisizione delle risorse relative a ciascun programma procedano secondo quanto indicato nel bilancio di previsione. In occasione di tale verifica l'organo consiliare deve accertare se i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio nella gestione di competenza ovvero in quella dei residui e, in caso affermativo, deve adottare le misure necessarie a ripristinare il pareggio. Con il medesimo provvedimento l'ente, sempre al fine di garantire gli equilibri generali di bilancio, dovrà adottare gli interventi necessari per il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti.

Per il riequilibrio di bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e nei due anni successivi, tutte le entrate, escluse quelle provenienti da mutui o aventi specifica destinazione per legge.²²⁹

Ciò premesso, al fine di avere consapevolezza delle previsioni di ripiano e della individuazione delle risorse occorrenti a finanziare i debiti fuori bilancio riconosciuti dagli Enti, ci si è avvalsi delle indicazioni, a tali fini, inserite nei provvedimenti adottati ai sensi degli artt. 193 e 194 del TUEL, nonché delle notizie e dei dati forniti in risposta al questionario.

I risultati sono contenuti nel prospetto n. 11.

Una prima osservazione che i dati consentono è che, a fronte di una indicazione di mere generiche disponibilità di bilancio nella misura del 23,43%, gli Enti si sono fatti carico, per il restante 76,57%, di specificare le puntuali risorse a cui attingere per far fronte alla copertura dei nuovi oneri discendenti dal riconoscimento dei debiti. Risulta così il ricorso all'avanzo di amministrazione per il 34,34%, alla alienazione di beni per il 2,30%, ai mutui della Cassa DD.PP. per il 31,04%, a mutui di altri istituti bancari per il 3,25%, ad altre risorse specificatamente individuate per il 5,64%.

E' di grande interesse rilevare come nel 2001 il ricorso ai mutui della Cassa Depositi e Prestiti rappresenti il 40,53% degli strumenti specifici (31,04% se riferito al totale), a fronte del 17,50% dell'anno 2000, mentre il ricorso a mutui concessi da altri istituti sia sceso dal 33,15% del 2000 al 4,24% del 2001. Il dato appare espressione del ritorno della preferenza degli Enti a contrattare con l'Istituto pubblico.

5.2.9 Debiti fuori bilancio. Incidenza sulla finanza locale.

Nella premessa si è fatto cenno dell'interesse di verificare l'incidenza del fenomeno sulla finanza locale per riportare ad effettività i dati che appaiono dai documenti contabili: operazione certamente non semplice, ma sicuramente possibile nel limite che si va a chiarire. Quest'anno la Sezione riferisce sull'andamento della finanza locale aggregando e raffrontando i dati di 96

²²⁹ Per il finanziamento dei debiti fuori bilancio l'art. 194, comma 3 prevede che ".....ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'art.193, comma 3, l'ente locale può fare ricorso a mutui.....". Tale norma deve ritenersi abrogata dalla disposizione dell'art. 119 della Costituzione, nel testo riformato nel 2001, che consente il ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Non appare, peraltro, scorretta una interpretazione della norma costituzionale che consenta il ricorso all'indebitamento per finanziare debiti fuori bilancio sorti a fini di investimento. Comunque, è già di interesse ricordare la disposizione di cui all'art. 27, comma 14, della legge 28/12/2001, n. 448 (finanziaria 2002), in un certo senso interpretativa della norma costituzionale, che disciplina il possibile successivo ricorso alla contrazione di mutui per la copertura di alcune situazioni deficitarie e degli oneri derivanti da contratti di servizio stipulati anteriormente al 31 Ottobre 2001.

Province e 1.255 Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, negli anni 2000 e 2001. Si è allora ricavato, per questo campione di Enti, il dato costituito dai debiti fuori bilancio, riconosciuti e non impegnati al 31 dicembre 2000, più quelli riconosciuti nel corso del 2001. Questo dato rappresenta, per quegli Enti, la situazione debitoria sicuramente esistente al 31 dicembre 2000 e non espressa nella contabilità di chiusura di quell'esercizio. Si è voluto raffrontare questo dato con quello degli stessi Enti relativo alle entrate correnti accertate alla fine del 2000 (prospetto 12). Si sono scelte le entrate correnti per la significatività che l'impatto di queste poste debitorie avrebbe avuto sul saldo della parte corrente se, invece di essere "fuori bilancio", fossero state in bilancio.

Il dato emerso è che queste poste debitorie inesprese rappresentano l'1,35% (1,27% l'anno precedente) delle entrate correnti accertate. Questo è il valore percentuale di rettifica che l'analisi dei debiti fuori bilancio consente di fare sui dati dei documenti contabili ufficiali. Il dato rilevato a livello nazionale raggiunge, poi, i valori più elevati in Sardegna (4,04%), Sicilia (3,88%), Campania (3,06%), Basilicata (3,33%) e Calabria (2,93%). Rimane su valori inferiori alla media negli Enti locali delle altre Regioni, fino quasi ad annullarsi in Emilia Romagna (0,11%).

5.2.10 Conclusioni

I dati emersi e le valutazioni man mano svolte in questa breve relazione consentono qualche riflessione conclusiva. Innanzitutto può affermarsi che, nel 2001, l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti e il numero degli Enti coinvolti nel fenomeno hanno registrato significativi aumenti, rispettivamente, del 4,73% e del 27%: nel 2000, 1.072 miliardi di lire e 1.508 Enti, nel 2001, 1.123 miliardi di lire e 1.917 Enti. La media per abitante, poi, è passata da lire 31.021 a lire 34.550 che diventa, rispettivamente, lire 18.890 e lire 19.780 se ci si riferisce all'intera popolazione. Ciò che invece è assolutamente mutevole è l'identità degli Enti coinvolti cui fa però riscontro la staticità di alcuni ambiti regionali. Significativo è il dato relativo alle Province che, nel 2001, rispetto al 2000, è quasi il doppio sia per il numero degli Enti coinvolti (39 a fronte di 23) che per gli importi dei debiti riconosciuti (75,059 miliardi a fronte di 41,719). A parere della scrivente Sezione, quanto sopra è il preciso indizio che la patologia dei debiti fuori bilancio rischia di diventare fisiologica crescente. Il Legislatore, sicuramente consapevole, ha posto una disciplina sanzionatoria (art. 193 ultimo comma TUEL) di reazione al possibile dilagare incontrollato del fenomeno.

Ma il punto critico appare essere proprio questo. Il sistema prevede sanzioni in presenza di inadempienze il cui accertamento, peraltro, è molto problematico. In materia di debiti fuori bilancio il sistema ne impone la copertura entro e non oltre il terzo anno, compreso quello di riconoscimento. Oltre questo termine vi è inadempienza. Va da sé che la mera indicazione dell'esercizio su cui far gravare un ripiano -quando la risorsa da utilizzare è tutta da acquisire e, in concreto, non si riesce poi ad acquisirla nei termini programmati con slittamento, a volte di anni, del concreto impegno e relativo pagamento- non costituisce adempimento degli obblighi imposti dalla legge. Anzi, a volte, può sottendere meri comportamenti elusivi. Le riserve avanzate da questa Sezione al punto 5.2.4 riguardano proprio questo aspetto. Appare fondata la preoccupazione conseguente all'incongruità di certi dati sui termini del ripiano. E' impegno della Sezione fare chiarezza su questo punto.

Non bisogna, infine, dimenticare che l'indagine poggia essenzialmente su elementi forniti dagli Enti e che essa analizza dati globali dell'insieme degli Enti stessi, prescindendo da particolari situazioni di specifiche realtà.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n.1 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2001.

Regione	Dati	Classe demografica											Totale Comuni	Province	Totale complessivo			
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10				11		
PIEMONTE	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	5	12	7	7	3	9	11	1	1	1	1	1	1	1	65	1	66
		139.900	245.586	383.895	192.243	209.453	1.599.370	1.704.417	12.890.932	7.334	1.287.177	18.660.307	20.105.307	1.445.000	20.105.307	182	5	182
LOMBARDIA	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	2	8	24	15	31	45	30	2	2	3	1	1	3	1	177	5	182
		9.668	357.600	1.488.485	954.106	2.485.389	7.511.852	16.875.762	8.418.556	2.901.793	2.392.945	13.195.219	58.661.424	2.070.048	58.661.424	31	2	31
LIGURIA	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	1	2	5	5	5	5	7	4	1	1	1	1	1	1	31	1	31
		255.680	14.321	615.342	1.436.226	1.424.313	2.157.842	4.513.319	1.730.183	2.594.775	2.013.399	11.014.147	13.245.828	1.098.603	13.245.828	39	1	39
TR. A. ADIGE	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	6	10	13	2	3	28	17	7	1	1	2	2	2	2	92	2	94
		177.096	825.546	620.209	1.138.954	500.121	2.950.993	2.167.569	1.029.884	7.241.433	2.572.007	19.254.299	19.316.901	62.602	19.316.901	50	2	50
VENETO	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	7	9	5	4	4	12	8	2	1	1	2	2	2	2	48	2	50
		190.987	50.519	430.370	2.182.887	2.167.569	9.988.523	12.844.439	19.032.728	20.534.842	131.007	68.320.269	68.372.139	51.866	68.372.139	27	1	27
FRIULI V. GIULIA	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	51	1	51
		561.210	243.612	492.568	485.668	1.950.807	1.018.633	2.573.668	254.875	37.830	4.619.039	9.455.063	9.455.063	1.095.074	8.676.096	80	2	80
EMILIA ROMAGNA	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	51	1	51
		1.692	170.100	1.423.461	1.312.539	996.627	893.777	37.830	4.619.039	1.708.638	1.708.638	10.507.896	10.507.896	1.807.139	19.708.735	26	1	26
TOSCANA	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	52	1	54
		14.631	1.127.811	430.927	464.496	472.391	240.000	6.678.030	1.708.638	438.941	438.941	14.965.686	10.171.512	10.171.512	25.137.198	143	3	143
UMBRIA	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	52	1	54
		140.339	373.075	270.171	731.893	891.694	922.406	4.103.370	7.449.778	147.533	438.941	14.965.686	10.171.512	10.171.512	25.137.198	143	3	143
MARCHE	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	52	2	54
		10.100	270.171	731.893	891.694	922.406	4.103.370	7.449.778	147.533	438.941	438.941	14.965.686	10.171.512	10.171.512	25.137.198	143	3	143
LAZIO	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	4	9	21	19	25	27	15	18	1	1	1	1	1	1	140	3	143
		156.280	854.338	1.775.190	1.171.741	4.705.135	9.235.886	40.694.222	5.596.190	5.596.190	5.596.190	86.985.697	95.549.504	8.563.807	95.549.504	65	3	65
ABRUZZO	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	2	7	10	6	8	11	8	8	1	1	1	1	1	1	62	3	65
		376.055	266.335	390.900	831.434	876.059	2.355.151	4.329.548	4.964.465	1.549.541	1.549.541	17.901.596	19.708.735	1.807.139	19.708.735	26	1	26
MOLISE	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	2	6	5	4	2	4	1	2	1	1	1	1	1	1	26	1	26
		331.895	124.250	266.151	1.293.496	155.511	1.072.538	467.119	637.680	637.680	637.680	4.348.639	4.348.639	4.348.639	4.348.639	273	4	273
CAMPANIA	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	8	44	28	28	46	56	40	35	9	2	269	215.399.383	12.934.207	215.399.383	136	2	136
		112.684	6.128.785	2.144.329	7.167.358	12.602.512	20.834.521	48.552.041	38.462.457	5.213.892	5.213.892	202.465.176	215.399.383	12.934.207	215.399.383	136	2	136
PUGLIA	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	2	11	7	14	34	36	27	3	3	1	1	1	1	1	117	3	120
		48.596	1.226.405	948.706	1.204.420	8.149.332	25.887.771	35.288.236	17.097.365	1.032.118	26.837.649	117.720.618	120.730.482	3.009.865	120.730.482	58	1	58
BASILICATA	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	6	9	10	12	11	7	1	1	1	1	1	1	1	1	57	1	58
		592.888	1.114.995	1.363.177	4.784.950	4.090.208	3.779.606	122.055	13.332.881	13.332.881	13.332.881	29.180.760	30.313.936	1.133.175	30.313.936	165	2	165
CALABRIA	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	11	32	24	41	26	20	6	2	1	1	1	1	1	1	163	2	165
		741.917	3.905.496	2.152.092	6.673.785	6.523.664	13.197.946	3.938.957	12.957.977	7.488.820	7.488.820	57.480.654	60.253.533	2.772.879	60.253.533	253	6	253
SICILIA	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	1	8	26	16	50	64	38	4	4	1	1	1	1	1	247	6	253
		14.646	959.307	3.162.778	1.332.410	10.212.027	19.543.716	81.506.004	9.762.892	3.924.392	39.155.150	28.003.809	253.685.285	27.220.163	253.685.285	114	4	114
SARDEGNA	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	6	13	22	12	19	17	10	8	1	2	2	2	2	2	8	4	114
		52.616	745.198	1.157.524	3.286.785	3.699.616	3.499.897	3.627.127	7.456.389	14.849.020	36.608.173	75.382.345	78.104.016	2.721.672	78.104.016	8	8	8
VALLE D'AOSTA	n. enti DFB riconosciuti nel 2001	1	4	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8	1	8
		141.733	229.519	141.733	141.733	141.733	141.733	141.733	141.733	141.733	141.733	141.733	141.733	141.733	141.733	1917	39	1917
Totale n. enti		32	115	270	191	311	395	281	212	37	24	1878	568.693	568.693	568.693	1917	39	1917
Totale DFB riconosciuti nel 2001		1.453.629	7.087.788	23.843.746	21.380.526	50.787.954	87.151.748	148.360.641	282.493.180	144.794.184	95.361.624	1.048.095.193	1.123.154.202	116.534.360	1.123.154.202	5	5	5

(in migliaia di lire)

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 2 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio per abitante negli Enti coinvolti.

Regione	Dati	Classe demografica											Totale Comuni	Province		
		(in migliaia di lire)														
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10			11	
PIEMONTE	n. abitanti	1.603	10.036	9.649	17.456	13.220	70.818	123.218	444.162	73.557	101.112				864.831	438.245
	DFB riconosciuti nel 2001	139.900	245.586	383.895	192.243	209.453	1.599.370	1.704.417	12.890.932	7.334	1.287.177				18.860.307	1.445.000
	debito medio per ab.	87,27	24,47	39,79	11,01	15,84	22,58	13,83	29,02	0,10	12,73				21,58	3,30
LOMBARDIA	n. abitanti	855	6.356	38.314	37.264	120.319	324.468	412.431	543.910	137.346	430.089				3.420.583	3.263.229
	DFB riconosciuti nel 2001	9.668	357.600	1.488.485	954.106	2.485.389	7.511.852	16.875.762	8.418.556	2.901.793	2.392.945				56.591.375	2.070.048
	debito medio per abitante	11,31	56,26	38,85	25,60	20,66	23,15	40,92	15,48	21,13	5,56				16,54	0,63
LIGURIA	n. abitanti	608	2.989	11.888	20.213	34.010	81.568	132.427	67.177						1.029.651	
	DFB riconosciuti nel 2001	255.680	14.321	615.342	1.424.313	2.157.842	4.513.319	1.730.183							13.245.828	
	debito medio per abitante	-	420,53	4,79	51,76	71,05	41,88	26,45	34,08	25,76					12,86	
TRENTO A. ADIGE.	n. abitanti	1.977	7.943	18.551	4.861	11.356	28.568	32.923	98.158	101.545					305.882	
	DFB riconosciuti nel 2001	177.096	825.546	620.209	1.138.954	500.121	634.779	2.594.775	2.013.399	2.509.267					11.014.147	
	debito medio per abitante	89,58	103,93	33,43	234,30	44,04	22,22	78,81	20,51	24,71					36,01	
VENETO	n. abitanti	1.530	11.569	19.086	72.837	212.457	234.190	196.448	83.598	215.137	554.356				1.601.208	1.536.300
	DFB riconosciuti nel 2001	190.987	50.519	430.370	2.182.887	2.950.993	2.167.569	1.029.884	7.241.433	257.649	2.752.007				19.254.299	62.602
	debito medio per abitante	-	124,83	4,37	22,55	29,97	13,89	9,26	5,24	86,62	1,20	4,96			12,02	0,04
FRIULI V. GIULIA	n. abitanti	5.480	12.246	11.156	14.503	86.095	99.488	88.697	99.189						416.854	784.280
	DFB riconosciuti nel 2001	561.210	243.612	492.558	485.668	1.950.807	1.018.633	2.573.658	254.875						7.581.021	1.095.074
	debito medio per abitante	-	102,41	19,89	44,15	33,49	22,66	10,24	29,02	2,57					18,19	1,40
EMILIA ROMAGNA	n. abitanti	-	-	1,15	11,04	52,37	13,30	7,72	4,75	0,60	8,01				8,60	
	DFB riconosciuti nel 2001	-	-	1.692	170.100	1.423.461	1.312.539	996.627	893.777	37.830	4.619.039				9.455.053	
	debito medio per abitante	-	-	1,15	11,04	52,37	13,30	7,72	4,75	0,60	8,01				8,60	
TOSCANA	n. abitanti	758	12.194	19.983	33.295	131.596	238.851	362.499	570.675	333.219	403.294				2.106.364	250.740
	DFB riconosciuti nel 2001	14.631	1.127.811	1.700.063	1.199.698	1.746.526	9.988.523	12.844.439	19.032.728	20.534.842	131.007				68.320.269	51.866
	debito medio per abitante	-	19,30	92,49	85,08	36,03	13,27	41,82	35,43	33,35	61,63	0,32			32,44	0,21
UMBRIA	n. abitanti	493	10.716	9.476	27.561	18.097	14.154	115.591	108.248						304.336	
	DFB riconosciuti nel 2001	140.339	373.075	430.927	484.496	472.391	240.000	6.678.030	1.708.638						10.507.896	
	debito medio per abitante	284,66	34,81	45,48	16,85	26,10	16,96	57,77	15,78						34,53	
MARCHE	n. abitanti	1.633	12.532	11.812	30.446	88.978	96.881	299.323	88.713	101.285					731.403	696.461
	DFB riconosciuti nel 2001	10.100	270.171	731.693	891.694	922.406	4.103.370	7.449.778	147.533	438.941					14.965.686	10.171.512
	debito medio per abitante	6,18	21,56	61,94	29,29	10,37	42,44	24,89	1,66	4,33					20,46	14,60
LAZIO	n. abitanti	1.514	6.536	30.749	46.321	94.384	194.897	214.000	603.702	106.203					4.032.214	1.100.783
	DFB riconosciuti nel 2001	156.280	854.338	1.775.190	1.171.741	4.705.135	9.816.576	40.684.222	5.596.190						86.985.697	8.583.807
	debito medio per abitante	103,22	130,71	57,73	25,30	49,85	50,37	43,16	67,39	-	52,69				21,57	7,78

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ABRUZZO	n. abitanti	929	5.824	13.439	14.984	29.477	81.601	92.297	271.559	66.813	122.236	699.159	867.224
	DFB riconosciuti nel 2001	376.055	266.335	390.900	831.434	876.059	1.962.109	2.355.151	4.329.548	4.964.455	1.549.541	17.901.596	1.807.139
	debito medio per abitante	404,80	45,73	29,09	55,49	29,72	24,05	25,52	15,94	74,30	12,68	25,60	2,08
MOLISE	n. abitanti	748	4.522	7.629	9.849	7.891	26.919	10.107	71.874			139.539	
	DFB riconosciuti nel 2001	331.895	124.250	266.151	1.293.496	1.555.111	1.072.538	467.119	637.680			4.348.639	
	debito medio per abitante	443,71	27,48	34,89	131,33	19,71	39,84	46,22	8,87			31,16	
CAMPANIA	n. abitanti		5.922	66.373	68.121	179.977	392.144	541.477	1.194.841	588.095	250.293	4.354.606	5.337.254
	DFB riconosciuti nel 2001		112.694	6.128.765	2.144.329	7.167.358	12.602.512	20.834.521	48.552.041	38.462.457	5.213.892	61.246.589	12.934.207
	debito medio per abitante		19,03	92,34	31,48	39,82	32,14	38,48	40,63	65,40	20,83	57,38	2,42
PUGLIA	n. abitanti	661		17.539	18.035	58.958	233.497	504.067	912.529	251.749	156.268	2.495.612	2.227.018
	DFB riconosciuti nel 2001	48.596		1.226.405	948.706	1.204.420	8.149.332	25.887.771	35.288.236	17.097.385	1.032.118	117.720.616	3.009.865
	debito medio per abitante	73,52		69,92	52,60	20,43	34,90	51,36	38,67	67,91	6,60	78,40	1,35
BASILICATA	n. abitanti		4.578	13.493	23.950	46.564	73.948	94.937	54.919	65.714		378.103	401.543
	DFB riconosciuti nel 2001		592.888	1.114.995	1.363.177	4.784.950	4.090.208	3.779.606	122.055	13.332.881		29.180.760	1.133.175
	debito medio per abitante		129,51	82,64	56,92	102,76	55,31	39,81	2,22	202,89		77,18	2,82
CALABRIA	n. abitanti		9.010	48.758	57.942	152.480	171.052	264.059	180.563	183.278	177.580	1.244.722	1.319.307
	DFB riconosciuti nel 2001		741.917	3.905.496	2.152.092	6.673.785	6.523.664	13.197.946	3.838.957	12.957.977	7.488.820	57.480.654	2.772.879
	debito medio per abitante		82,34	80,10	37,14	43,77	38,14	49,98	21,26	70,70	42,17	46,18	2,10
SICILIA	n. abitanti	474	7.014	38.236	38.331	189.874	437.752	504.570	1.175.580	289.744	357.634	4.070.840	3.809.939
	DFB riconosciuti nel 2001	14.646	959.307	3.162.778	1.332.410	10.212.027	19.543.716	28.887.992	81.506.004	9.762.892	3.924.392	226.465.122	27.220.163
	debito medio per abitante	30,90	136,77	82,72	34,76	53,78	44,65	57,25	69,33	33,69	10,97	55,63	7,14
SARDEGNA	n. abitanti	2.059	9.323	30.998	29.202	77.546	120.670	127.775	236.965	61.636	305.972	1.002.146	1.648.248
	DFB riconosciuti nel 2001	52.616	745.198	1.157.524	3.286.785	3.699.616	3.499.897	3.827.127	7.456.389	14.849.020	36.808.173	75.382.345	2.721.672
	debito medio per abitante	25,55	79,93	37,34	112,55	47,71	29,00	29,95	31,47	240,91	120,30	75,22	1,65
VALLE D'AOSTA	n. abitanti	373	2.710	3.036					36.214			42.333	
	DFB riconosciuti nel 2001	6.540	229.519	141.733					190.900			568.693	
	debito medio per abitante	17,53	84,69	46,68					5,27			13,43	
Totale n. abitanti		11.686	89.783	400.479	465.120	1.208.081	2.797.682	3.811.593	7.142.730	2.788.009	3.443.230	30.339.258	23.680.571
Totale DFB riconosciuti nel 2001		1.453.629	7.087.788	23.843.746	21.380.526	50.757.954	87.151.748	148.360.641	282.493.180	144.794.184	95.361.624	1.048.095.193	75.059.009
Totale debito medio		124,39	78,94	59,54	45,97	42,02	31,15	38,92	39,55	51,93	27,70	34,55	3,17

segue

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 3 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2000 e nel 2001: confronti

(in migliaia di lire)

Regione	2000										2001										% di scostamento 2001/2000		
	Comuni		Province		Tot. enti	Totale DFB ric.	Comuni		Province		Totale enti	Totale DFB ric.	Comuni	Province	totale								
	DFB ric.	n. enti	DFB ric.	n. enti			DFB ric.	n. enti	DFB ric.	n. enti													
PIEMONTE	9.148.245	56	411.788	2	58	9.560.033	18.660.307	65	1.445.000	1	66	20.105.307	103,98%	250,91%	110,31%								
VALLE D'AOSTA	194.450	4	-	-	4	194.450	568.693	8	-	-	8	568.693	192,46%	-	192,46%								
LOMBARDIA	31.592.952	78	194.480	2	80	31.787.432	56.591.375	177	2.070.048	5	182	58.661.424	79,13%	964,40%	84,54%								
LIGURIA	15.385.490	35	2.000	1	36	15.387.490	13.245.828	31	-	-	31	13.245.828	-13,91%	-100,00%	-13,92%								
TR. A. ADIGE	437.523	7	-	-	7	437.523	11.014.147	39	-	-	39	11.014.147	2417,39%	-	2417,39%								
VENETO	15.590.585	83	-	-	83	15.590.585	19.254.299	92	62.602	2	94	19.316.901	23,50%	-	23,90%								
FRIULI V. GIULIA	3.022.005	13	-	-	13	3.022.005	7.581.021	48	1.095.074	2	50	8.676.096	150,86%	-	187,10%								
EMILIA ROMAGNA	14.766.608	49	13.176	1	50	14.779.784	9.455.063	51	-	-	51	9.455.063	-35,97%	-100,00%	-36,03%								
TOSCANA	361.343.860	71	27.476	2	73	361.371.336	68.320.269	78	51.866	2	80	68.372.136	-81,09%	88,77%	-81,08%								
UMBRIA	4.853.488	20	47.865	1	21	4.901.353	10.507.896	27	-	-	27	10.507.896	116,50%	-100,00%	114,39%								
MARCHE	4.733.118	16	-	-	16	4.733.118	14.965.686	52	10.171.512	2	54	25.137.198	216,19%	-	431,09%								
LAZIO	63.546.209	123	2.027.607	3	126	65.573.816	86.985.697	140	8.563.807	3	143	95.549.504	36,89%	322,36%	45,71%								
ABRUZZO	22.740.455	72	1.570.261	2	74	24.310.716	17.901.596	62	1.807.139	3	65	19.708.735	-21,28%	15,09%	-18,93%								
MOLISE	4.854.960	26	-	-	26	4.854.960	4.348.639	26	-	-	26	4.348.639	-10,43%	-	-10,43%								
CAMPANIA	111.419.435	264	30.701.330	4	268	142.120.765	202.465.176	269	12.934.207	4	273	215.399.383	81,71%	-57,87%	51,56%								
PUGLIA	59.982.545	55	2.049.084	2	57	62.031.629	117.720.618	136	3.009.865	2	138	120.730.482	96,26%	46,89%	94,63%								
BASILICATA	19.642.620	48	1.097.203	1	49	20.739.823	29.180.760	57	1.133.175	1	58	30.313.936	48,56%	3,28%	46,16%								
CALABRIA	42.340.036	154	-	-	154	42.340.036	57.480.654	163	2.772.879	2	165	60.253.533	35,76%	-	42,31%								
SICILIA	167.591.220	199	3.577.136	2	201	171.168.356	226.465.122	247	27.220.163	6	253	253.685.285	35,13%	660,95%	48,21%								
SARDEGNA	77.499.685	112	-	-	112	77.499.685	75.382.345	110	2.721.672	4	114	78.104.016	-2,73%	-	0,78%								
Totale complessivo	1.030.685.489	1.485	41.719.406	23	1.508	1.072.404.895	1.048.095.493	1.878	75.059.009	39	1.917	1.123.154.202	1,69%	79,91%	4,73%								

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 4 - Province e Comuni. Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2001.

(in migliaia di lire)

Regione	riconosciuti nell'anno 2001	ripiamo 2001	ripiamo 2002	ripiamo 2003	Totale ripianati	Non ripianati	
						Totale	di cui pianificati oltre il 2004
PIEMONTE	20.105.307	20.043.104	43.403	18.800	20.105.307	-	-
LOMBARDIA	58.661.424	58.439.982	189.429	28.008	58.657.420	4.004	4.004
LIGURIA	13.245.828	13.112.781	133.048	-	13.245.828	-	-
TRENTINO A. ADIGE	11.014.147	11.014.147	-	-	11.014.147	-	-
VENETO	19.316.901	19.256.505	49.835	10.561	19.316.901	-	-
FRIULI V. GIULIA	8.676.096	8.669.202	6.894	-	8.676.096	-	-
EMILIA ROMAGNA	9.455.063	9.381.637	73.426	-	9.455.063	-	-
TOSCANA	68.372.136	61.488.446	5.891.468	992.222	68.372.136	-	-
UMBRIA	10.507.896	4.006.239	6.278.338	223.319	10.507.896	-	-
MARCHE	25.137.198	24.245.478	891.719	-	25.137.198	-	-
LAZIO	95.549.504	89.333.930	5.630.332	585.242	95.549.504	-	-
ABRUZZO	19.708.735	19.455.616	128.333	96.226	19.680.176	28.559	28.559
MOLISE	4.348.639	3.965.262	353.212	30.166	4.348.639	-	-
CAMPANIA	215.399.383	202.157.214	9.107.087	3.569.614	214.833.915	565.468	565.468
PUGLIA	120.730.482	116.687.939	3.072.569	834.801	120.595.310	135.173	135.173
BASILICATA	30.313.936	27.087.576	2.670.704	342.875	30.101.155	212.780	212.780
CALABRIA	60.253.533	56.236.214	2.516.437	1.452.236	60.204.886	48.646	48.646
SICILIA	253.685.285	245.252.808	6.177.162	1.746.959	253.176.928	508.357	508.357
SARDEGNA	78.104.016	62.680.056	967.819	543.489	64.191.364	13.912.652	13.912.652
VALLE D'AOSTA	568.693	568.693	-	-	568.693	-	-
Totale complessivo	1.123.154.202	1.053.082.830	44.181.215	10.474.518	1.107.738.562	15.415.639	15.415.639
Rapporto percentuale	100%	93,76%	3,93%	0,93%	98,63%	1,37%	-

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 5 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio impegnati nell' esercizio 2001.

(in migliaia di lire)

Regione	Dati	Classe demografica											Province	Totale complessivo				
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			11			
PIEMONTE	su provenienza 2001	102.300	220.983	383.895	190.585	209.453	1.599.370	1.704.417	5.822.231	7.334	1.287.177	-	-	-	-	-	1.445.000	12.972.756
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	su provenienza 2001	9.658	357.600	1.468.465	913.673	2.390.388	6.710.468	16.333.318	8.418.404	1.512.781	2.392.945	-	-	-	-	-	2.070.048	55.772.979
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LIGURIA	su provenienza 2001	-	255.680	14.322	526.478	1.436.226	1.296.598	2.157.842	4.513.319	1.730.183	-	-	-	-	-	-	-	13.029.250
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	-	36.100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36.100
TRENTO A. ADIGE	su provenienza 2001	177.096	825.546	620.209	1.138.954	500.121	-	634.779	2.594.775	2.013.389	-	-	-	-	-	-	-	8.504.879
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VENETO	su provenienza 2001	-	170.694	50.519	411.389	2.161.766	2.950.993	2.167.569	1.029.884	7.241.433	257.649	2.752.007	-	-	-	-	62.602	19.256.505
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	130.674	-	1.486.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FRIULI V. GIULIA	su provenienza 2001	-	561.210	243.612	492.558	485.668	1.950.807	1.018.633	2.556.999	254.875	-	-	-	-	-	-	1.095.074	8.659.437
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	-	153.019	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMILIA ROMAGNA	su provenienza 2001	-	-	1.692	170.100	1.350.035	1.312.539	996.627	893.777	37.830	4.619.039	-	-	-	-	-	-	9.381.637
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	64.884	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOSCANA	su provenienza 2001	-	14.631	1.127.811	1.072.544	1.199.698	1.746.526	6.093.603	11.854.273	17.530.098	20.534.842	131.007	-	-	-	-	51.866	61.356.900
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	60.169	3.000	-	-	3.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-
UMBRIA	su provenienza 2001	24.742	-	373.075	430.927	464.496	472.391	240.000	1.622.725	-	377.882	-	-	-	-	-	-	4.006.239
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MARCHE	su provenienza 2001	-	10.100	270.171	731.693	891.694	922.406	4.103.370	6.558.059	147.533	438.941	-	-	-	-	-	3.935.689	18.009.656
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	43.720	-	600.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LAZIO	su provenienza 2001	146.035	539.862	1.238.958	959.349	3.526.172	7.637.143	8.838.386	40.017.530	-	3.664.393	-	-	-	-	-	8.563.807	88.121.774
	su provenienza anni precedenti	-	-	34.067	-	75.000	-	-	1.378.059	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ABRUZZO	su provenienza 2001	376.055	266.335	248.104	753.218	876.059	1.930.002	2.355.151	4.329.548	4.984.465	1.549.541	-	-	-	-	-	1.805.139	19.453.616
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	-	-	601.188	814.480	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MOLISE	su provenienza 2001	50.642	124.250	205.820	1.293.496	155.511	1.072.538	467.119	595.887	-	-	-	-	-	-	-	-	3.965.262
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CAMPANIA	su provenienza 2001	-	112.694	5.058.842	1.941.039	6.458.127	10.460.886	18.506.247	43.168.984	38.462.457	5.213.892	-	-	-	-	-	11.564.312	202.194.068
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	24.406	-	214.220	32.626	232.886	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	su provenienza 2001	48.596	-	568.920	730.797	1.126.002	7.219.190	24.453.516	34.375.068	17.097.385	1.032.118	26.837.649	-	-	-	-	3.009.865	116.499.104
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	-	25.042	-	4.129.644	-	431.460	-	-	-	-	-	-	-
BASILICATA	su provenienza 2001	-	350.313	756.878	1.088.225	4.750.010	1.556.035	3.796.682	122.055	13.332.881	-	-	-	-	-	-	1.133.175	26.806.252
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	30.760	-	-	683.930	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CALABRIA	su provenienza 2001	-	624.599	3.769.725	1.632.609	5.475.240	5.593.373	10.433.613	3.838.957	12.957.977	7.488.820	-	-	-	-	-	2.772.879	54.587.792
	su provenienza anni precedenti	-	-	23.268	-	821.511	-	673.124	169.150	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SICILIA	su provenienza 2001	14.646	939.307	2.636.131	1.332.410	9.418.878	18.788.207	27.240.269	76.893.598	9.762.892	3.924.392	39.155.150	-	-	-	-	28.003.809	245.329.851
	su provenienza anni precedenti	-	-	258.473	-	165.000	1.509.912	146.367	738.720	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SARDEGNA	su provenienza 2001	52.616	745.198	1.001.317	2.824.385	3.011.438	3.295.373	3.827.127	7.456.389	936.368	36.808.173	-	-	-	-	-	2.721.672	62.680.056
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VALLE D'AOSTA	su provenienza 2001	-	6.540	229.519	141.733	-	-	-	190.900	-	-	-	-	-	-	-	-	568.693
	su provenienza anni precedenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale su provenienza 2001		1.008.635	6.348.521	20.180.198	18.614.439	45.886.982	76.514.844	135.308.266	256.853.364	127.989.890	89.599.804	68.875.813	-	-	-	-	67.451.291	1.031.156.707
Totale su provenienza anni precedenti		-	-	315.809	120.050	474.563	2.762.804	4.223.235	7.462.939	3.000.000	431.460	-	-	-	-	-	-	18.790.861
Totale		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.049.947.568

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 6 - Province e Comuni. Debiti rimasti fuori bilancio al 31 dicembre 2000. Esiti nel 2001.

(in migliaia di lire)

Regione	Riconosciuti e non impegnati al 31/12/2000	di cui: impegnati sull'esercizio 2001	di cui: debiti rimasti fuori bilancio
PIEMONTE	-	-	-
VALLE D'AOSTA	-	-	-
LOMBARDIA	-	-	-
LIGURIA	36.100	36.100	-
TRENTINO A. ADIGE	-	-	-
VENETO	1.616.674	1.616.674	-
FRIULI V. GIULIA	306.039	153.019	153.019
EMILIA ROMAGNA	64.884	64.884	-
TOSCANA	6.252.341	3.063.169	3.189.172
UMBRIA	-	-	-
MARCHE	1.878.645	643.720	1.234.925
LAZIO	1.565.187	1.487.126	78.060
ABRUZZO	1.613.310	1.415.668	197.642
MOLISE	-	-	-
CAMPANIA	14.205.910	504.138	13.701.772
PUGLIA	7.678.817	4.586.146	3.092.670
BASILICATA	790.578	714.690	75.888
CALABRIA	2.905.905	1.687.054	1.218.851
SICILIA	2.941.595	2.818.472	123.123
SARDEGNA	-	-	-
Totale complessivo	41.855.984	18.790.861	23.065.123
Rapporto percentuale	100%	44,89%	55,11%

Prospetto n.8 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio impegnati nell' esercizio 2000 e nell'esercizio 2001:confronti

(in migliaia di lire)

Regione	Impegni 2000	Impegni 2001	% incremento/decremento
PIEMONTE	9.075.022	12.972.756	43,0%
VALLE D'AOSTA	194.450	568.693	192,5%
LOMBARDIA	31.887.432	55.772.979	74,9%
LIGURIA	13.321.305	13.065.350	-1,9%
TRENTINO A. ADIGE	437.523	8.504.879	1843,9%
VENETO	15.002.130	20.873.179	39,1%
FRIULI V. GIULIA	3.022.005	8.812.456	191,6%
EMILIA ROMAGNA	14.516.898	9.446.521	-34,9%
TOSCANA	473.569.291	64.420.069	-86,4%
UMBRIA	6.847.410	4.006.239	-41,5%
MARCHE	4.733.118	18.653.376	294,1%
LAZIO	58.782.316	89.608.901	52,4%
ABRUZZO	27.017.332	20.869.285	-22,8%
MOLISE	4.735.328	3.965.262	-16,3%
CAMPANIA	148.446.876	202.698.206	36,5%
PUGLIA	53.858.220	121.085.250	124,8%
BASILICATA	19.250.726	27.520.942	43,0%
CALABRIA	42.061.820	56.274.845	33,8%
SICILIA	110.621.826	248.148.323	124,3%
SARDEGNA	77.670.364	62.680.056	-19,3%
Totale complessivo	1.115.051.392	1.049.947.568	-5,8%

Prospetto n. 9 - Province e Comuni. Debiti riconosciuti rimasti fuori bilancio al 31 dicembre 2000 e al 31 dicembre 2001 - confronti

(in migliaia di lire)

Regione	Riconosciuti e non impegnati al 31/12/2000	Riconosciuti e non impegnati al 31/12/2001	% incremento/decremento
PIEMONTE	485.011	7.132.552	1370,6%
VALLE D'AOSTA	-	-	
LOMBARDIA	1.101.021	2.888.445	162,3%
LIGURIA	2.213.765	216.578	-90,2%
TRENTINO A. ADIGE	-	2.509.267	
VENETO	1.910.106	60.396	-96,8%
FRIULI V. GIULIA	-	169.678	
EMILIA ROMAGNA	472.995	73.426	-84,5%
TOSCANA	35.945.814	10.204.408	-71,6%
UMBRIA	2.791.697	6.501.657	132,9%
MARCHE	-	8.362.467	
LAZIO	10.648.264	7.505.790	-29,5%
ABRUZZO	3.410.844	452.760	-86,7%
MOLISE	365.591	383.377	4,9%
CAMPANIA	20.007.048	26.907.088	34,5%
PUGLIA	9.685.373	7.324.048	-24,4%
BASILICATA	3.074.072	3.583.571	16,6%
CALABRIA	7.520.932	6.884.592	-8,5%
SICILIA	66.247.363	8.478.556	-87,2%
SARDEGNA	462.149	15.423.960	3237,4%
Totale complessivo	166.342.045	115.062.618	-30,8%

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 10 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2001. Le cause genetiche.

(in migliaia di lire)

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	SENTENZE ESECUTIVE	COPERTURA DISAVANZI	RICAPITALIZZAZIONE	ESPROPRI	ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI
PIEMONTE	20.105.307	8.917.527	372.531	5.610	798.338	10.011.302
VALLE D'AOSTA	568.693	360.417	-	-	1.139	207.137
LOMBARDIA	58.661.424	38.377.507	1.499.895	-	7.132.650	11.651.371
LIGURIA	13.245.828	6.333.515	10.703	-	217.290	6.684.320
TRENTINO A. ADIGE	11.014.147	1.602.509	105.750	-	1.570.855	7.735.033
VENETO	19.316.901	7.940.188	239.268	6.387	2.846.992	8.284.066
FRIULI V. GIULIA	8.676.096	6.214.669	218.915	-	54.490	2.188.022
EMILIA ROMAGNA	9.455.063	6.305.499	409.663	-	1.027.273	1.712.629
TOSCANA	68.372.136	15.607.071	14.125.207	-	24.916.754	13.723.104
UMBRIA	10.507.896	7.807.479	1.266.184	-	200.000	1.234.232
MARCHE	25.137.198	17.233.371	346.493	-	3.782.155	3.775.179
LAZIO	95.549.504	41.205.082	306.814	723.047	19.532.858	33.781.704
ABRUZZO	19.708.735	9.043.366	6.458	-	2.494.984	8.163.928
MOLISE	4.348.639	2.467.313	-	-	527.486	1.353.839
CAMPANIA	215.399.383	153.322.392	4.096.010	281.406	4.651.726	53.047.850
PUGLIA	120.730.482	74.617.654	5.259.440	1.060	11.442.882	29.409.446
BASILICATA	30.313.936	20.859.767	-	-	2.321.489	7.122.680
CALABRIA	60.253.533	43.655.915	45.270	391.833	5.597.598	10.562.917
SICILIA	253.685.285	162.021.393	1.051.838	-	28.504.836	62.107.218
SARDEGNA	78.104.016	33.788.960	2.200.209	9.377.397	4.062.822	28.674.628
Totale complessivo	1.123.154.202	657.691.594	31.560.648	10.786.738	121.684.615	301.430.607
Rapporto percentuale	100%	58,56%	2,81%	0,96%	10,83%	26,84%

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 11 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2001. Strumenti di copertura.

(in migliaia di lire)

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	DISPONIBILITA' GENERICHE	DISPONIBILITA' SPECIFICHE	AVANZI AMM.NE	ALIENAZIONE BENI	MUTUI CASSA DD.PP.	MUTUI ALTRI	ALTRE DISPONIBILITA' SPECIFICHE
PIEMONTE	20.105.307	6.007.039	14.098.269	12.564.910	945.462	19.135	-	568.762
VALLE D'AOSTA	568.693	138.991	429.701	429.701	-	-	-	-
LOMBARDIA	58.661.424	9.872.524	48.788.899	28.372.787	6.320.837	10.351.478	-	3.743.797
LIGURIA	13.245.828	3.916.272	9.329.557	4.341.376	595.500	417.715	398.437	3.576.529
TRENTINO A. ADIGE	11.014.147	1.684.480	9.329.667	7.646.304	54.735	40.459	-	1.588.169
VENETO	19.316.901	5.859.168	13.457.733	8.486.982	3.993.457	456.040	342.007	179.247
FRIULI V. GIULIA	8.676.096	2.684.946	5.991.149	4.936.414	186.406	150.000	-	718.329
EMILIA ROMAGNA	9.455.063	577.690	8.877.374	6.903.180	245.982	1.034.696	-	693.516
TOSCANA	68.372.136	9.144.607	59.227.528	19.775.079	7.326.695	20.348.972	5.172.351	6.604.431
UMBRIA	10.507.896	492.550	10.015.345	1.506.960	1.384.104	1.616.612	152.435	5.355.235
MARCHE	25.137.198	1.966.251	23.170.947	7.567.312	1.079.650	3.090.737	308.546	11.124.702
LAZIO	95.549.504	27.157.693	68.391.811	25.049.343	-	39.598.200	635.244	3.109.024
ABRUZZO	19.708.735	7.488.910	12.219.825	3.019.175	314.069	2.655.739	5.221.347	1.009.496
MOLISE	4.348.639	201.834	4.146.805	1.825.604	-	2.053.820	143.033	124.348
CAMPANIA	215.399.383	84.623.836	130.775.548	68.986.214	614.108	43.806.237	3.178.292	14.190.697
PUGLIA	120.730.482	12.848.472	107.882.011	42.873.055	1.410.991	62.340.808	300.000	957.157
BASILICATA	30.313.936	5.303.614	25.010.321	2.578.736	298.480	19.390.305	198.524	2.544.277
CALABRIA	60.253.533	15.728.170	44.525.363	24.460.730	463.444	19.166.271	-	434.918
SICILIA	253.685.285	45.884.457	207.800.828	90.312.527	534.935	102.057.008	11.249.987	3.646.370
SARDEGNA	78.104.016	21.550.035	56.553.981	24.122.916	30.047	19.998.552	9.169.809	3.232.657
Totale complessivo	1.123.154.202	263.131.539	860.022.663	385.759.306	25.798.902	348.592.783	36.470.011	63.401.661
Rapporto % su totale	100%	23,43%	76,57%	34,34%	2,30%	31,04%	3,25%	5,64%
Rapporto % su disponibilità specifiche			100,00%	44,86%	3,00%	40,53%	4,24%	7,37%

Prospetto n. 12- Province e Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti - debiti rimasti fuori bilancio al 31 dicembre 2000 più debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2001. Rapporto % con le entrate correnti 2000.

(in migliaia di lire)

REGIONE	DEBITI (a)	ENTRATE CORRENTI 2000 (b)	INCIDENZA PERCENTUALE (a/b)
PIEMONTE	16.699.858	5.674.356.000	0,29%
LOMBARDIA	47.652.382	11.331.936.000	0,42%
LIGURIA	9.522.683	2.965.184.000	0,32%
VENETO	15.958.158	5.061.860.000	0,32%
FRIULI V. GIULIA	6.499.100	1.507.950.000	0,43%
EMILIA ROMAGNA	6.740.543	6.247.928.000	0,11%
TOSCANA	69.268.438	5.597.373.000	1,24%
UMBRIA	8.626.668	1.290.656.000	0,67%
MARCHE	24.232.372	1.933.688.000	1,25%
LAZIO	81.901.931	9.637.099.000	0,85%
ABRUZZO	16.807.270	1.145.692.000	1,47%
MOLISE	1.532.590	195.157.000	0,79%
CAMPANIA	200.662.618	6.565.087.000	3,06%
PUGLIA	118.537.905	4.064.262.000	2,92%
BASILICATA	19.908.826	598.119.000	3,33%
CALABRIA	44.686.624	1.522.625.000	2,93%
SICILIA	223.975.203	5.766.333.000	3,88%
SARDEGNA	66.243.415	1.637.985.000	4,04%
Totale complessivo	979.456.586	72.743.290.000	1,35%

Elenco degli Enti che non hanno provveduto al ripiano

(in migliaia di lire)

Ente	Provincia	non ripianati
ACCETTURA	MT	212.780
GRAZZANISE	CE	15.000
JOPPOLO GIANCAXIO	AG	79.357
MASSA D'ALBE	AQ	28.559
META	NA	421.460
MISILMERI	PA	429.000
MONOPOLI	BA	50.000
MONTE ISOLA	BS	4.004
PANNI	FG	28.931
PAOLISI	BN	129.009
QUARTU SANT'ELENA	CA	13.912.652
SPEZZANO DELLA SILA	CS	48.646
VOLTURINO	FG	56.242
Totale		15.415.640

5.3 Il fenomeno del dissesto

5.3.1 La normativa sulle gestioni di liquidazione

L'evoluzione dal 1989 al 2002

L'istituto del dissesto è stato introdotto nell'ordinamento nel 1989 con l'art. 25 del decreto legge 2 marzo 1989, n.66 convertito nella legge 24 aprile 1989, n.144 che affidava la gestione del risanamento all'Ente locale che aveva dichiarato lo stato di dissesto.

E' con l'art. 21 del decreto legge 18 gennaio 1993, n.8, convertito nella legge 19 marzo 1993, n.68, che si è proceduto alla separazione delle competenze tra la gestione della situazione pregressa affidata ad un organo straordinario di liquidazione e la gestione ordinaria che l'Ente locale doveva impostare in modo innovativo, redigendo un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato da sottoporre all'approvazione ministeriale e provvedendo alla rideterminazione della pianta organica, se eccedente rispetto alle unità spettanti in base al rapporto tra il numero dei dipendenti e la popolazione della fascia demografica di appartenenza dell'Ente. Con il decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1993, n.378 è stato approvato il regolamento recante norme sul risanamento degli Enti locali.

Modifiche alla procedura sono state successivamente apportate:

- con quattro decreti legge emanati dal mese di febbraio del 1994 al mese di agosto dello stesso anno, l'ultimo dei quali del 27 agosto 1994, n.515 convertito nella legge 28 ottobre 1994, n.596;
- con il decreto legislativo n.77 del 25 febbraio 1995, concernente l'ordinamento finanziario degli Enti locali, che ha introdotto nel sistema le cause di prelazione ed ha ridotto da dieci a cinque anni la durata degli impegni che l'Ente risanato deve assumere per garantire gli equilibri di bilancio;
- con il decreto legislativo n.336 dell'11 giugno 1996, che ha previsto:
 - a) la presentazione da parte dell'organo straordinario di un piano di rilevazione dei debiti, da depositare al Ministero dell'interno con la richiesta di autorizzazione all'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti con ammortamento a totale carico dello Stato;
 - b) la possibilità di presentare ricorso al Ministero dell'interno avverso l'esclusione totale o parziale dal piano di rilevazione;
 - c) il pagamento, una volta acquisito il mutuo, di un acconto dei debiti inseriti nel piano di rilevazione;
 - d) l'elaborazione da parte dell'organo di liquidazione, una volta definite tutte le situazioni debitorie, di un piano di estinzione da sottoporre all'approvazione ministeriale, in occasione della quale sono stabilite le condizioni per la conclusione della procedura.

Modifiche ulteriori sono intervenute con i decreti legislativi n.342 del 15 settembre 1997 e n.410 del 23 ottobre 1998, che hanno esteso la possibilità di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, hanno introdotto una procedura semplificata e per la definizione della massa passiva hanno trasferito dall'Ente locale dissestato al singolo creditore l'onere di provare l'esistenza del credito.

La normativa sul dissesto è stata infine inserita nel titolo VIII, parte II, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali emanato con il decreto legislativo n.267 del 18 agosto 2000 attualmente vigente.

Le numerose modifiche apportate nel corso di un decennio hanno inciso sulle procedure iniziate, determinando la necessità di rivedere situazioni considerate definite e di conseguenza ritardi nella presentazione dei piani di rilevazione e di estinzione.

Con la legge finanziaria del 2003 (legge 27 dicembre 2002, n.289) all'art. 31, quindicesimo comma, a seguito delle modificazioni apportate al titolo V della parte seconda della Costituzione con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, sono state abrogate le disposizioni del titolo VIII della parte II del testo unico che disciplinano l'assunzione di mutui

per il risanamento degli Enti locali dissestati nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento. Le disposizioni del testo unico continuano ad applicarsi per il risanamento degli Enti che hanno deliberato lo stato di dissesto prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n.3 del 2001.

Con la modifica apportata dalla legge finanziaria del 2003 al sistema di finanziamento delle situazioni di dissesto, rappresentato da un mutuo da corrispondersi da parte della Cassa depositi e prestiti con ammortamento a carico dello Stato, viene a mancare un elemento essenziale che rende estremamente problematica la realizzazione dell'obiettivo del risanamento. L'istituto del dissesto viene conservato, ma la procedura non può svilupparsi in assenza della principale fonte di finanziamento. Non è procrastinabile un approfondimento nelle competenti sedi per la realizzazione di un sistema di finanziamento che consenta di affrontare e risolvere situazioni di grave difficoltà nella gestione degli Enti locali che hanno un negativo impatto sulle comunità locali amministrate.

Dall'esame dell'evoluzione della normativa emerge che, in una prima fase, la disciplina del risanamento degli Enti locali dissestati mostrava una maggiore attenzione agli interessi degli Enti, sacrificando le ragioni dei creditori; in tempi più recenti, anche a seguito di pronunce della Corte costituzionale, il legislatore ha mostrato una maggiore attenzione ad un bilanciamento degli opposti interessi rappresentati dalle esigenze di realizzare il risanamento dell'Ente locale e da una maggiore tutela della posizione dei creditori.

La procedura di risanamento

L'organo straordinario di liquidazione

L'attività dell'organo straordinario di liquidazione, al quale è affidato il risanamento delle passività pregresse, è regolata dagli articoli dal 252 al 258 del testo unico, approvato con il decreto legislativo n.267 del 2000. L'organo, a struttura monocratica o collegiale (tre componenti) a seconda che il Comune dissestato abbia una popolazione inferiore o superiore a 5.000 abitanti, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello in cui è stato dichiarato lo stato di dissesto. Esso deve provvedere alla rilevazione delle situazioni debitorie, all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ed alla liquidazione e pagamento della massa passiva. Non compete all'organo di liquidazione la gestione dei residui attivi e passivi relativi a fondi a gestione vincolata e dei mutui passivi già attivati per investimenti.

I poteri organizzatori dell'organo di liquidazione

All'organo straordinario sono stati attribuiti poteri per lo svolgimento delle attività necessarie al perseguimento degli obiettivi di risanamento. In primo luogo è previsto un collegamento diretto ed immediato con la struttura amministrativa dell'Ente locale dissestato del quale può utilizzare personale e mezzi operativi e nei confronti del quale è dotato di un potere di accesso agli atti. Ma all'organo straordinario sono attribuiti anche poteri di autonoma organizzazione che consentono di dotarsi di proprio personale, di acquisire attrezzature e di utilizzare consulenze esterne.

La rilevazione della massa passiva

La procedura per la rilevazione delle passività ha inizio con un invito, adeguatamente pubblicizzato, ai creditori dell'Ente a presentare domanda corredata da idonea documentazione, che dimostri la sussistenza del credito, ne indichi l'importo ed eventuali cause di prelazione.

Valutate dall'organo straordinario la documentazione fornita dal Comune e le istanze dei creditori, i debiti accertati sono inclusi in un piano di rilevazione della massa passiva nel quale sono individuati:

- i residui passivi registrati alla chiusura dell'esercizio precedente l'anno del dissesto, esclusi quelli relativi ai fondi a gestione vincolata;

- i debiti fuori bilancio riconosciuti dall'Ente locale e dall'organo straordinario di liquidazione riferiti al periodo precedente l'anno di dichiarazione del dissesto;
- i debiti derivanti da procedure esecutive dichiarate estinte;
- i debiti derivanti da transazioni compiute dall'organo straordinario.

Al piano deve essere allegato l'elenco delle passività non inserite e avverso i provvedimenti dell'organo straordinario di diniego di inserimento nel piano di rilevazione, è ammesso ricorso al Ministero dell'interno, che si deve pronunciare entro 60 giorni dal ricevimento; la decorrenza del termine per la decisione vale quale rigetto del ricorso. Il piano di rilevazione della massa passiva acquista esecutività con il deposito presso il Ministero dell'interno che deve avvenire entro 180 giorni dall'insediamento dell'organo, termine raddoppiato per i Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, per i Comuni capoluogo di provincia e per le amministrazioni provinciali.

L'accertamento e l'acquisizione della massa attiva

L'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, anche mediante l'alienazione di beni patrimoniali, costituisce la competenza dell'organo straordinario sul fronte delle entrate. La massa attiva da accertare per il finanziamento delle passività pregresse è costituita:

- dal fondo di cassa disponibile alla chiusura dell'anno precedente la dichiarazione di dissesto;
- dai residui attivi da riscuotere, ad eccezione di quelli relativi ai fondi a gestione vincolata;
- dai ratei di mutuo disponibili in quanto non utilizzati dall'Ente;
- da un mutuo ventennale, assunto con la Cassa depositi e prestiti a totale carico dello Stato, previa autorizzazione ministeriale.

La richiesta di autorizzazione al perfezionamento del mutuo è presentata al Ministero dell'interno unitamente al deposito del piano di rilevazione e l'importo del mutuo richiesto dovrà tenere in considerazione la necessità di finanziare sia le passività risultanti dal piano di rilevazione che quelle escluse dal piano.

Nel caso di insufficienza della massa attiva a fornire adeguata copertura alle passività pregresse, l'organo straordinario potrà fare ricorso ai proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili dell'Ente. Se l'Ente locale intende evitare l'alienazione di beni patrimoniali, è tenuto ad assegnare proprie risorse finanziarie liquide ovvero a contrarre un mutuo passivo con onere a proprio carico, per il valore stimato di realizzo dei beni. L'Ente può inoltre destinare una quota dell'avanzo di amministrazione non vincolato al finanziamento delle passività.

La liquidazione ed il pagamento della massa passiva

Il mutuo erogato dalla Cassa depositi e prestiti e le altre poste attive disponibili consentono all'organo straordinario di provvedere al pagamento di acconti in misura proporzionale uguale per le passività inserite nel piano di rilevazione e ad accantonamenti per i debiti in contestazione esattamente quantificati. Possono essere erogati ulteriori acconti, utilizzando le entrate che si rendono disponibili e, nel caso di nuove passività accertate, l'organo straordinario può richiedere l'autorizzazione ministeriale per l'utilizzo della quota di mutuo a carico dello Stato ancora disponibile.

Entro 24 mesi dall'insediamento, l'organo straordinario, una volta accertata definitivamente la consistenza della massa passiva ed i mezzi finanziari disponibili, presenta al Ministero dell'interno per l'approvazione il piano di estinzione, in cui sono indicate tutte le partite debitorie inserite nel piano di rilevazione e quelle sorte in momenti successivi. Il Ministro dell'interno, ai fini dell'approvazione del piano, si avvale del parere della commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali. Approvato in sede ministeriale il piano di estinzione, l'organo straordinario può procedere al pagamento delle residue passività sino alla concorrenza della massa attiva realizzata.

Nel caso di pagamento definitivo in misura parziale delle situazioni debitorie accertate, il legislatore, preso atto dell'indirizzo manifestato dalla Corte costituzionale con la sentenza n.269

del 17 luglio 1998, secondo cui i crediti nei confronti dell'Ente non ammessi alla liquidazione non sono da considerare estinti, ma possono essere fatti valere nei confronti dell'Ente risanato, una volta conclusa la procedura di liquidazione, è intervenuto per realizzare l'obiettivo del risanamento più ampio possibile. E' stato quindi previsto il coinvolgimento dell'Ente locale risanato nella procedura di liquidazione attraverso l'assunzione di un mutuo a proprio carico con la Cassa depositi e prestiti ovvero con altri istituti di credito per consentire all'organo straordinario il pagamento delle residue passività.

Ultimate le operazioni di pagamento, l'organo straordinario approva l'atto finale rappresentato dal rendiconto della gestione.

La procedura semplificata

E' stata introdotta con il decreto legislativo n.342 del 1997 una modalità semplificata di accertamento e liquidazione dei debiti, che prevede una gestione condotta dall'organo straordinario con l'adesione dell'Ente locale. Quest'ultimo contribuisce alla costituzione della massa attiva necessaria per il pagamento delle passività pregresse con l'assunzione a proprio carico di un mutuo ovvero con la messa a disposizione di risorse finanziarie liquide che si aggiungono al mutuo a carico dello Stato. L'organo straordinario definisce transattivamente le pretese dei creditori, acquisisce il mutuo dalla Cassa depositi e prestiti a carico dello Stato e procede, in tempi brevi, al pagamento senza dover predisporre e depositare il piano di rilevazione dei debiti. Deve essere effettuato un accantonamento per i debiti per i quali non è stata accettata la transazione.

Le innovazioni introdotte nel 2002

I problemi rimasti insoluti delle gestioni di liquidazione sono stati messi in evidenza in occasione della conversione del decreto legge n.13 del 22 febbraio 2002 contenente disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli Enti locali. E' stato inserito nel testo unico, con la legge di conversione n.75 del 24 aprile 2002, l'art. 268 bis inerente la procedura straordinaria per fronteggiare ulteriori passività²³⁰.

La disposizione prevede che, nel caso in cui la procedura di liquidazione non si possa concludere entro i 24 mesi previsti dalla vigente normativa per l'onerosità degli adempimenti connessi alla compiuta determinazione della massa attiva e passiva del dissesto, il Ministro dell'interno, di intesa con il sindaco dell'Ente interessato, previo parere della commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali, disponga una chiusura anticipata e semplificata della gestione, fissandone in un decreto le modalità di esecuzione. La prosecuzione della gestione straordinaria è affidata ad una nuova commissione, composta da tre membri, di cui uno designato dal sindaco dell'Ente locale interessato, nominata con decreto del Presidente della Repubblica per un periodo di un anno prorogabile a due. Alla commissione è affidata la gestione anche nei seguenti casi:

- a) ricostituzione del disavanzo di amministrazione o di debiti fuori bilancio non ripianabili ovvero mancato rispetto delle prescrizioni ministeriali fissate in occasione dell'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato da parte di un Ente locale già andato in dissesto;
- b) insufficienza della massa attiva a finanziare la massa passiva;
- c) accertamento di ulteriori passività pregresse.

Per fronteggiare le ulteriori passività, l'Ente locale dissestato stanziava nei bilanci, annuale e pluriennale, una somma, considerata spesa eccezionale a carattere straordinario, resa congrua ogni anno con apposita deliberazione. Per soddisfare i debiti pregressi non estinti, l'Ente locale predisponesse piani di impegno annuale e pluriennale da sottoporre all'approvazione del Ministro dell'interno, previo parere della commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali.

Qualora i piani risultino inadeguati a soddisfare i debiti pregressi, il Ministro dell'interno, sentita la sopracitata commissione, dichiara, con apposito decreto, la chiusura del dissesto.

²³⁰ Con la legge 20 maggio 2003, n.116, di conversione del decreto-legge 31 marzo 2003, n.50, è stato introdotto nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali l'art.268 ter concernente gli effetti del ricorso alla procedura straordinaria di cui all'art. 268 bis.

5.3.2 Il risanamento finanziario degli Enti locali

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, gli Enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel periodo intercorrente tra il 1989, anno in cui è stata emanata la normativa istitutiva, ed il 31 dicembre 2002, sono 416, di cui una sola amministrazione provinciale, quella di Napoli. L'andamento dei dissesti e la loro distribuzione per Regione e per classe demografica sono illustrati nei prospetti n.1 e n.2 riportati in fondo al capitolo.

Nel 2002 hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario i Comuni di Borgorose (RI) (ab.4.524), San Pietro Infine (CE) (ab. 1.011), Thiesi (SS) (ab. 3.165) e Umbriatico (KR) (ab. 973).

Gli Enti per i quali non risulta essere stato ancora approvato alla data del 6 maggio 2003 il piano di estinzione, esclusi quelli che hanno dichiarato il dissesto nel biennio 2001-2002, in quanto per essi non risultano ancora scaduti i termini per la presentazione, sono 49, dei quali 37 hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti (vedi prospetto n.3 in fondo al capitolo).

Sono 15, pari al 30,6%, i Comuni che hanno dichiarato il dissesto negli anni 1989 e 1990 e per i quali non è stato presentato il piano di estinzione. Le regioni che presentano Comuni in tali condizioni sono la Calabria con 12 Enti e la Campania con 3 Enti. L'analisi per dimensione demografica mostra che 11 Enti, su 15, hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Gli Enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto nel periodo intercorrente tra il 1991 ed il 1993 e per i quali non è ancora intervenuto il piano di estinzione sono 16, pari al 32,7% del totale. Le regioni che presentano Enti in tale fascia sono la Calabria con 7 Enti, la Campania con 4 Enti, la Basilicata e la Puglia con 2 Enti ed il Lazio con un Ente.

Sono 14, pari al 28,6%, gli Enti per i quali non è stato presentato il piano di estinzione e i cui dissesti risalgono agli anni 1994, 1995 e 1996. Le regioni con Enti in tali condizioni sono, nell'ordine, la Sicilia con 4 Comuni, la Campania con 3 Comuni, la Basilicata con 2 Enti, l'Abruzzo, la Calabria, il Lazio, le Marche e la Puglia con un Ente ciascuna.

Il piano di estinzione non risulta presentato da 4 organi straordinari di liquidazione, i cui Enti hanno dichiarato il dissesto negli anni 1997, 1999 e 2000; le regioni interessate sono la Campania con 2 Comuni, la Calabria ed il Lazio con un Comune ciascuna.

In valori assoluti le regioni in cui sono presenti situazioni di ritardo, escludendo sempre i dissesti relativi al 2000 ed al 2001, sono: la Calabria in cui per 21 Enti su 121 non risultano presentati i piani di estinzione; la Campania con 12 Enti su 105 andati in dissesto; la Basilicata con 4 Enti su 19; la Sicilia con 4 Enti su 21; il Lazio con 3 Comuni su 34; la Puglia con 3 Comuni su 34; l'Abruzzo con un Ente su 17; le Marche con un Ente su 5.

Dai dati trasmessi dal Ministero dell'interno, gli Enti che hanno ritenuto di aderire alla procedura semplificata per l'accertamento e la liquidazione dei debiti introdotta dal decreto legislativo n.342 del 1997 sono stati 14: Arpaise (BN), Benevento (BN), Camporotondo Etneo (CT), Catenanuova (EN), Ciminà (RC), Gragnano (NA), Lacco Ameno (NA), Lauro (AV), Linguaglossa (CT), Mascali (CT), Napoli (NA), Palagonia (CT), Pollena Trocchia (NA) e Santa Venerina (CT).

La situazione debitoria complessiva di ciascun Comune è esposta nel piano di rilevazione depositato al Ministero dell'interno nel quale sono indicati i debiti ammessi alla liquidazione e quelli esclusi; avverso l'esclusione il creditore può presentare ricorso al Ministero dell'Interno. I ricorsi presentati fino al 31 dicembre 2002 sono stati complessivamente 2.047 e quelli definiti 424, per cui i ricorsi pendenti sono 1.623.

L'onere complessivo che lo Stato ha dovuto sostenere dal 1989 per il risanamento degli stati di dissesto di 399 Enti locali ammonta, alla data del 31 dicembre 2002, a 2.288 miliardi di lire, facendo registrare un incremento di 31 miliardi di lire, pari all'1,4%, rispetto alla situazione rilevata al 31 dicembre 2001 (vedi prospetto n.4 in fondo al capitolo).

La distribuzione per area geografica evidenzia che all'area nord sono stati concessi mutui a 29 Comuni per un ammontare complessivo pari a 56,6 miliardi di lire, nell'area centro a 46 Comuni per un ammontare di 131,4 miliardi di lire, nell'area meridionale a 302 Comuni per un ammontare pari a 1.995,2 miliardi di lire ed infine nell'area insulare a 22 Comuni per un ammontare di 104,7 miliardi di lire.

5.3.3 Indagine sulle gestioni straordinarie di liquidazione svolta nel 2003

L'indagine sui dissesti ha riguardato le gestioni straordinarie di liquidazione dei 26 Comuni che avevano dichiarato lo stato di dissesto finanziario negli esercizi 1993 e 1994 e che al 31 luglio 2002, data di avvio dell'indagine, non risultavano aver presentato al Ministero dell'interno il piano di estinzione delle passività pregresse.

E' stata richiesta a ciascun organo straordinario di liquidazione una relazione in cui fossero illustrate le motivazioni che avevano determinato il ritardo nella presentazione del piano di estinzione delle passività e forniti i seguenti elementi conoscitivi: a) assunzione da parte dell'organo straordinario di personale esterno al Comune; b) utilizzo di consulenze esterne; c) notizie sul deposito del piano di rilevazione dei debiti e degli eventuali aggiornamenti; d) ammontare della massa passiva esposta nel piano di rilevazione dei debiti, articolata nelle singole voci, numero dei creditori, ammontare delle situazioni debitorie definite; e) elenco delle situazioni debitorie ancora da definire; f) elenco dei debiti esclusi dal piano di rilevazione e loro ammontare; g) elenco dei ricorsi presentati, h) importo della massa attiva disponibile; i) illustrazione di eventuali difficoltà riscontrate nell'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili, in particolare per quanto concerne l'alienazione di beni patrimoniali e la riscossione delle entrate proprie; l) eventuale adozione della procedura semplificata prevista dall'art. 258 del testo unico; m) previsioni per la presentazione del piano di estinzione.

I contenuti della documentazione trasmessa dagli organi straordinari dei 26 Comuni esaminati sono illustrati nelle relazioni di seguito riportate.

Comune di Bianchi (CS)

ab. 1.543

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica del 28 gennaio 1994 è stato nominato il commissario straordinario di liquidazione dr. Fausto Galimi, laureato in economia e commercio, commercialista e revisore contabile, professore ordinario di discipline tecniche, commerciali ed aziendali.

L'organo straordinario non ha ritenuto di dotarsi di proprio personale; in assenza di personale assegnato dall'Ente, ha fatto ricorso a due consulenti esterni:

- dott.ssa Giuseppina Greco, laureata in giurisprudenza ed in economia e commercio, avvocato, commercialista e revisore contabile esperta in Enti locali, nominata in una prima fase per la definizione delle problematiche relative alle transazioni ed all'alienazione di beni disponibili, in una seconda fase per la liquidazione delle situazioni debitorie e per la redazione del piano di estinzione; l'incarico attribuito nel mese di aprile del 1998 si protrarrà fino alla presentazione del rendiconto; il compenso lordo, comprensivo di spese ed oneri, già corrisposto, per la prima fase è stato pari a 2,7 milioni di lire, mentre per la consulenza in corso il compenso lordo previsto, comprensivo di spese ed oneri, ammonta a 22,3 milioni di lire, non ancora corrisposto;

- avv. Carlo Belsito, esperto in diritto amministrativo, nominato per la risoluzione di problematiche e controversie inerenti la procedura di risanamento; la durata dell'incarico iniziato il 9 ottobre 2002 è prevista fino all'approvazione del rendiconto; il compenso pattuito per 6,1 milioni di lire al lordo di spese ed oneri, non è stato ancora corrisposto.

Il commissario ha ritenuto di acquisire, dai responsabili dei servizi competenti per materia del Comune, per la quasi totalità dei debiti, l'attestazione che la prestazione era stata effettivamente resa, non era avvenuto il pagamento, anche parziale, del corrispettivo e che il debito non era caduto in prescrizione alla data di dichiarazione del dissesto.

Il deposito del piano di rilevazione dei debiti presso il Ministero dell'interno è avvenuto il 23 febbraio 1998 ed al piano non sono stati apportati aggiornamenti.

Il piano di estinzione è stato approvato dal commissario straordinario nel mese di marzo del 2003 e l'ammontare della massa passiva è di 2.468,5 milioni di lire così articolato:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	289.678.984
Debiti fuori bilancio riconosciuti	1.265.216.829
Debiti transatti dall'OSL	749.088.280
Squilibrio della gestione vincolata	60.143.218
Oneri per la gestione di liquidazione	104.350.730
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	-
Totale	2.468.478.041

I debiti fuori bilancio più consistenti sono quelli per contributi ad enti previdenziali pari a 615,2 milioni di lire, per competenze professionali pari a 396,6 milioni di lire e per indennità di espropriazione pari a 317,2 milioni di lire.

Il numero dei creditori è pari a 180. I debiti esclusi dalla liquidazione sono 33 per un ammontare complessivo di 179,2 milioni di lire; avverso l'esclusione sono stati presentati n.7 ricorsi al Ministero dell'interno; per cinque ricorsi è intervenuta la pronuncia ministeriale che è stata di rigetto per tre ricorsi e di accoglimento per i rimanenti due, di cui uno parzialmente.

L'importo della massa attiva è di 3.303,4 milioni di lire ed è così articolato:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	127.838.044
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	133.715.534
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	3.007.699.854
Interessi attivi sul conto della liquidazione	34.149.529
Totale	3.303.402.961

Il mutuo concesso dalla Cassa depositi e prestiti con ammortamento a carico dello Stato, è stato incassato il 3 dicembre 1998.

L'organo straordinario non ha ritenuto di dover adottare le modalità semplificate previste dall'articolo 258 del testo unico.

Il commissario straordinario ha esposto le motivazioni che hanno a suo giudizio determinato il ritardo della presentazione del piano di estinzione delle passività.

Il dissesto dell'Ente è stato dichiarato verso la fine dell'anno 1992, ma la nomina del commissario straordinario è avvenuta nel 1994. Quattro anni sono stati necessari per presentare il piano di rilevazione della massa passiva, depositato al Ministero dell'interno il 23 febbraio 1998, in quanto durante tale periodo si è proceduto, per ricostruire la massa attiva e passiva, alla ricerca nell'archivio del Comune delle deliberazioni della giunta municipale relative agli impegni presi dall'Ente e degli atti comprovanti la veridicità dei debiti; il personale dell'Ente ha offerto solo una marginale collaborazione nelle ricerche.

Il periodo dal 1998 al 2002 è stato utilizzato per realizzare transazioni che, riducendo la massa passiva, consentissero l'inserimento di nuove situazioni debitorie non previste nel piano di rilevazione, in quanto non conosciute dagli amministratori e dai responsabili dei servizi. Difficoltà nei rapporti con i creditori residenti in altri Comuni hanno ritardato l'emissione dei mandati di pagamento. Infine un'assenza protrattasi nel tempo del responsabile dell'ufficio tecnico comunale non ha reso possibile la definizione di alcune situazioni riguardanti espropriazioni e consulenze.

Il piano di estinzione delle passività è stato trasmesso al Ministero dell'interno il 28 marzo 2003 e si è in attesa dell'approvazione ministeriale.

Comune di Boscoreale (NA)**ab. 27.618**

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica del 1° marzo 1994 è stata nominata la commissione straordinaria di liquidazione, che si è insediata il 5 maggio 1994, composta da:

- cav. Giovanni Ronga, presidente, già direttore amministrativo IX qualifica funzionale dell'amministrazione periferica del Tesoro, attualmente responsabile dell'area gestione e pagamento pensioni presso l'I.N.P.D.A.P. di Napoli;
- rag. Pasquale Florio, direttore amministrativo IX qualifica funzionale dell'amministrazione periferica del Tesoro, più volte nominato commissario ad acta per l'esecuzione del giudicato della magistratura amministrativa;
- rag. Gennaro Vorcione, commercialista iscritto all'albo professionale del collegio di Napoli, revisore contabile, libero professionista, esperto di revisione contabile in enti pubblici e società commerciali, curatore fallimentare, componente del consiglio dell'ordine professionale di Napoli.

La commissione non ha ritenuto necessario dotarsi di proprio personale dipendente, ma ha ritenuto utile avvalersi di rapporti di consulenza e del lavoro di personale dell'Ente prestatore al di fuori del normale orario di servizio. L'Ente ha reso disponibile un solo dipendente per l'espletamento delle funzioni di segreteria e l'organo straordinario di liquidazione si è avvalso delle consulenze di seguito indicate:

- avv. Fulvio Piezzi, libero professionista, civilista, revisore contabile con studio in Napoli, cui è stata richiesta assistenza professionale per la definizione del contenzioso attinente all'indebitamento pregresso, con verifica dell'esistenza di giudizi pendenti e con l'impegno a reperire la relativa documentazione presso gli uffici giudiziari, redigendo, inoltre, pareri e predisponendo eventuali atti transattivi; l'incarico, autorizzato dal Ministero dell'interno il 21 maggio 1996, è stato formalizzato dall'organo straordinario con atto deliberativo n.17 del 18 giugno 1996 e doveva avere una durata biennale con un compenso lordo di 20 milioni di lire; decorso il primo biennio di collaborazione, visto il protrarsi delle operazioni di liquidazione dovute anche alle necessarie operazioni di riesame delle partite debitorie per effetto delle intervenute modifiche normative in materia, l'organo straordinario ha ritenuto opportuno, con deliberazione n.389 del 30 luglio 1998, affidare un nuovo incarico all'avv. Piezzi, con inizio dal 1° settembre 1998 e fino alla data di presentazione del piano di estinzione, fissando un compenso lordo annuo di 12 milioni di lire; l'incarico è cessato nel mese di giugno del 2002 a seguito della presentazione del piano di estinzione; all'avv. Piezzi sono stati corrisposti compensi per complessivi 68 milioni di lire;
- rag. Vittorio Sava, commercialista e revisore contabile, libero professionista con studio in Napoli, cui è stata richiesta collaborazione professionale per il riesame delle partite debitorie a seguito della promulgazione del decreto legislativo n.342 del 1997, per l'esame dei residui attivi e passivi dell'Ente al 31 dicembre 1992, nonché per l'espletamento degli adempimenti fiscali conseguenti ai pagamenti effettuati a professionisti; detto professionista ha altresì collaborato alla gestione informatica dei dati della procedura liquidatoria; l'incarico è stato formalizzato dall'organo straordinario con deliberazione n.389 del 30 luglio 1998, prevedendo una durata annuale, rinnovabile di anno in anno, comunque non oltre la presentazione del piano di estinzione ed un compenso annuo lordo di 12 milioni di lire; la collaborazione ha avuto inizio il 1° settembre 1998 ed ha avuto termine il 30 agosto 2001 e sono stati liquidati compensi per 36 milioni di lire, oltre I.V.A. e C.P..

Per ogni singola posta debitoria, non altrimenti certificata, è stata richiesta ai competenti organi dell'Ente dissestato l'attestazione relativa all'effettivo svolgimento della prestazione, alla assenza di pagamenti anche parziali del debito ed al mancato verificarsi della prescrizione.

Il piano di rilevazione della massa passiva è stato depositato in data 10 dicembre 1996. Avvenuto il deposito del piano di rilevazione al Ministero dell'interno, con provvedimento del 12 dicembre 1996, la commissione ha provveduto alla corresponsione di un acconto nella

misura del 50% in favore dei creditori chirografari ed al pagamento dei creditori privilegiati; la massa passiva ancora da liquidare ammonta a 7.539,4 milioni di lire.

L'organo straordinario ha dovuto provvedere all'aggiornamento del piano con l'inserimento di poste debitorie per sopravvenute sentenze giudiziali, per ritardi nella presentazione della documentazione da parte dell'Ente, nonché per effetto del riesame delle pretese creditorie originariamente escluse ed ammesse a seguito delle modifiche normative intervenute. I provvedimenti modificativi del piano di rilevazione sono stati 18 nel 1997, 26 nel 1998, 30 nel 1999, 13 nel 2000, 14 nel 2001 e 6 nel 2002.

La massa passiva, esposta nel piano di rilevazione aggiornato, riportata nel piano di estinzione depositato il 30 giugno 2002, ammonta a 21.439,1 milioni di lire ed è così articolata:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	2.555.619.457
Debiti fuori bilancio riconosciuti	11.600.872.106
Debiti transatti dall'OSL	1.289.559.693
Debiti transatti e liquidati con procedura semplificata	5.983.901.058
Debiti conseguenti a procedure esecutive	9.133.140
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	-
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	-
Totale	21.439.085.454

Le pretese esaminate sono state 837 per un numero di creditori pari a 541 ed una massa passiva presa in esame pari a 30.080,4 milioni di lire. La massa passiva ammessa alla procedura ordinaria ammonta a 17.077,3 milioni di lire per 343 creditori. Con deliberazione n.543 del 27 aprile 2000, la commissione ha adottato la procedura semplificata e la massa passiva ammessa a tale procedura è stata pari a 7.479,9 milioni di lire per 198 creditori, ai quali sono stati liquidati crediti transattivamente definiti per un importo di 5.983,9 milioni di lire.

Le tipologie di debiti fuori bilancio prevalenti sono rappresentate da contributi previdenziali ed assistenziali pari a 1.522,4 milioni di lire, da forniture idriche per 4.126,9 milioni di lire, da spese per lavori pubblici pari a 3.298,9 milioni di lire, da indennità di espropriazione per un ammontare di 2.469,7 milioni di lire, da forniture di cancelleria per 1.200 milioni di lire, da spese per servizi sociali ammontanti a 1.091,4 milioni di lire e da forniture di energia elettrica per 828,7 milioni di lire.

Alla data del deposito del piano di estinzione le posizioni creditorie note all'organo di liquidazione sono state tutte definite; sono da definire le posizioni relative a dieci ricorsi proposti al Ministero dell'interno e ancora pendenti.

I debiti esclusi dal piano di rilevazione sono 49 per complessivi 5.523,2 milioni di lire; i più rilevanti sono quelli per indennità di espropriazione ammontanti a 2.299,4 milioni di lire, per rimborso tributi pari a 964,9 milioni di lire, per servizi sociali pari a 916,6 milioni di lire, per lavori pubblici pari a 658,2 milioni di lire e per competenze professionali ammontanti a 498 milioni di lire.

Avverso i provvedimenti di esclusione sono pendenti presso il Ministero dell'interno n.10 ricorsi per un ammontare complessivo di 2.405 milioni di lire, per i quali sono decorsi i termini per la decisione e non si è ancora avuta pronuncia da parte del Ministero. Due ulteriori ricorsi, proposti avverso esclusioni per un ammontare di 430,2 milioni di lire, sono stati definiti dall'organo straordinario a seguito di riesame ed ammessi al piano di rilevazione.

La massa attiva ammonta a complessive 21.901 milioni di lire articolata secondo il seguente prospetto:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	1.476.099.587
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	3.925.318.208
Ratei di mutui disponibili	-
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	2.500.000.000
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	13.867.432.500
Interessi attivi sul conto della liquidazione	132.143.300
Totale	21.900.993.595

La commissione evidenzia che la realizzazione dell'attivo è stata particolarmente difficile e laboriosa e solo in data 14 agosto 2002 è stato comunicato l'avvenuto accredito delle somme derivanti dalla vendita all'amministrazione provinciale di Napoli dell'unico cespite reso disponibile dall'Ente, consistente in un manufatto, al rustico, abbandonato da oltre dieci anni, destinato originariamente a scuola media inferiore ed alienato al fine di realizzare un istituto scolastico di istruzione secondaria superiore, per un corrispettivo di 2.500 milioni di lire.

Il fondo di cassa alla data dell'insediamento della commissione straordinaria di liquidazione disponibile presso la tesoreria statale al 31 dicembre 1992, ammontava a 194,5 milioni di lire, al netto delle somme a specifica destinazione. Tale somma più volte richiesta all'Ente, non è stata da quest'ultimo resa disponibile. Intervenuto il fallimento della Italgest, tesoriere dell'Ente, e stante la carenza di liquidità in cui il Comune versava, la somma è stata portata in compensazione.

Il Comune ha incassato, fino alla data di insediamento della commissione straordinaria di liquidazione, 2.903,7 milioni di lire ed ha effettuato pagamenti dal 1° gennaio 1993 al 15 luglio 1993 per 1.622,2 milioni di lire; il saldo positivo, pari a 1.281,5 milioni di lire, è stato inserito nella voce "fondo di cassa".

La riscossione degli ulteriori residui attivi definitivamente accertati per 3.925,3 milioni di lire è stata effettuata dall'organo straordinario. Tra i residui attivi da riscuotere vi era un ruolo relativo alle utenze della fornitura del servizio idropotabile per gli anni dal 1987 al 1991, trasmesso alla commissione straordinaria di liquidazione solo nel 1996 e la sua esazione si è manifestata estremamente complessa. Si è infatti generato un vasto contenzioso tra gli utenti che hanno proposto ricorso avverso le cartelle esattoriali e l'Ente, citato in giudizio, ha ritenuto di dover chiamare in causa l'organo straordinario.

I giudizi, su parte dei quali si è pronunciata anche la Corte di Cassazione a seguito di ricorso dell'Ente, hanno visto la commissione straordinaria soccombere con annullamento delle cartelle esattoriali per intervenuta prescrizione dei crediti. L'avvocatura generale dello Stato aveva, a suo parere, ritenuto applicabile ai crediti in esame la prescrizione decennale e solo successivamente a seguito delle pronunce giudiziali intervenute, il Ministero dell'interno, mutando il precedente orientamento, ha ritenuto applicabile ai crediti derivanti dalla gestione del servizio idropotabile la prescrizione quinquennale, sollecitando l'organo straordinario ad adoperarsi per l'eliminazione del contenzioso anche mediante la revisione e l'abbandono dei ruoli approvati.

Alla luce delle sentenze intervenute e del nuovo orientamento del Ministero e stante l'obiettivo difficoltà di recupero delle somme iscritte a ruolo, di concerto con l'Ente, la commissione ha ritenuto opportuno escludere dai residui attivi quanto ancora non incassato, riaccertando il ruolo stesso per un totale di 1.453,9 milioni di lire, somma riscossa dall'organo straordinario.

L'organo straordinario di liquidazione ha fornito una serie di elementi per una valutazione dei ritardi rilevati nella presentazione del piano di estinzione delle passività.

I primi mesi di attività della commissione sono stati caratterizzati da una scarsa collaborazione da parte dell'Ente concretizzata nella trasmissione di situazioni debitorie prive di qualsiasi supporto documentale ovvero corredate da sintetiche schede redatte in maniera non conforme al dettato normativo. Nel mese di novembre del 1994 vi sono state le dimissioni del sindaco, a seguito di sfiducia manifestata dal consiglio comunale ed è stato nominato un commissario prefettizio rimasto in carica sino all'8 maggio 1995, data dell'elezione del nuovo sindaco.

In particolare per quanto riguarda gli espropri effettuati dall'Ente, la documentazione inizialmente è stata trasmessa priva di schede illustrative e senza l'indicazione dei dati relativi alle ditte espropriate solo alcuni giorni prima della data di deposito del piano di rilevazione della massa passiva.

Il Comune, nei cui confronti erano stati avviati circa 100 giudizi da utenti del servizio idropotabile che contestavano l'iscrizione al ruolo esattoriale delle somme pretese dall'Ente, ha chiamato in causa la commissione di liquidazione chiedendone la condanna in sua vece.

Da quanto illustrato sono derivati per la gestione liquidatoria ritardi ed oneri. In data 9 dicembre 1996 è stato depositato il piano di rilevazione e si è provveduto alle azioni per la realizzazione dell'attivo.

Nel febbraio del 1998 il sindaco è stato sottoposto a misura restrittiva da parte dell'Autorità giudiziaria a seguito delle indagini in ordine al fallimento della società Italgest, tesoriere dell'Ente. In data 15 dicembre 1998, è stato decretato lo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni camorristiche e si è, quindi, insediata la commissione prefettizia per la gestione dell'Ente. Nel corso del periodo di gestione commissariale, durato sino al maggio 2001, è stato possibile risolvere numerose questioni afferenti il contenzioso gravante sull'Ente ed avente origine da fatti antecedenti il dissesto, attraverso transazioni per alcuni miliardi che hanno evitato il protrarsi del contenzioso e l'aggravamento dell'esposizione debitoria.

Dopo lo svolgimento delle elezioni amministrative, tenutesi nel maggio 2001, si è insediato un nuovo sindaco, il quale, iniziato il mandato, è deceduto. Con l'elezione svoltasi nel mese di giugno del 2002 si è insediato il sindaco attualmente in carica.

Al continuo avvicendamento di sindaci e commissari si è verificata la ripetuta sostituzione di segretari, ragionieri generali e responsabili di settore, circostanza che ha determinato difficoltà nell'espletamento dell'incarico della commissione che si è trovata a dover di continuo cambiare interlocutori.

Nel contempo a seguito delle modifiche normative intervenute, si è resa necessaria la revisione del piano di rilevazione della massa passiva, con conseguente riesame di tutte le poste creditorie originariamente escluse o ammesse parzialmente.

Sotto il profilo organizzativo l'Ente, lamentando carenze di organico e di mezzi, non ha potuto dotare la commissione di persone e strumenti sufficienti allo svolgimento dei suoi compiti ed ha inizialmente distaccato, presso l'organo straordinario di liquidazione, soltanto un'unità per le attività di segreteria. La commissione ha utilizzato prestazioni lavorative di personale dipendente del Comune al di fuori del normale orario di lavoro, riversando all'Ente gli oneri per lavoro straordinario; in particolare si è avvalsa dell'opera del dr. Saverio Buono, che ha curato la gestione e l'archiviazione informatica dei dati della liquidazione.

E' da tenere presente che il contenzioso proposto nei confronti dell'Ente per debiti riferibili al periodo precedente la dichiarazione di dissesto si è nel tempo concluso con sentenze, rendendo necessaria la continua modifica del piano di rilevazione per l'inserimento dei crediti determinati dai provvedimenti giudiziari.

L'organo straordinario ha dovuto inoltre sostenere l'onere della gestione della procedura semplificata che, oltre a richiedere ulteriore impegno, ha dilatato notevolmente i tempi di definizione della procedura complessiva.

La realizzazione dell'attivo, al pari della formazione dello stato passivo, è stata laboriosa e contraddistinta da notevoli difficoltà oggettive, in particolare per quanto riguarda la riscossione dei ruoli esattoriali relativi al servizio idropotabile ed ai rifiuti solidi urbani.

Infine, la commissione segnala che la vendita dell'unico bene immobile dichiarato disponibile dall'Ente, un edificio scolastico da alienare all'amministrazione provinciale di Napoli, è stata perfezionata soltanto di recente ed a seguito di continue sollecitazioni della commissione.

Nonostante le difficoltà evidenziate, le attività di liquidazione, secondo quanto affermato dalla commissione, sono destinate a concludersi entro breve termine e con il totale ripiano del passivo, reso possibile dall'utilizzo di mezzi finanziari propri dell'Ente, assegnati all'organo straordinario di liquidazione dall'amministrazione comunale con deliberazione della giunta n.74 dell'11 ottobre 2002 per un ammontare di 532,2 milioni di lire.

Il piano di estinzione è stato deliberato con atto n.593 del 30 maggio 2002 ed approvato dal Ministero dell'interno l'8 novembre 2002.

Comune di Camporotondo Etneo (CT)

ab. 3.007

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1994. Con decreto del Presidente della Repubblica del 19 ottobre 1994 è stato nominato commissario straordinario di liquidazione il dr. Antonio Scaglione, commercialista, revisore dei conti in enti pubblici e docente presso istituti pubblici di materie giuridiche ed economiche; dal 1999, annualmente, svolge seminari all'Università di Catania - facoltà di economia e commercio - sulle operazioni straordinarie delle società; attualmente è consigliere dell'ordine dei dottori commercialisti di Catania.

L'organo straordinario di liquidazione non ha ritenuto di dotarsi di personale proprio, ma si è avvalso dei seguenti consulenti:

- avv. Gianfranco Barbagallo, già membro del comitato provinciale di controllo di Catania e del comitato regionale di controllo di Palermo; all'avvocato è stato richiesto l'espletamento di un'attività di consulenza legale, ove necessario, per la durata della liquidazione con la corresponsione di un onorario determinato tenendo conto delle tariffe forensi vigenti; fino al 31 ottobre 2002 è stato corrisposto un compenso di 5 milioni di lire.
- ing. Giovanni La Rosa: l'incarico è stato attribuito per il controllo di alcuni progetti al fine di verificare la consistenza tecnica degli stessi e la congruità delle somme richieste da ammettere al passivo; è stato pagato un compenso di 20 milioni di lire;
- dr. Piero Greco, commercialista, già ragioniere generale del Comune di Catania ed attualmente presidente di due commissioni straordinarie di due Enti dissestati; l'incarico è stato attribuito dal 15 maggio 2002 per accelerare la procedura di liquidazione; è stato concordato un compenso da quantificare secondo la tariffa professionale dei dottori commercialisti e sono stati corrisposti acconti per complessivi 15,5 milioni di lire.

L'organo straordinario di liquidazione per ogni pagamento, ad esclusione delle sentenze emesse dagli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa, ha chiesto le relative attestazioni dai responsabili dei servizi competenti.

Il commissario ha comunicato di aver adottato la procedura semplificata di cui all'art.258 del testo unico. Da una ricostruzione delle situazioni debitorie sulla base dei pochi dati forniti dall'organo straordinario di liquidazione, la massa passiva rilevata ammonta a 5.892,9 milioni di lire ed è così articolata:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1993	-
Debiti fuori bilancio riconosciuti	3.520.710.060
Debiti transatti dall'OSL (procedura semplificata)	1.842.959.212
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	79.215.560
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	450.000.000
Totale	5.892.884.832

I creditori sono 180; mancano da definire situazioni debitorie per 533,6 milioni di lire per le quali sono in corso le proposte transattive. Avverso le esclusioni dalla massa passiva non sono stati presentati ricorsi al Ministero dell'interno.

La massa attiva disponibile è pari a 3.736,5 milioni di lire ed è così ripartita:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	50.000.000
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1993	244.167.520
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	3.442.292.132
Totale	3.736.459.652

Il commissario attribuisce il ritardo nella presentazione del piano di estinzione alla mancata trasmissione, da parte dei responsabili dei servizi del Comune, delle attestazioni sull'esistenza dei debiti e della necessaria documentazione di supporto. Evidenzia, infine, che con i risparmi acquisiti con le transazioni effettuate è in grado di estinguere tutte le passività senza lasciare ulteriori debiti pregressi all'Ente locale, con una presunta eccedenza da rimborsare al Ministero dell'interno e ritiene di poter presentare il piano di estinzione entro il secondo semestre dell'anno 2003.

Comune di Casalnuovo di Napoli (NA)

ab. 47.940

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica del 2 giugno 1993 è stata nominata la commissione straordinaria di liquidazione costituita da:

- dott.ssa Maria Grazia D'Ascia, laureata in giurisprudenza e scienze politiche, vice prefetto, dirigente dell'ufficio provinciale protezione civile della Prefettura di Napoli;
- dr. Ciro Cimmino, laureato in economia e commercio, direttore amministrativo contabile in servizio presso la ragioneria provinciale dello Stato di Napoli;
- rag. Aniello Novello, direttore amministrativo contabile in servizio presso la ragioneria provinciale dello Stato di Napoli.

La commissione, nella sua composizione iniziale, ha operato dalla data di insediamento (30 giugno 1993) sino al 13 ottobre 1994, data delle dimissioni del dr. Cimmino.

L'operatività dell'organo commissariale è ripresa in data 12 gennaio 1995 con il verbale di insediamento del nuovo componente, nominato con D.P.R. del 6 dicembre 1994, dr. Luca Raffone, laureato in giurisprudenza, segretario generale in servizio presso il Comune di Lettere alla data della nomina.

La commissione, sia nella prima composizione che successivamente, non ha ritenuto di dotarsi di specifico personale, sia per contenere la spesa globale che per la possibilità di avvalersi del personale dell'ufficio ragioneria e finanze del Comune, fruendo dell'esperienza e professionalità dei dipendenti e corrispondendo agli stessi, per l'attività svolta, compensi per lavoro straordinario.

Per una più approfondita valutazione dei complessi aspetti giuridici e giurisprudenziali afferenti le molteplici fattispecie in esame, la commissione ha ritenuto di fruire della consulenza di un esperto legale. A tal fine si è individuato l'avv. Luigi Rispoli con studio a Napoli. L'incarico è stato originariamente conferito con delibera della commissione n.10 del 16 aprile 1994 e approvato da parte del Ministero dell'interno per un importo annuo di 10 milioni di lire.

Tale incarico, con l'entrata in vigore del decreto legislativo n.77 del 1995, è stato confermato con deliberazione n.9 del 1996 ed esteso fino alla conclusione dei lavori della commissione, determinando il compenso per tutte le prestazioni rese ed a rendersi nel minimo tabellare fissato per il componente ordinario della commissione.

Per il completamento del piano di rilevazione e la quantificazione della massa attiva, l'organo straordinario ha intrapreso una verifica dei cespiti patrimoniali ascrivibili al Comune per definirne la possibilità di alienazione, al fine di acquisire fondi utili al ripiano dell'intero passivo.

A tal fine, ed in particolare per la valutazione dei beni, la commissione si è avvalsa della prestazione professionale dell'ing. Camillo Guerra con studio in Napoli che, coadiuvato dal geometra comunale, ha effettuato un'indagine sull'intera massa patrimoniale alienabile. Con deliberazione n.59 del 1° agosto 1997 è stato formalizzato l'incarico, fissando il compenso in 35 milioni di lire, compresi I.V.A. e C.N.P.A.I.A..

Per ciascun debito è stata acquisita l'attestazione da parte dei responsabili comunali per materia che la prestazione era stata effettivamente resa, non era avvenuto il pagamento, anche parziale, del corrispettivo ed il debito non era caduto in prescrizione alla data di dichiarazione del dissesto.

Il piano di rilevazione dei debiti è stato depositato al Ministero dell'interno il 26 maggio 1997 e sono stati adottati due provvedimenti di integrazione in data 21 ottobre 1998. In esso era indicata una massa passiva pari a 37.438,4 milioni di lire così ripartita:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	7.003.125.382
Debiti fuori bilancio riconosciuti	19.245.357.470
Debiti transatti dall'OSL	4.462.300.088
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	923.331.457
Debiti fuori bilancio non riconosciuti	5.804.273.785
Totale	37.438.388.182

L'ammontare delle situazioni debitorie definite è pari a 28.276,2 milioni di lire per complessive 318 posizioni creditorie.

I debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione sono stati 32 per un ammontare di 5.804,3 milioni di lire; i debiti di maggior consistenza riguardano la rideterminazione del trattamento economico dei dipendenti per 1.931,3 milioni di lire, i rimborsi delle tasse per la nettezza urbana che ammontano a 1.226,3 milioni di lire e i lavori per la metanizzazione per un importo di 797,3 milioni di lire. Avverso l'esclusione risultano presentati sette ricorsi al Ministero dell'interno per un ammontare complessivo di 2.838,1 milioni di lire; due ricorsi sono stati decisi e di essi uno per un ammontare di 72,8 milioni di lire è stato accolto ed inserito nella massa passiva, l'altro pari a 797,3 milioni di lire è stato rigettato; non è ancora intervenuta la pronuncia per due ricorsi per complessivi 1.226,3 milioni di lire e per i rimanenti tre ricorsi per un ammontare di 741,6 milioni di lire sono scaduti i termini per la pronuncia ministeriale.

L'importo della massa attiva risulta evidenziato dal seguente prospetto:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	2.196.931.674
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	9.370.244.357
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	15.211.138.910
Mutuo a carico del bilancio del Comune	1.350.480.000
Interessi attivi sul conto della liquidazione	239.569.332
Altre risorse	2.200.000.000
Totale	29.217.884.273

La commissione straordinaria di liquidazione con delibera n.1 del 4 marzo 2000 ha approvato il piano di estinzione delle passività che ha trasmesso al Ministero dell'interno per l'approvazione.

Il Ministero il 20 marzo 2001 ha richiesto chiarimenti forniti con deliberazione n.8 del 3 luglio 2001. L'organo straordinario ha richiesto l'applicazione della procedura semplificata autorizzata dal Comune con deliberazione del consiglio comunale n.25 del 28 giugno 2001. Con l'attivazione della procedura semplificata il Comune non ha provveduto all'alienazione di beni, ma ha contratto un mutuo aggiuntivo a carico del proprio bilancio per un importo di 1.350,5 milioni di lire ed ha messo a disposizione fondi per 2.200 milioni di lire.

Con nota del 14 ottobre 2001, acquisita agli atti della commissione in data 21 gennaio 2002, il Ministero dell'interno ha richiesto ulteriori chiarimenti ed integrazioni, che sono stati forniti con deliberazione dell'organo straordinario n. 1 del 4 marzo 2002.

Il suddetto Ministero, con nota del 30 marzo 2002, pervenuta alla commissione il 27 maggio 2002, ha chiesto ulteriori elementi di valutazione forniti dall'organo straordinario con deliberazione n. 3 del 22 luglio 2002. Il piano di estinzione è stato approvato con decreto ministeriale del 24 febbraio 2003.

Comune di Castel San Vincenzo (IS)

ab. 577

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica del 25 maggio 1993 è stato nominato il commissario straordinario di liquidazione nella persona del sig. Costantino Di Ianni, segretario comunale in quiescenza, insediatosi l'8 giugno 1993.

Il commissario non ha ritenuto di avvalersi di consulenze esterne. Ha segnalato di aver incontrato grosse difficoltà nello svolgimento del lavoro di ricostruzione della situazione debitoria dell'Ente, in quanto risultavano debiti pregressi fuori bilancio risalenti in gran parte ad epoca remota rispetto al dichiarato stato di dissesto; è stato difficile assumere decisioni certe in tempi stretti, in ordine all'assunzione della prova oggettiva di sussistenza dei caratteri sostanziali di ogni debito.

Effettuato un sommario riaccertamento della massa attiva e passiva, il commissario ha provveduto il 10 dicembre 1996 al deposito presso il Ministero dell'interno del piano di rilevazione e si è attivato per l'assunzione con la Cassa depositi e prestiti del mutuo autorizzato, erogato nel mese di maggio del 1997.

Dopo la presentazione del piano di rilevazione, a causa della incompletezza dei documenti trasmessi dagli uffici dell'Ente, il commissario ha ritenuto di procedere ad una revisione straordinaria di ogni singola posta di entrata da comprendere nella massa attiva da riscuotere e ad una ricostruzione di tutte le passività da includere nel piano di estinzione dei debiti, riaccertando, previa consultazione dei singoli creditori, ciascun debito segnalato nella sua esatta consistenza.

L'organo straordinario ha segnalato inoltre che, al rallentamento dello svolgimento del lavoro, ha contribuito il difficile contesto ambientale locale caratterizzato da un rapporto conflittuale permanente tra il personale comunale e tra alcuni dipendenti e l'amministrazione. E' venuta quindi a mancare la collaborazione del personale necessario per poter rispettare i tempi di realizzazione delle operazioni della gestione di liquidazione.

La precaria situazione si è aggravata per l'indisponibilità di due dipendenti comunali, la cui collaborazione era da ritenere essenziale in quanto impiegati nell'ufficio amministrativo e nell'ufficio finanziario. Non è stato possibile utilizzare la competenza del segretario comunale in quanto impegnato in altri due Comuni.

Il commissario, in data 15 maggio 2002, ha provveduto ad inoltrare il piano di estinzione delle passività al Ministero dell'interno. La massa passiva esposta nel piano è costituita dai seguenti elementi:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	703.931.694
Debiti fuori bilancio riconosciuti	710.341.038
Debiti transatti dall'OSL	99.734.480
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	153.396.363
Debito fuori bilancio escluso	24.084.314
Totale	1.691.487.889

I debiti fuori bilancio di maggiore consistenza riguardano i contributi previdenziali ed assistenziali da versare alla C.P.D.E.L. ed all'I.N.A.D.E.L. per un ammontare di 151,8 milioni di lire, le spese per lavori pubblici ammontanti a 207,4 milioni di lire e forniture di energia elettrica per 62,1 milioni di lire.

Per quanto concerne gli oneri per la gestione di liquidazione, i compensi per il commissario straordinario ammontano a 88,7 milioni di lire, i compensi al personale comunale per lavoro straordinario sono pari a 60,2 milioni di lire, le spese di amministrazione sono state pari a 4,5 milioni di lire.

I debiti esclusi dalla liquidazione sono due per un ammontare di 108,8 milioni di lire; avverso l'esclusione è stato presentato un ricorso al Ministero dell'interno per un debito di 24 milioni di lire che non risulta ancora deciso.

La massa attiva è così articolata:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	15.922.568
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	150.866.084
Ratei di mutui disponibili	-
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	-
Mutui a carico del bilancio dello Stato	1.794.458.863
Interessi attivi sul conto della liquidazione	60.592.162
Totale	2.021.839.677

Il residuo attivo di maggiore consistenza è rappresentato dalla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani pari a 81,1 milioni di lire. Risultano concessi due mutui a carico del bilancio dello Stato, il primo concesso nel maggio del 1997 ed il secondo nel mese di settembre del 1998.

Il piano di estinzione, presentato nel mese di maggio del 2002, risulta essere stato approvato dal Ministero dell'interno il 5 novembre del 2002.

Comune di Caulonia (RC)

ab. 7.756

L'Ente ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica del 13 ottobre 1994 è stata nominata la commissione straordinaria di liquidazione costituita da:

- dr. Francesco Logorelli, presidente, laureato in economia e commercio, direttore amministrativo contabile in servizio presso la ragioneria provinciale dello Stato di Reggio Calabria;
- dott.ssa Alessandra Medici, laureata in economia e commercio, commercialista;

- dott.ssa Ludovica Medici, laureata in economia e commercio, commercialista.

La commissione non ha ritenuto di dotarsi di proprio personale, secondo quanto previsto dal terzo comma dell'art.253 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, ma ha fatto ricorso, per motivi di specifica competenza, ad un consulente legale e ad un collaboratore contabile con esperienza in contabilità degli enti pubblici.

E' stato nominato consulente legale, con deliberazione n.4 del 22 ottobre 1996, l'avv. Ferdinando Logorelli per l'esame del contenzioso definito e pendente; il compenso lordo pattuito per la durata dell'incarico era pari a 20 milioni di lire, oltre all'I.V.A. e alla C.P.A.; essendo stato surrogato per indisponibilità a continuare le prestazioni in data 7 giugno 2001, il compenso corrisposto è stato pari a 17 milioni di lire, oltre all'I.V.A. ed alla C.P.A.. In sostituzione dell'Avv. Ferdinando Logorelli è stato nominato consulente legale l'avv. Pietro Giovanni Catanoso per l'esame del contenzioso pendente alla data del deposito del piano di rilevazione della massa passiva. L'incarico continua ad essere valido fino alla chiusura della gestione liquidatoria; il compenso stabilito è di 10 milioni di lire, oltre all'I.V.A. ed alla C.P.A.; alla data del 30 ottobre 2002 sono stati corrisposti 7,5 milioni di lire, oltre all'I.V.A. ed alla C.P.A..

In qualità di collaboratore esperto in contabilità degli enti pubblici è stato nominato, con deliberazione n.20 del 1° settembre 1998, il rag. Cosimo Belvedere, ragioniere comunale in pensione, per la durata presunta di due anni e per un compenso di 30 milioni di lire, oltre all'I.V.A., alla C.P.A. ed al rimborso spese come previsto dalla normativa vigente per i dipendenti dello Stato. Il rapporto è stato interrotto con decorrenza 28 febbraio 1999 per dimissioni dello stesso collaboratore; è stato corrisposto un compenso di 7,5 milioni di lire, oltre all'I.V.A. ed alla C.P.A., nonché un rimborso spese per 1,8 milioni di lire.

La commissione, quando è stata ritenuta necessaria, ha acquisito dai responsabili dei servizi competenti in materia, ai sensi dell'art. 254, quarto comma, del decreto legislativo n.267 del 2000, l'attestazione che la prestazione è stata effettivamente resa, non era avvenuto il pagamento, anche parziale, del corrispettivo ed il debito non era caduto in prescrizione alla data di dichiarazione del dissesto.

Il piano di rilevazione della massa passiva è stato approvato con deliberazione n.497 del 18 marzo 1999 e depositato al Ministero dell'interno. In data 11 febbraio 2002 con deliberazione n.1035 è stata approvata un'integrazione, depositata in data 13 febbraio 2002.

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	3.108.325.521
Debiti fuori bilancio riconosciuti	13.101.363.215
Debiti transatti dall'OSL	850.573.999
Oneri per la gestione di liquidazione	774.932.063
Debiti fuori bilancio esclusi	2.441.988.832
Totale	20.277.183.630

Le voci più rilevanti dei debiti fuori bilancio riconosciuti dall'Ente e dall'organo straordinario di liquidazione riguardano i contributi da versare alla C.P.D.E.L., all'I.N.A.D.E.L. ed all'I.N.P.S., per 597,2 milioni di lire, le competenze professionali per 1.356,4 milioni di lire, gli espropri per 5.651 milioni di lire, le forniture di acqua per 2.476,1 milioni di lire, le forniture di energia elettrica per 431,4 milioni di lire ed i lavori pubblici per 690,8 milioni di lire.

I debiti fuori bilancio esclusi sono stati 305 per un ammontare complessivo di 5.778,8 milioni di lire; il debito di maggiore consistenza, pari a 2.500 milioni di lire, riguarda un contenzioso per risarcimento danni.

Avverso l'esclusione risultano presentati 36 ricorsi al Ministero dell'interno, che alla data del 30 ottobre 2002 non risultavano ancora decisi, per un ammontare complessivo pari a 2.442 milioni di lire, somma accantonata nella massa passiva trattandosi di debiti in contestazione.

Il numero dei creditori ammessi è pari a 614 e le situazioni debitorie risultano tutte definite. L'importo della massa attiva risulta evidenziato dal seguente prospetto.

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	1.171.941.823
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	2.399.258.180
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	7.147.981.055
Ratei di mutui disponibili	10.806.110
Interessi attivi sul conto della liquidazione	-
Altre entrate	9.547.196.346
Totale	20.277.183.514

L'organo straordinario di liquidazione non ha ritenuto di dover adottare le modalità semplificate previste dall'art.258 del succitato testo unico. Difficoltà sono state riscontrate nella riscossione delle entrate proprie, per cui il relativo servizio è stato affidato ad una società di recupero crediti. Non si è ritenuto necessario procedere alla vendita dei beni del patrimonio disponibile, in quanto l'Ente ha garantito disponibilità sufficienti per il pagamento integrale di tutti i debiti.

Relativamente ai motivi che hanno determinato il ritardo con cui lo stesso piano è stato definito, la commissione ritiene che gli stessi sono da ricondursi alle difficoltà incontrate nel reperire la documentazione a corredo delle circa 600 posizioni debitorie definite, di cui almeno 250 riguardanti il contenzioso; i fascicoli sono stati trasmessi incompleti della relativa documentazione, per cui la commissione ha dovuto chiedere direttamente ai vari legali quanto necessario per la esatta e completa definizione del contenzioso.

La commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali ha richiesto alla commissione straordinaria di liquidazione l'applicazione della procedura prevista dall'articolo 268 bis del testo unico. L'organo straordinario ritiene che la procedura non possa essere applicata in considerazione del fatto che la massa attiva e la massa passiva sono state compiutamente determinate, che il 98% dei debiti, per un valore di circa 16.000 milioni di lire, è stato già soddisfatto e che il piano di estinzione è stato presentato al Ministero nel mese di ottobre del 2002.

Comune di Cleto (CS)

ab. 1.389

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica del 20 agosto 1993 è stato nominato il commissario straordinario di liquidazione nella persona del dr. Francesco Calvano, sostituito con decreto del Presidente della Repubblica del 28 gennaio 1994 dal dr. Ernesto Enzo Florio, dottore commercialista e revisore contabile, iscritto all'albo dei dottori commercialisti di Cosenza dal 1974.

L'organo straordinario non ha ritenuto di doversi avvalere di proprio personale. Ha fatto ricorso alla consulenza della dott.ssa Giuseppina Greco, commercialista e revisore contabile esperta in Enti locali; in una prima fase l'attività richiesta ha riguardato i condoni, l'accertamento della contabilità I.V.A. e fiscale, la determinazione effettiva della situazione debitoria e creditoria, la ricostruzione della situazione del personale dipendente di ruolo e non di ruolo, compresi i giornalieri e gli avventizi; in una seconda fase la collaborazione ha riguardato l'intera procedura di liquidazione a causa dell'assenza di personale assegnato dall'Ente al commissario; la durata dell'incarico è stata di sei mesi per la prima fase e per la seconda fase la scadenza prevista è costituita dalla presentazione del rendiconto della gestione di liquidazione; per la prima fase il compenso lordo previsto, comprensivo di spese ed oneri, era pari a 10,6 milioni di lire interamente corrisposto, mentre per la seconda fase il compenso lordo previsto, comprensivo di spese ed oneri, pari a 14,4 milioni di lire è stato corrisposto al 50% in relazione ai costi sostenuti.

L'organo straordinario ha ritenuto, per alcuni debiti, di dover acquisire dai responsabili dei servizi competenti per materia del Comune l'attestazione che la prestazione era stata effettivamente resa, non era avvenuto il pagamento, anche parziale del corrispettivo ed il debito non era caduto in prescrizione alla data della dichiarazione di dissesto.

Il piano di rilevazione dei debiti è stato depositato al Ministero dell'interno il 21 maggio 1997. L'ammontare della massa passiva esposta nel piano di rilevazione è così articolata:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	706.481.781
Debiti fuori bilancio riconosciuti	594.573.669
Debiti transatti dall'OSL	304.865.260
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	85.235.000
Debiti fuori bilancio esclusi	167.114.620
Totale	1.858.270.330

I debiti fuori bilancio di maggior consistenza sono rappresentati da contributi ad enti previdenziali per 267,6 milioni di lire, da competenze professionali per 37,6 milioni di lire e da indennità di espropriazione per 70,2 milioni di lire.

Il numero dei creditori è pari a 190; l'ammontare delle situazioni debitorie definite è pari a 1.403,6 milioni di lire; le situazioni debitorie ancora da definire sono 23 per un ammontare di 202,3 milioni di lire; le più rilevanti riguardano maggiori oneri per espropriazioni per 70,2 milioni di lire, debiti verso l'I.N.A.I.L. per 49,1 milioni di lire e debiti verso l'I.N.P.S. per 37,6 milioni di lire.

I debiti esclusi dal piano di rilevazione sono 17 per un ammontare di 167,1 milioni di lire. Avverso l'esclusione è stato presentato al Ministero dell'interno un ricorso per 15 milioni di lire non ancora deciso.

L'importo della massa attiva di 1.862,6 milioni di lire risulta così articolato:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	125.231.079
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	-
Ratei di mutui disponibili	-
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	-
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	1.733.034.330
Interessi attivi sul conto della liquidazione	4.364.076
Totale	1.862.629.485

L'organo straordinario non ha ritenuto di dover adottare le modalità semplificate previste dall'art.258 del testo unico.

Nell'illustrare le motivazioni che hanno determinato il ritardo della presentazione del piano di estinzione delle passività, il commissario ha fatto presente che il dissesto dell'Ente è stato dichiarato nel 1993, ma la nomina del commissario straordinario di liquidazione è avvenuta nel 1994. Tre anni sono stati necessari per presentare il piano di rilevazione della massa passiva, che è stato depositato al Ministero il 21 maggio 1997, in quanto si è dovuto procedere alla ricerca presso l'archivio del Comune delle deliberazioni della giunta municipale relative agli impegni presi dall'Ente.

Sono state acquisite, non per tutte le situazioni debitorie, le attestazioni dei responsabili dei servizi sulla veridicità e la conformità degli impegni.

Dal 1997 alla data del 31 ottobre 2002, l'impegno del commissario si è rivolto alle transazioni con l'intento di ridurre la massa passiva, al fine di inserire altre situazioni debitorie

non previste nel piano di rilevazione, in quanto non conosciute dagli amministratori e dai responsabili dei servizi del Comune.

Le operazioni riguardanti i pagamenti hanno comportato una ulteriore diluizione dei tempi tecnici per la necessità di reperire i dati dei destinatari.

Il personale dell'Ente ha offerto scarsa collaborazione nella ricerca della documentazione necessaria; il responsabile dell'ufficio tecnico del Comune è stato sempre assente e l'Ente si avvale di collaborazioni temporanee. Il commissario spera di definire con il nuovo responsabile, assunto a tempo determinato, le questioni riguardanti gli espropri.

L'organo straordinario ha presentato il piano di estinzione delle passività al Ministero dell'interno il 17 marzo 2003 ed il 15 maggio 2003 il Ministero ha chiesto chiarimenti.

Comune di Formicola (CE)

ab. 1.467

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1994. Con decreto del Presidente della Repubblica del 27 luglio 1994, è stato nominato il commissario straordinario di liquidazione nella persona del dr. Ciro Faraldo, laureato in economia e commercio, commercialista, insediatosi il 18 ottobre 1994.

L'organo straordinario non ha ritenuto necessario dotarsi di proprio personale secondo quanto previsto dal terzo comma dell'art.253 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali; ha invece ritenuto opportuno avvalersi, previa autorizzazione del Ministero dell'interno del 23 maggio 1996, del consulente esterno dr. Raffaele Passaro, segretario generale del Comune di Lusciano (CE), di provata esperienza e professionalità avendo già svolto l'incarico di presidente di altra commissione straordinaria di liquidazione. L'attività inizialmente richiesta ha riguardato l'assistenza relativa all'accertamento dei debiti pregressi e la formazione del piano di estinzione; in seguito è stata richiesta l'assistenza in tutte le operazioni della gestione, in particolare nei rapporti con i creditori; l'incarico si concluderà con la fine della procedura di liquidazione; il compenso previsto ammonta a 30 milioni di lire al lordo delle ritenute fiscali e sono stati corrisposti compensi complessivi per 25 milioni di lire al lordo delle ritenute fiscali.

L'organo straordinario ha ritenuto, per ciascun debito, di dovere acquisire dai responsabili competenti in materia del Comune l'attestazione che la prestazione era stata effettivamente resa, l'opera, fornitura o prestazione era stata acquisita al patrimonio dell'Ente, non era avvenuto il pagamento del corrispettivo ed il debito non era caduto in prescrizione.

Il piano di rilevazione della massa passiva è stato approvato in data 31 luglio 1997 con provvedimento n.32, depositato al Ministero dell'interno il 1° agosto 1997 e successivamente aggiornato il 6 agosto 1999, il 27 marzo 2000, il 15 marzo ed il 24 maggio 2001 ed il 28 maggio 2002. Le rettifiche del piano di rilevazione sono state determinate da richieste di inserimento di nuove passività effettuate nel tempo da parte del Comune.

L'ammontare della massa passiva esposta nel piano di rilevazione dei debiti aggiornato al 28 maggio 2002 è così articolato:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1993	301.012.581
Debiti fuori bilancio riconosciuti	1.232.510.742
Debiti transatti dall'OSL	155.316.614
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	200.796.708
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	644.645.888
Totale	2.534.282.533

Le voci più rilevanti dei debiti fuori bilancio sono rappresentate da servizi di tesoreria per 321,3 milioni di lire, da spese per trasporti pubblici per 153 milioni di lire, da spese per lavori pubblici per 129,8 milioni di lire, da competenze professionali per 111,3 milioni di lire e da indennità di espropriazione per 99,4 milioni di lire.

Il numero totale dei creditori è pari a 791, dei quali 277 definiti con la procedura semplificata. Tutte le situazioni debitorie sono state definite. In favore dei creditori è stato disposto ed erogato un acconto nella misura del 60%. I debiti esclusi dal piano di rilevazione della massa passiva ammontano a 644,6 milioni di lire; avverso l'esclusione sono stati presentati tre ricorsi per un importo complessivo di 641,3 milioni di lire, di cui uno per una indennità di espropriazione pari a 627,6 milioni di lire, per i quali non è ancora intervenuta la pronuncia ministeriale.

La massa attiva è così articolata:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	283.084.681
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1993	794.257.317
Ratei di mutui disponibili	-
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	-
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	1.846.871.250
Interessi attivi sul conto della liquidazione	88.137.999
Finanziamento a carico del Comune	300.000.000
Totale	3.312.351.247

Il mutuo è stato concesso in data 10 ottobre 1997. Il Comune ha messo a disposizione della gestione di liquidazione, con deliberazioni del consiglio comunale del 4 agosto del 2000 e della giunta del 14 settembre 2001, la somma di 300 milioni di lire che non è stata ancora accreditata alla data del 22 gennaio 2003.

Secondo quanto prospettato dal commissario liquidatore, si sono riscontrate numerose difficoltà nell'acquisire i mezzi finanziari in quanto l'Ente, di modeste dimensioni, presenta continuamente deficienze di cassa e non riesce a mettere a disposizione della gestione di liquidazione le somme necessarie al pagamento della massa passiva costituite dai 300 milioni di lire sopraindicati e da residui attivi pari a 128,6 milioni di lire incassati dal Comune per conto della gestione commissariale.

E' stata adottata la procedura semplificata, ai sensi dell'art.258 del testo unico, conseguendo un risparmio pari a 262,2 milioni di lire. Nell'ambito di detta procedura sono uscite dal dissesto 277 partite debitorie per un importo complessivo di 1.315,6 milioni di lire definite all'80% con un esborso complessivo di 1.053,4 milioni di lire.

L'organo di liquidazione dichiara di avere da tempo predisposto il piano di estinzione delle passività e di essere in attesa, per approvarlo e depositarlo al Ministero dell'interno, di conoscere l'ammontare delle ulteriori risorse che l'Ente ha affermato di voler mettere a disposizione per la chiusura della gestione di liquidazione. Ritiene di poter presentare il piano di estinzione entro il 2003.

Comune di Frattaminore (NA)

ab. 15.072

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1994. Con decreto del Presidente della Repubblica del 27 luglio 1994, integrato con decreto del Presidente della Repubblica del 6 dicembre 1994, è stata nominata la commissione straordinaria di liquidazione composta da:

- dr. Aldo Del Vecchio, commercialista, presidente;
- rag. Michele Parisi, commercialista;
- dr. Salvatore Nacarolo, commercialista.

La commissione non ha ritenuto di dotarsi di proprio personale, ma si è avvalsa della collaborazione occasionale di personale del Comune. Ha ritenuto di dover utilizzare la consulenza dell'avv. Raffaele Petrone, con studio a Napoli, per l'esame di alcune domande di ammissione al passivo della liquidazione; non è stato ancora definito il compenso da attribuire.

E' stata richiesta per ciascun debito l'attestazione dei responsabili dei servizi competenti per materia del Comune che la prestazione era stata effettivamente resa, non era avvenuto il pagamento anche parziale del corrispettivo ed il debito non era caduto in prescrizione alla data di dichiarazione del dissesto.

Il piano di rilevazione dei debiti è stato approvato il 28 settembre 1998 e depositato al Ministero dell'interno. La massa passiva rilevata ammonta a 14.177,9 milioni di lire ed è così ripartita:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1993	3.914.810.741
Debiti fuori bilancio riconosciuti	2.046.133.566
Debiti transatti dall'OSL	-
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	600.000.000
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	7.616.977.046
Totale	14.177.921.353

I residui passivi di maggiore consistenza sono rappresentati da 1.428,2 milioni di lire per la depurazione delle acque, da 1.132,7 milioni di lire per un debito nei confronti del tesoriere e da 747 milioni di lire per fornitura di acqua potabile da versare alla Regione Campania.

I debiti fuori bilancio riconosciuti sono 87 e quelli di maggiore consistenza sono per fornitura di acqua potabile da versare alla Regione Campania per 504 milioni di lire ed alla Eniacqua Campania per 150,9 milioni di lire.

I compensi per i componenti dell'organo straordinario di liquidazione ammontano a 350 milioni di lire, i compensi per consulenze esterne sono pari a 235 milioni di lire e 15 milioni di lire sono per le spese di amministrazione.

I debiti esclusi sono 117 per un ammontare complessivo di 7.617 milioni di lire, di cui 6.917,7 milioni di lire sono per debiti per i quali è pendente un giudizio; le voci di maggior rilievo sono rappresentate da 678,9 milioni di lire per risarcimento danni ed indennità di occupazione, da 497,3 milioni di lire per compensi a personale di custodia e da 434,9 milioni di lire per ruoli di imposta.

La massa attiva è pari a 14.177,9 milioni di lire ed è così articolata:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	372.501.320
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1993	5.500.000.000
Ratei di mutui disponibili	-
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	-
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	8.305.420.033
Interessi attivi sul conto della liquidazione	-
Totale	14.177.921.353

La commissione non ha ritenuto di adottare la procedura semplificata ed ha dichiarato di non aver riscontrato difficoltà nell'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari, ad eccezione del fondo di cassa iniziale non ancora ricevuto dal Comune per l'esistenza di un contenzioso con il tesoriere pendente innanzi alla Corte di appello di Napoli.

Il piano di estinzione, presentato al Ministero dell'interno in data 10 settembre 2002, è stato riproposto con le richieste rettifiche il 5 dicembre 2002.

Comune di Gibellina (TP)

ab. 4.677

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1994. Con decreto del Presidente della Repubblica dell'8 marzo 1995 è stata nominata la commissione straordinaria di liquidazione, che si è insediata in data 19 aprile 1995 ed è costituita da tre funzionari dello Stato:

- dr. Rosario Scalabrino, laureato in economia e commercio, dirigente generale di ragioneria del Ministero dell'interno in pensione, revisore ufficiale dei conti, presidente;
- dr. Giuseppe Colicchia, laureato in economia e commercio e abilitato all'insegnamento di discipline e tecniche aziendali e commerciali, dirigente della ragioneria dell'ufficio territoriale del Governo di Trapani;
- rag. Vito Licari, vice direttore della direzione provinciale del tesoro di Trapani.

La composizione dell'organo è stata modificata una prima volta a seguito della frequenza del corso dirigenziale presso la scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno in Roma da parte del dr. Colicchia con decorrenza dal 14 settembre 1995. Il predetto funzionario è stato sostituito dal dr. Antonino Fisicaro, segretario comunale in pensione, il quale si è insediato il 3 dicembre 1995. A causa delle dimissioni del dr. Fisicaro, il dr. Colicchia è stato rinominato componente della commissione straordinaria nel mese di giugno del 1996.

La commissione non ha ritenuto dotarsi di proprio personale, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, per non gravare sulla gestione del dissesto e non ha potuto usufruire della collaborazione del personale comunale nelle ore ordinarie di ufficio. L'utilizzo di personale comunale per il lavoro di copia degli atti è stato possibile solo in ore di lavoro straordinario con onere a carico della gestione di liquidazione.

Il primo impiego per lavoro di copia di due dipendenti comunali di 3° e 4° livello per 30 ore mensili di lavoro straordinario è avvenuto nel trimestre febbraio-aprile 1999; allo scopo di definire il piano di rilevazione della massa passiva la commissione ha ottenuto l'assegnazione di tre dipendenti comunali, due di categoria B e uno di categoria C, per prestazioni di lavoro straordinario di 30 ore mensili nel trimestre 16 giugno-15 settembre 2000; nell'imminenza della presentazione del piano di rilevazione la commissione ha acquisito la disponibilità di altri due dipendenti comunali a prestazioni di lavoro straordinario per il periodo 6 marzo-5 maggio 2001 che ha consentito l'approvazione del piano, il suo deposito presso il Ministero dell'interno e le notifiche ai creditori. Un'ulteriore collaborazione per il lavoro di copia è stata autorizzata dal Comune per una unità di personale che ha fornito prestazioni di lavoro straordinario dal 20 novembre al 20 dicembre 2001.

Ottenuta la concessione del mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti, la commissione straordinaria, dopo ripetuti solleciti, ha ottenuto l'adesione dell'Ente ad una richiesta di due unità di personale comunale (cat. C4 e B5) per l'emissione dei mandati per il pagamento dell'acconto del 50% a tutti i creditori e del 100% ai creditori privilegiati nonché per il lavoro di copia degli atti; la collaborazione, che prevede la corresponsione del compenso per lavoro straordinario nella misura di n.30 ore mensili per ogni unità, è iniziata il 9 gennaio 2002.

Considerata la complessità della gestione e l'indebitamento pregresso del Comune, l'organo straordinario ha sentito la necessità di avvalersi dei seguenti consulenti esterni:

- avv. Giovanni Elia, per la soluzione delle questioni legali; l'incarico è stato autorizzato dal Ministero dell'interno il 13 aprile 1996 per un compenso lordo di 29,1 milioni di lire;
- rag. Francesco Savalli, per gli aspetti economico-finanziari ed in particolare con l'incarico di aggregare i crediti secondo le tipologie previste dalla normativa in vigore, predisporre e compilare la modulistica ministeriale e corredare le schede della necessaria documentazione di supporto; l'incarico è durato dal 1° marzo 2000 al 31 dicembre 2001 per un compenso lordo di 63,3 milioni di lire.

Sono state chieste agli uffici tecnici comunali le attestazioni per le prestazioni rese da studi professionali privati e agli uffici competenti per materia attestazioni anche per le altre

tipologie di prestazioni. L'attestazione ha riguardato l'effettivo svolgimento della prestazione, l'assenza di pagamenti anche parziali del debito ed il mancato verificarsi della prescrizione.

La commissione segnala che le situazioni debitorie hanno avuto origine alcuni anni prima della dichiarazione di dissesto e la ricostruzione della documentazione giustificativa ha richiesto tempi lunghi.

Il piano di rilevazione della massa passiva è stato approvato con atto deliberativo n.384 del 20 marzo 2001 e depositato al Ministero dell'interno il 26 marzo 2001. Dopo il deposito sono emersi 14 ulteriori debiti fuori bilancio per un ammontare complessivo di 7.144,1 milioni di lire ed è stato quindi approvato un piano di rilevazione integrativo con atto n.419 del 18 dicembre 2001, depositato il 29 gennaio 2002.

La massa passiva risultante dai due piani di rilevazione risulta pari a 15.807,3 milioni di lire così articolata:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1993	249.227.089
Debiti fuori bilancio riconosciuti	2.759.540.688
Debiti transatti dall'OSL	-
Debiti conseguenti a procedure esecutive	3.805.600
Squilibrio nella gestione vincolata	2.065.248.243
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	682.042.200
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	10.047.391.933
Totale	15.807.255.753

La voce di maggior rilievo dei debiti fuori bilancio è rappresentata dalle competenze per prestazioni professionali di ingegneri, architetti e geologi per un totale di 1.338,7 milioni di lire.

Il numero dei creditori è pari a 347 e l'ammontare delle situazioni debitorie definite è pari a 5.759,9 milioni di lire: le situazioni debitorie ancora da definire perché non suffragate da regolari atti giuridico - amministrativi ammontano a 10.047,4 milioni di lire.

I debiti esclusi dal primo piano di rilevazione sono pari a 2.977,5 milioni di lire e avverso l'esclusione sono stati presentati al Ministero dell'interno 18 ricorsi per un ammontare di 1.167,8 milioni di lire; quelli non inseriti nel piano di rilevazione integrativo sono pari a 7.069,9 milioni di lire ed i ricorsi presentati sono tre per complessivi 809,8 milioni di lire; un ricorso per un ammontare di 29 milioni di lire è stato respinto.

La commissione non ha ritenuto di adottare la modalità semplificata.

L'importo della massa attiva è così articolato:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	537.393.966
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1993	864.009.112
Ratei di mutui disponibili	-
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	-
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	6.823.596.470
Interessi attivi sul conto della liquidazione	45.216.435
Altre entrate	19.647.686
Totale	8.289.863.669

Per la gestione dei flussi finanziari di entrata e di uscita la commissione, sin dal momento del suo insediamento, ha avvertito la necessità di istituire un servizio di tesoreria della

liquidazione che è stato realizzato attraverso una convenzione con la Banca del Popolo - sede centrale di Trapani - (denominata Banca Nuova) e con la relativa agenzia di Gibellina, sottoscritta il 13 settembre 1995. Successivamente venutesi a creare le condizioni per il servizio di tesoreria unica ai sensi della normativa vigente, la commissione ha chiesto al Ministero del tesoro l'apertura in proprio favore di una contabilità speciale presso la sezione di tesoreria provinciale dello Stato di Trapani che è diventata operativa il 24 novembre 1998.

Per quanto riguarda il fondo cassa al 31 dicembre 1993 di competenza della liquidazione, l'importo, determinato in 537,4 milioni di lire, è stato versato, per esiguità di giacenza di cassa, in due volte, rispettivamente, in data 10 luglio 1996 e 24 ottobre 1997. Il mutuo erogato dalla Cassa depositi e prestiti ammontante a 6.823,6 milioni di lire è stato introitato dall'organo straordinario in data 18 dicembre 2001.

I pagamenti, che alla data del 31 ottobre 2002 ammontavano a 2.858,5 milioni di lire, hanno riguardato, nella quasi totalità, le corrisposizioni dell'acconto ai creditori in ragione del 50% del credito riconosciuto e nella misura intera ai creditori privilegiati. Il fondo di competenza disponibile alla data del 31 ottobre 2002 ammontava a 4.859,6 milioni di lire.

I residui attivi alla chiusura dell'esercizio erano pari a 2.878,5 milioni di lire ed i residui dichiarati insussistenti ammontavano a 959,5 milioni di lire, per cui l'importo complessivo determinato dall'organo straordinario di liquidazione il 3 aprile 1996 era pari a 1.919 milioni di lire; di essi, alla data del 12 novembre 2002, sono rimasti da riscuotere 68,7 milioni di lire, per la cui realizzazione la commissione ha deciso di adire le vie legali.

La commissione ha evidenziato le difficoltà di seguito illustrate. Per quanto riguarda la massa passiva, problemi sono sorti soprattutto nella fase di accertamento dei residui passivi e dei debiti fuori bilancio. Il Comune, alla fine dell'anno, riportava i residui passivi, per singolo capitolo di bilancio, per differenze contabili tra gli stanziamenti di bilancio ed i pagamenti effettuati senza tenere, molto spesso, conto degli impegni effettivamente assunti nell'esercizio interessato; la non corretta impostazione contabile ha reso laboriosa e conseguentemente lunga l'attività accertatoria della commissione. Per quanto riguarda i debiti fuori bilancio, la commissione, dopo minuziosa ricerca, ha accertato un notevole contenzioso che ha richiesto l'emissione di un piano di rilevazione integrativo per evidenziare il rilevante importo debitorio contestato in giudizio, ancora non concluso.

Per quanto riguarda la massa attiva, il rilevante ammontare dei residui attivi ritenuti insussistenti dall'amministrazione comunale (959,5 milioni di lire) evidenziano la scarsa attenzione dedicata dal Comune all'accertamento delle entrate; ad esso è da aggiungere l'errato metodo usato nei riporti dei residui già indicato a proposito dei residui passivi.

La complessità delle attività di liquidazione, l'insufficiente disponibilità e collaborazione del personale comunale nonché l'evoluzione, senza soluzione di continuità, della situazione debitoria pregressa del Comune, sono i motivi che hanno determinato il ritardo nella presentazione del piano di estinzione; la commissione afferma di aver accertato ulteriori debiti fuori bilancio per 263,5 milioni di lire e che è in corso la redazione del piano di estinzione delle passività per una prossima presentazione al Ministero dell'interno.

Comune di Guidonia Montecelio (RM)

ab. 67.516

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica del 20 luglio 1993 è stata nominata la commissione straordinaria di liquidazione costituita da:

- dr. Guglielmo Iozzia, segretario generale del Comune di Roma a riposo, presidente;
- dr. Lorenzo Bergantino, primo dirigente di ragioneria del Comune di Roma a riposo dal mese di giugno del 1995, revisore contabile;
- dr. Carlo Foti, dirigente di seconda fascia del Ministero dell'interno, dottore commercialista, revisore contabile.

A seguito del decesso del presidente Iozzia, la composizione della commissione dal mese di febbraio del 2001 è stata così modificata:

- dr. Carlo Foti, presidente;
- dr. Lorenzo Bergantino, componente;
- dr.ssa Lucia Guerriero, dirigente di seconda fascia del Ministero dell'interno.

La commissione si è avvalsa sin dall'inizio della propria attività di una dipendente comunale con qualifica di istruttore amministrativo, C 2, che è stata messa a disposizione dall'amministrazione comunale per lo svolgimento delle funzioni di segreteria. L'organo straordinario di liquidazione ha richiesto in talune circostanze la saltuaria collaborazione, al di fuori del normale orario di lavoro, con retribuzione straordinaria a carico del dissesto ed entro i limiti della specifica normativa, di alcune unità in servizio presso gli uffici comunali. La collaborazione in questione è stata richiesta in ragione delle problematiche affrontate di volta in volta per l'individuazione dei crediti da iscrivere nel piano di rilevazione della massa passiva sulla base di riscontri oggettivi sulla documentazione probatoria dei debiti comunali. La commissione ha ritenuto opportuno e necessario non distogliere dalla normale attività di gestione il già esiguo personale comunale, in particolare quello in servizio presso il settore finanze, allo scopo di evitare qualsiasi intralcio e disservizio.

In considerazione della mancanza di adeguate professionalità nell'ambito degli uffici comunali per lo svolgimento di talune attività della liquidazione, nonché al fine di dotarsi di un indispensabile ausilio per le incombenze di lavoro gravanti sulla liquidazione straordinaria, la commissione ha ritenuto necessario avvalersi delle seguenti consulenze:

- dr. Francesco Lopomo, attualmente ragioniere generale del Comune di Roma, all'epoca della collaborazione primo dirigente di ragioneria preposto al servizio scritture finanziarie dello stesso Comune di Roma; ha collaborato alla revisione straordinaria dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 1992 per la valutazione dell'ammissibilità di ciascuna posta contabile per la redazione del piano di rilevazione dei debiti; la consulenza è stata autorizzata dal Ministero dell'interno con decreto del 24 marzo 1994 per la durata di quattro mesi (da aprile a luglio del 1994) e per un compenso lordo di 4 milioni di lire, interamente corrisposti;
- dr. Gaetano Giangreco, primo dirigente di ragioneria del Comune di Roma, attualmente a riposo; all'epoca della collaborazione era il dirigente preposto al servizio emissione mandati di pagamento; ha collaborato alla determinazione degli interessi, della rivalutazione monetaria e delle spese di giudizio derivanti dai provvedimenti dell'autorità giudiziaria a carico del Comune di Guidonia Montecelio; la consulenza è stata autorizzata dal Ministero dell'interno con decreto dell'8 marzo 1996 per un compenso lordo di 4,5 milioni di lire, interamente corrisposti; l'incarico è stato rinnovato, con deliberazione della commissione straordinaria del 29 gennaio 1998, per il controllo e l'emissione dei mandati di pagamento relativamente all'acconto del 50% da corrispondere ai creditori inseriti nel piano di rilevazione della massa passiva depositato al Ministero dell'interno; il compenso lordo previsto in 5 milioni di lire, adeguato a 10 milioni di lire con successiva deliberazione del 14 aprile 1999, risulta interamente corrisposto; la collaborazione si è svolta dal 1996 al 2000;
- dr. Maurizio Salvi, all'epoca istruttore direttivo del Comune di Roma; ha collaborato per la predisposizione degli archivi magnetici in formato Excel per Windows sulla base della modulistica ministeriale nonché per l'inserimento e l'elaborazione dei dati relativi alle posizioni creditorie e debitorie afferenti il dissesto finanziario finalizzate alla presentazione del piano di rilevazione dei debiti; l'incarico è stato formalizzato con deliberazione della commissione del 24 gennaio 1997 per un compenso lordo di 4,5 milioni di lire, interamente corrisposto; la collaborazione è durata dal mese di gennaio del 1996 al mese di marzo del 1997;
- dr.ssa Claudia Cervellini, primo dirigente di ragioneria del Comune di Roma, responsabile del servizio tributario; ha svolto consulenza ed assistenza in materia fiscale; l'incarico è stato affidato con deliberazione della commissione del 18 agosto 1997 per un compenso lordo

onnicomprensivo di 8 milioni di lire, interamente corrisposto; la collaborazione è tuttora richiesta allorquando necessario;

- dr. Fabio Canta, laureato in informatica presso l'Università di Pisa ed esperto in materia di progettazione e programmazione di software, libero professionista e consulente di aziende; ha realizzato il programma informatico per la gestione del dissesto finanziario; l'incarico è stato affidato con deliberazione della commissione dell'11 gennaio 1999 per un compenso lordo onnicomprensivo di 35 milioni di lire, interamente corrisposti; l'incarico è stato ampliato per l'implementazione di strumenti per l'emissione dei mandati di pagamento e per l'inserimento dei dati forniti dalla commissione su supporto cartaceo con deliberazione della commissione del 16 aprile 1999 per un compenso lordo onnicomprensivo di 10 milioni di lire, nonché per la realizzazione di ulteriori integrazioni funzionali al programma informatico per la parte attiva con deliberazione della commissione dell'11 marzo 2000 per un compenso lordo onnicomprensivo di 5 milioni di lire; i compensi sono stati interamente corrisposti; l'assistenza del consulente viene richiesta in caso di necessità;
- dr. Dino Luzi, all'epoca dell'incarico funzionario responsabile del servizio finanziario del Comune di Anticoli Corrado (RM), per l'attività connessa all'istruttoria amministrativo-contabile di tutti gli atti riguardanti la liquidazione straordinaria ed in particolare per quelli concernenti gli espropri; l'incarico è stato conferito con deliberazione della commissione del 13 febbraio 1999 per un compenso lordo mensile onnicomprensivo di 2 milioni di lire per il periodo 10 febbraio - 30 giugno 1999; l'incarico è stato prorogato con deliberazione della commissione del 30 novembre 1999 per il quadrimestre settembre - dicembre 1999 con compenso mensile lordo onnicomprensivo lordo di 1,5 milioni di lire.

Per ciascun debito fuori bilancio sono state acquisite le attestazioni riguardanti l'effettuazione della prestazione, il mancato pagamento, anche parziale, del corrispettivo e la non intervenuta prescrizione alla data di dichiarazione del dissesto. Le attestazioni sono state sottoscritte dal sindaco, dal segretario comunale, dal ragioniere e dal responsabile del servizio competente per materia.

Il piano di rilevazione della massa passiva, deliberato dalla commissione con atto del 27 marzo 1997, è stato depositato presso il Ministero dell'interno in data 1° aprile 1997.

La massa passiva, esposta nel piano di rilevazione e aggiornata alla data del 15 ottobre 2002, ammonta a 67.591,4 milioni di lire ed è così composta:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	16.121.389.635
Debiti fuori bilancio riconosciuti	19.289.155.354
Debiti transatti dall'OSL (procedura semplificata)	22.451.174.900
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	800.000.000
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	8.929.658.735
Totale	67.591.378.624

I debiti fuori bilancio riconosciuti dall'Ente e dall'organo straordinario di liquidazione più rilevanti sono:

- il rimborso al Comune di Roma delle spese di gestione dell'azienda agraria "Tenuta del Cavaliere" pari a 8.071,4 milioni di lire;
- il debito nei confronti dell'A.C.E.A. per le utenze idriche e per l'energia elettrica per pubblica illuminazione pari a 2.445,3 milioni di lire;
- le spese per i lavori di manutenzione delle strade, dei marciapiedi, della rete idrica, delle fognature e del verde pubblico attrezzato pari a 1.902,5 milioni di lire;

- il debito nei confronti dell'amministrazione provinciale di Roma per contributi obbligatori per l'assistenza illegittimi, per il funzionamento del laboratorio di igiene e profilassi e per l'acquisto di vaccini pari ad 1.196,7 milioni di lire;
- il debito verso l'E.N.E.L. per le utenze elettriche degli uffici, delle scuole, ecc. pari ad 708,1 milioni di lire;
- il debito verso Comunione delle ASL del Lazio per il riversamento dei proventi da alienazione dei terreni dell'ex Pio Istituto S. Spirito pari ad 473,6 milioni di lire;
- i canoni di locazione pari a 451,6 milioni di lire;
- indennità espropriative pari ad 414,4 milioni di lire.

Il numero dei creditori è valutabile intorno alle 1.768 unità.

Le situazioni debitorie da definire sono quattro per un ammontare complessivo di 66,7 milioni di lire; per due debiti pari ad 3,3 milioni di lire sono stati presentati ricorsi al Ministero dell'interno non ancora decisi.

I debiti esclusi dal piano di rilevazione sono 470 per un ammontare complessivo pari a 8.929,7 milioni di lire. Avverso l'esclusione sono stati presentati al Ministero dell'interno 54 ricorsi per un totale di 2.394,7 milioni di lire, di cui 15 respinti per un ammontare di 894,4 milioni di lire e 39 accolti per un totale di 1.500,3 milioni di lire; di essi 20 sono stati definiti transattivamente.

L'organo straordinario di liquidazione segnala che il Ministero dell'interno, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n.342 del 15 settembre 1997, ha rimesso alla commissione ulteriori 46 ricorsi, giacenti senza alcuna valutazione, affinché le relative posizioni debitorie fossero oggetto di riesame alla luce del mutamento dei requisiti di ammissibilità recati dalla novella richiamata.

L'importo della massa attiva è così articolato:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	-
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	11.090.945.208
Ratei di mutui disponibili	113.840.632
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	112.103.082
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	27.344.411.382
Interessi attivi sul conto della liquidazione	311.439.832
Mutuo a carico del bilancio del Comune	10.000.000.000
Altre entrate	10.125.799.344
Totale	59.098.539.480

L'organo straordinario di liquidazione con deliberazione del 15 gennaio 1998 ha stabilito, previa autorizzazione da parte dell'amministrazione comunale di Guidonia Montecelio, di attuare la procedura abbreviata, di cui all'articolo 18, comma 4, del decreto legislativo n.342 del 1997, per il pagamento transattivo dei debiti accertati ed inclusi nel piano di rilevazione depositato presso il Ministero dell'interno, nonché di quelli successivamente accertati o riaccertati a seguito di accoglimento di ricorsi da parte del medesimo Dicastero. Si è provveduto quindi a definire transattivamente, con espressa rinuncia da parte dei creditori ad interessi e rivalutazione monetaria, debiti con pagamenti per un importo complessivo di 19.749,6 milioni di lire conseguendo un risparmio di 5.808,9 milioni di lire.

Secondo quanto dichiarato dall'organo straordinario le difficoltà nell'acquisizione dei mezzi finanziari sono legate al recupero dei canoni di locazione degli inquilini degli immobili comunali, per i quali si è provveduto ad intimare il pagamento insieme con gli interessi. L'amministrazione comunale, in alternativa alla vendita del patrimonio immobiliare, ha

destinato alla liquidazione straordinaria risorse finanziarie ed un mutuo con rata di ammortamento a proprio carico deliberato il 16 luglio 1998.

Le maggiori difficoltà denunciate che hanno ostacolato una più celere definizione della liquidazione straordinaria, oltre alle incertezze applicative determinate dalla normativa inizialmente emanata, che si sono andate chiarendo nel tempo fino all'emanazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, approvato con il decreto legislativo n.267 del 2000, sono da attribuire principalmente alla farraginosità e precarietà delle scritture contabili comunali nonché alla dimensione dell'indebitamento fuori bilancio, sia in termini di numero di creditori che in termini di varietà tipologiche di situazioni debitorie. A ciò è da aggiungere la scarsissima collaborazione da parte degli uffici comunali, soprattutto nel corso dei primi anni e la mancanza di professionalità adeguate alla complessità e specificità delle attribuzioni demandate all'organo straordinario di liquidazione.

La commissione dichiara di aver dovuto provvedere in modo diretto, anche quando supportata dall'opera di consulenti:

- alla ricerca ed all'acquisizione dei documenti contabili ed extra-contabili dei rapporti di debito;
- all'accertamento delle partite creditorie;
- alla revisione straordinaria dei residui passivi risultanti al 31 dicembre 1992;
- alla valutazione della legittimità dei debiti fuori bilancio riconosciuti dall'Ente e di quelli ammissibili ai sensi del decreto legislativo n.77/1995 ai fini dell'inserimento nella massa passiva;
- al controllo della documentazione giustificativa di ogni singolo debito;
- al riscontro della corrispondenza alla normativa fiscale, soprattutto nel periodo di cambiamento delle aliquote I.V.A. dal mese di gennaio del 1998;
- alla definizione di questioni particolarmente complesse con enti istituzionali quali l'I.N.A.I.L., l'A.C.E.A. s.p.a., la Regione Lazio, il Comune di Roma e con soggetti privati per crediti di rilevante importo;
- l'individuazione e la valutazione delle unità immobiliari relative al patrimonio disponibile dell'Ente ammontante a 347 alloggi.

Sono state segnalate le difficoltà logistiche legate alla mancanza per i primi anni di un locale appositamente destinato alla commissione per i propri lavori e per il proprio archivio, oltre all'assenza di qualsiasi dotazione strumentale, soprattutto di tipo informatico. L'iniziale mancanza di un programma informatico per la gestione dei numerosi dati contabili e non, afferenti il dissesto è stata superata dalla commissione che, utilizzando un esperto d'informatica, ha realizzato un software specifico per la gestione della liquidazione straordinaria non reperibile sul mercato.

La commissione ha dovuto far fronte a continue e pressanti richieste di incontri da parte dell'amministrazione comunale e da parte degli uffici dell'Ente per la soluzione di questioni pendenti da lungo tempo.

L'organo straordinario di liquidazione ritiene di poter presentare al Ministero dell'interno il piano di estinzione delle passività entro il mese di giugno del 2003.

Comune di Ischia (NA)

ab. 18.253

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica del 2 giugno 1993 sono stati nominati due componenti della commissione straordinaria di liquidazione, mentre il terzo è stato nominato con decreto del Presidente della Repubblica del 9 gennaio 1995, in sostituzione di un commissario dimissionario. La composizione è la seguente:

- dr. Stefano Cola, laureato in economia e commercio, commercialista e revisore contabile, presidente;
- rag. Mattia Annunziata, direttore amministrativo presso il Ministero dell'economia e delle finanze;
- dr. Raffaele Iervolino, laureato in giurisprudenza, segretario generale presso il Comune di Sarno (SA).

La commissione straordinaria non ha ritenuto di dotarsi di proprio personale, ma ha utilizzato quattro unità di personale di ruolo indicate dall'amministrazione comunale, riconoscendo alle stesse un compenso per lavoro straordinario nei limiti consentiti dalla legge. Ha provveduto all'utilizzazione delle seguenti consulenze esterne:

- dr. ing. Alessandro Nappo, dipendente del Comune di Poggiomarino (NA) in qualità di capo settore urbanistica e lavori pubblici dal 1° dicembre 1982; l'incarico è stato conferito per acquisire dati sul patrimonio immobiliare dell'Ente, in considerazione del fatto che l'unico dirigente dell'ufficio tecnico del Comune era in stato di detenzione per fatti connessi all'espletamento delle sue funzioni; veniva redatta il 17 gennaio 1996 apposita convenzione per la durata di dodici mesi, prevedendo un compenso lordo complessivo di 8 milioni di lire; la consulenza tecnica riguardava la verifica del censimento del patrimonio immobiliare disponibile ed alienabile del Comune con approntamento delle schede tecniche e della relativa valutazione economica delle numerose procedure di esproprio facenti parte della massa passiva, da effettuarsi previa acquisizione dei titoli originari di proprietà e la successiva individuazione dell'esistenza di eventuali ipoteche, oneri, pesi e posizioni catastali;
- rag. Marco Vecchione, capo settore ragioneria, finanze e tributi del Comune di Poggiomarino (NA) per la revisione straordinaria dei residui attivi e passivi riportati nel conto consuntivo dell'anno precedente alla dichiarazione di dissesto che il ragioniere capo del Comune di Ischia non era in grado di effettuare essendo impegnato nell'espletamento delle funzioni attinenti alla gestione giuridico – contabile del Comune; il 27 ottobre 1995 veniva redatta una convenzione per la durata di dodici mesi in cui era previsto un compenso lordo di 8 milioni di lire;
- MARE s.r.l. con sede a Marano (NA), società specializzata in materia di dissesto finanziario dei Comuni, per l'impostazione di un archivio informatico dei creditori e delle situazioni debitorie che consentisse di effettuare il riscontro contabile dei dati e per disporre di una qualificata consulenza per l'effettuazione del lavoro; con deliberazione n.36 del 19 dicembre 1996 è stato approvato l'acquisto del programma relativo alla procedura di dissesto per 6 milioni di lire, il canone annuale di aggiornamento e assistenza on-line pari a 2,4 milioni di lire e il canone annuale per consulenza informatica e assistenza alla procedura di informatizzazione pari a 12 milioni di lire, oltre all'I.V.A.; la Computer One S.r.l., già MARE S.r.l., il 4 aprile 2000 faceva presente la necessità di un aggiornamento del software e delle condizioni contrattuali della consulenza informatica e del coordinamento delle operazioni informatizzate per la gestione del dissesto finanziario, per il quale richiedeva un compenso annuo di 22,3 milioni di lire, comprensivo di I.V.A.; la commissione straordinaria deliberava il rinnovo dell'incarico alla società sopraindicata alle condizioni richieste per gli anni 2000, 2001 e 2002;
- studio legale associato Esposito - Falciano - Laviano con uffici a Terzigno (NA) ed a Napoli, con l'incarico di resistere, previa valutazione dell'opportunità del giudizio, ai ricorsi presentati dai creditori alla competente Autorità giudiziaria avverso le esclusioni totali o parziali dal piano di rilevazione della massa passiva della liquidazione e di fornire la consulenza legale, sia civilistica che amministrativa, necessaria per la soluzione di tutte le questioni connesse alla liquidazione della massa passiva; la convenzione con lo studio associato è stata sottoscritta il 20 maggio 1999 e per l'attività di consulenza è stata prevista la corresponsione di un emolumento forfettario annuo di 12 milioni di lire, oltre I.V.A. e C.P.A., mentre per l'espletamento dell'eventuale attività contenziosa sarebbero state corrisposte, all'esito di ogni grado di giudizio, le spese sostenute, eccezion fatta delle spese generali da corrispondere nella misura del 10% dei diritti e degli onorari, nonchè i diritti e gli onorari minimi, previsti dalle tariffe professionali vigenti al momento del compimento delle singole attività, oltre I.V.A. e C.P.A., per la durata di un anno. Con provvedimento n.9 dell'8 giugno 2000 veniva poi deliberato di rinnovare l'incarico allo studio legale associato Esposito - Falciano - Laviano, con decorrenza dal 20 maggio 2000 per la durata di un anno, con corrispettivo forfettario di 24 milioni di lire, oltre all'I.V.A. ed alla C.P.A., per l'attività professionale di consulenza e

collaborazione già prevista nella precedente convenzione, nonché per l'ulteriore attività di predisposizione dei calcoli relativi agli interessi legali ed alla eventuale rivalutazione monetaria, inerenti ai crediti ammessi alla procedura semplificata ex art. 90 bis del decreto legislativo n.77 del 1995.

- avv. *Ciro Laviano*; a seguito della messa in liquidazione dello studio legale associato *Esposito - Falciano - Laviano* veniva affidata, in prosecuzione del rapporto fiduciario già instauratosi, giusta convenzione del 13 settembre 2001, l'attività di consulenza nonché di completamento della predisposizione dei calcoli necessari per l'espletamento della procedura semplificata ai medesimi patti e condizioni delle precedenti convenzioni, all'Avv. *Ciro Laviano*, a fronte di un corrispettivo forfettario di 18 milioni di lire, comprensivo di I.V.A. e C.P.A. con decorrenza dal 21 maggio 2001 al 31 dicembre 2001; l'incarico veniva rinnovato alle medesime condizioni per il periodo dal 1° gennaio 2002 fino al 30 giugno 2002, per un corrispettivo di 14,7 milioni di lire, comprensivo di I.V.A. e C.P.A. e, successivamente per il periodo dal 1° luglio 2002 al 30 settembre 2002 per un corrispettivo di 7,3 milioni di lire, comprensivo di I.V.A. e C.P.A..

La commissione straordinaria di liquidazione ha rilevato nell'analisi dello stato di dissesto del Comune di *Ischia* una particolare situazione di confusione amministrativa, che era stata tra le cause generatrici del medesimo dissesto e che ha creato ulteriori difficoltà nella fase di istruzione delle partite debitorie, riesaminate con il necessario ausilio dei servizi interessati dell'Ente.

La commissione ha ritenuto di dover acquisire per ciascuna partita debitoria dai responsabili dei servizi competenti per materia del Comune l'attestazione sull'effettiva prestazione correlata a servizi e funzioni dell'Ente, sul mancato pagamento del corrispettivo e sulla non avvenuta prescrizione del debito.

La commissione straordinaria di liquidazione, in esecuzione dell'art. 18, secondo comma, del decreto legislativo n.342 del 15 settembre 1997, che aveva posto l'obbligo, per le commissioni che non avessero depositato il piano di rilevazione delle passività, di rivisitarlo alla luce della nuova normativa entro il 30 settembre 1998, aveva approvato con deliberazione n.18 del 24 settembre 1998 il piano di rilevazione della massa passiva dal quale risultavano, al 31 dicembre 1992, esposizioni debitorie per un totale complessivo di 148.224,9 milioni di lire, di cui 49.034,5 milioni di lire per debiti ammessi, 49.321 milioni di lire per debiti non ammessi e 49.869,4 milioni di lire per debiti già pagati dall'amministrazione comunale entro il mese di settembre del 1998, ma comunicati all'organo straordinario in un momento successivo alla conclusione dell'istruttoria da parte della commissione.

In data 30 settembre 1998 la commissione straordinaria aveva depositato presso il Ministero dell'interno il piano di rilevazione delle passività che dovevano essere liquidate secondo la procedura ordinaria prevista dall'art.89 del decreto legislativo n.77 del 1995; contestualmente aveva richiesto il mutuo, previsto dall'art.88 del summenzionato decreto legislativo, per il finanziamento delle passività per circa 12.000 milioni di lire, che aggiunto alle disponibilità di cassa presso il tesoriere della gestione di liquidazione pari a circa 3.000 milioni di lire avrebbe soddisfatto i creditori per un importo pro capite pari a circa il 10% del credito.

In seguito all'entrata in vigore del decreto legislativo n.410 del 1998, la commissione ha dovuto necessariamente procedere a verificare la possibilità di applicare la procedura semplificata di liquidazione di cui all'art.90 bis del decreto legislativo n.77 del 1995, in quanto la massa attiva disponibile risultava essere insufficiente al pagamento della massa passiva ammessa. L'attivazione della procedura è avvenuta con la deliberazione della commissione n.7 del 10 marzo 1999 e la giunta municipale, dopo oltre un anno, con la deliberazione n.123 del 5 maggio 2000 ha provveduto all'assunzione di un mutuo di 30.000 milioni di lire per integrare le risorse finanziarie della massa attiva, ulteriormente integrati per un importo di 3.000 milioni di lire. La commissione aveva in precedenza provveduto ad effettuare un nuovo calcolo previsionale delle risorse finanziarie di cui poter disporre in rapporto alla massa passiva ammessa, al fine di calcolare in via presuntiva la somma necessaria per applicare detta

procedura semplificata, offrendo in sede transattiva un importo tra il 40% ed il 60% del credito, oltre agli interessi ed alla rivalutazione monetaria, se dovuta.

La commissione dal mese di settembre del 1999 ha provveduto al pagamento integrale dei creditori privilegiati di primo grado a seguito dell'acquisizione del mutuo a carico dello Stato pari a 12.093,6 milioni di lire, incassato in data 16 giugno 1999. Dal mese di novembre del 2000 si è proceduto all'avvio delle transazioni ex art.90 bis del decreto legislativo n.77 del 1995 e, avuta la formale accettazione dell'offerta, si è provveduto al pagamento dell'importo transatto con le somme allora disponibili (il mutuo dello Stato ed il fondo cassa) non avendo ancora il Comune messo a disposizione della commissione le somme previste con gli atti deliberativi sopra richiamati. Con provvedimento del 6 agosto 2001 il dirigente del settore economico-finanziario disponeva l'erogazione di un acconto di 20.000 milioni di lire, che veniva rimesso alla commissione in data 10 ottobre 2001, consentendo il concreto avvio della procedura semplificata.

Con deliberazione n.31 del 14 luglio 1999, è stata approvata la revisione del piano di rilevazione dal quale sono risultate una massa passiva ammessa alla liquidazione pari a 48.726,2 milioni di lire ed una massa passiva non ammessa pari a 49.232,2 milioni di lire.

Con deliberazione n.5, adottata dalla commissione nella seduta del 20 aprile 2000, è stata determinata in 53.494,9 milioni di lire la massa passiva ammessa, ai fini della quantificazione delle risorse finanziarie necessarie all'attivazione della procedura semplificata.

Con deliberazione n.15 dell'8 marzo 2002 si è operata un'ulteriore e definitiva revisione della massa passiva determinata in 101.134,5 milioni di lire e così articolata:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	691.327.931
Debiti fuori bilancio riconosciuti	30.280.020.767
Debiti transatti dall'OSL (procedura ordinaria)	158.019.110
Debiti transatti dall'OSL (procedura semplificata)	21.353.328.920
Debiti conseguenti a procedure esecutive	78.045.002
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	1.718.659.991
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	46.855.060.357
Totale	101.134.462.078

I debiti fuori bilancio riconosciuti più significativi sono costituiti da 6.553,5 milioni di lire per espropri, 2.550,5 milioni di lire nei confronti del consorzio per l'inceneritore C.I.R.; 2.283,3 milioni di lire nei confronti del Consorzio Acque Fognature Ischia C.A.F.I., 2.258,8 milioni di lire nei confronti di Ischia Terme, 2.219 milioni di lire per lavori pubblici, 1.886,5 milioni di lire nei confronti dell'amministrazione provinciale di Napoli.

Con riferimento ai debiti transatti dall'organo straordinario di liquidazione sono state concluse con la procedura ordinaria due transazioni per un importo ammesso alla massa passiva di 158 milioni di lire. Vi è un'unica partita debitoria derivante da procedura esecutiva per un importo di 78 milioni di lire.

Per la gestione di liquidazione 493,7 milioni di lire sono destinati ai compensi per l'organo straordinario di liquidazione, 165 milioni di lire alle spese di amministrazione, 680 milioni di lire ai compensi per consulenti esterni e 380 milioni di lire per compensi ai dipendenti comunali.

Il numero dei creditori è pari a 780 unità per circa 2.800 partite debitorie. Le situazioni definite riguardano i creditori privilegiati e coloro che hanno accettato la transazione ex art.258 del decreto legislativo n.267 del 2000 per un totale di 24.858,7 milioni di lire, di cui 3.505,4 milioni di lire per il pagamento dei creditori privilegiati e 21.353,3 milioni di lire a seguito delle transazioni di cui alla procedura semplificata.

Sono da considerare situazioni ancora da definire le partite creditorie di coloro che hanno rifiutato la transazione ex art.258 per le quali è stato predisposto, secondo la natura del credito, l'accantonamento del 50% se chirografario ovvero del 100% se privilegiato.

L'ammontare dei crediti esclusi è pari a 46.855,1 milioni di lire. Avverso le esclusioni sono stati presentati 110 ricorsi per un ammontare complessivo di 18.765,9 milioni di lire. Per 24 ricorrenti sono pendenti impugnative innanzi al tribunale amministrativo regionale della Campania per 11.742,3 milioni di lire. Due ricorrenti hanno proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per 701,4 milioni di lire. Il Ministero dell'interno si è pronunciato soltanto in merito a due ricorsi riguardanti debiti per un ammontare complessivo di 222,3 milioni di lire con un provvedimento di rigetto.

L'importo della massa attiva è così articolato:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	905.309.408
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	5.333.415.977
Ratei di mutui disponibili	124.183.954
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	-
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	12.093.552.629
Mutui a carico del bilancio del Comune	33.000.000.000
Interessi attivi sul conto della liquidazione	342.731.775
Totale	51.799.193.743

La commissione ha fatto presente che vi sono state difficoltà nell'acquisizione dei due mutui deliberati dalla giunta comunale nel 2000 assunti per integrare la massa attiva e finanziare la procedura semplificata, in quanto le somme sono state parzialmente messe a disposizione della commissione dopo oltre un anno, determinando un ulteriore allungamento dei tempi di pagamento dei crediti transatti con la procedura semplificata. Rileva inoltre le difficoltà riscontrate nella riscossione delle poste attive, in quanto la documentazione trasmessa dall'Ente locale o dal tesoriere non conteneva il titolo giustificativo di incasso, nonostante le numerose sollecitazioni formulate dall'organo straordinario di liquidazione e tale comportamento omissivo non ha consentito alla commissione di porre in essere le azioni per la riscossione degli ulteriori crediti.

La commissione straordinaria di liquidazione ha trasmesso in data 3 giugno 2002 il piano di estinzione, che è stato approvato dal Ministero dell'interno e notificato alla commissione il 7 marzo 2003.

Secondo quanto comunicato dal Ministero dell'interno, il sindaco del Comune di Ischia, con nota dell'8 agosto 2002, ha dato la propria adesione all'avvio della procedura prevista dall'art. 268 bis del testo unico e la commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali ha espresso parere favorevole nella seduta del 15 ottobre 2002.

Il Ministero dell'interno, con decreto del 22 gennaio 2003, ha disposto la chiusura anticipata e semplificata della procedura per il ripiano dell'indebitamento pregresso ed ha stabilito gli adempimenti di competenza della commissione di liquidazione della procedura ordinaria che di seguito sono elencati:

- provvedere, entro 30 giorni dall'approvazione del decreto di chiusura, alla sola liquidazione dei crediti privilegiati;
- produrre un rendiconto relativo alle operazioni di liquidazione da presentare all'organo straordinario subentrante;
- trasferire alla nuova commissione l'intera documentazione relativa al dissesto;

- versare a favore dell'organo subentrante le somme del conto della liquidazione aperto presso la banca popolare di Ancona S.p.a., specificando le economie registrate in sede di liquidazione e la documentazione relativa ai crediti riconosciuti e non liquidati;
- attestare, in sede di chiusura del conto della liquidazione ovvero in sede di rendicontazione, l'ammontare degli interessi attivi maturati sul conto bancario.

L'organo di liquidazione della procedura straordinaria è a sua volta tenuto ai seguenti adempimenti:

- effettuare, entro i primi due mesi dal conferimento dell'incarico, una ricognizione dello stato del contenzioso che si riferisce ad atti e fatti di gestione antecedenti la dichiarazione di dissesto;
- provvedere, entro lo stesso termine, al pagamento di acconti su tutte le partite inserite nella massa passiva fino alla concorrenza della residua massa attiva e svolgere un'attività transattiva per le passività pregresse;
- valutare l'opportunità di riprendere in esame tutti i provvedimenti di esclusione, verificando la legittimità delle motivazioni;
- comunicare al Comune, entro tre mesi dal conferimento dell'incarico, l'entità delle eventuali nuove passività emerse e la riquantificazione della massa passiva;
- provvedere alla riscossione dei residui attivi pari a 4.793,9 milioni di lire;
- valutare i piani di impegno annuale e pluriennale predisposti dal Comune e presentare una relazione sulla congruità degli stanziamenti messi a disposizione dal Comune per il ripiano delle passività;
- presentare, entro 60 giorni dall'approvazione dei piani di impegno del Comune, il piano di estinzione.

Comune di Lacco Ameno (NA)

ab. 4.273

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica del 2 dicembre 1994, è stato nominato il commissario straordinario di liquidazione nella persona della dott.ssa Emilia Tesoro, segretario generale del Comune di Calvizzano (NA), in sostituzione del precedente commissario dimessosi per sopraggiunti impedimenti.

L'organo straordinario non ha ritenuto necessario dotarsi di proprio personale secondo quanto previsto dal terzo comma dell'art.253 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali; ha invece ritenuto opportuno avvalersi dei consulenti esterni di seguito indicati:

- Avv. Stefano Rizzo, responsabile del servizio tributi del Comune di Bacoli, abilitato all'esercizio della professione forense, esperto nel campo delle procedure fallimentari civili, nominato con deliberazione n.13 del 21 luglio 1995 al fine di risolvere le problematiche di natura amministrativo-contabile concernenti i debiti fuori bilancio da inserire nella massa passiva della liquidazione; il Ministero dell'interno con decreto del 4 agosto 1995 ha autorizzato la consulenza per un compenso lordo onnicomprensivo di 14 milioni di lire; successivamente l'organo straordinario, per la realizzazione della procedura di liquidazione semplificata, ha ravvisato la necessità di continuare ad avvalersi della collaborazione del predetto consulente per l'assistenza alle operazioni amministrativo-contabili della nuova procedura; le operazioni hanno riguardato sia la fase della formazione della massa passiva provvisoria, sulla base della fondatezza dei crediti vantati ovvero della sussistenza degli elementi sostanziali, quali l'obbligo dell'esecuzione della prestazione, la loro imputabilità al Comune, la non intervenuta prescrizione ed il mancato pagamento dei debiti, sia infine la fase della transazione da proporre ai creditori; con deliberazione n.41 del 28 marzo 1998 è stato formalizzato l'incarico stabilendo un corrispettivo di 4 milioni di lire; con deliberazione n.58 dell'8 marzo 1999 l'incarico è stato prorogato fino alla fine delle operazioni per un compenso di 7 milioni di lire;
- Dr. Giocchino Somma, responsabile del servizio finanziario del Comune di Liveri (NA), nominato consulente, con deliberazione n.59 dell'8 marzo 1999, per collaborare con il commissario per gli adempimenti di natura economico-finanziaria ed in particolare per la

disamina contabile dell'attivo, per l'acquisizione dei mezzi finanziari necessari alla liquidazione, per la redazione del piano di estinzione, per la formazione del rendiconto finale e per il riscontro contabile di tutte le operazioni, curando altresì i rapporti con il servizio di tesoreria; il compenso è stato determinato in 7 milioni di lire;

- Sig. Salvatore Sorte, istruttore amministrativo del Comune di Bacoli (NA), esperto nella realizzazione di procedure informatiche, nominato con deliberazione del commissario n.42 del 28 marzo 1998 per collaborare nella elaborazione di dati, prospetti ed elenchi e in tutte quelle operazioni per le quali è indispensabile l'uso del computer e degli altri accessori informatici; il compenso è stato determinato in 3 milioni di lire; successivamente con deliberazione n.60 dell'8 marzo 1999 l'incarico di consulenza è stato prorogato per il completamento di tutte le procedure di competenza dell'organo straordinario di liquidazione per un compenso di 3 milioni di lire;
- Avv. Silio Aedo Violante, incaricato della difesa e rappresentanza in giudizio della gestione di liquidazione nella causa intentata dall'ex esattore del Comune di Lacco Ameno nei confronti del Comune e della stessa liquidazione, in seguito definita transattivamente; le spese, i diritti e gli onorari sono ammontati a 32,3 milioni di lire.

Per ciascun debito il commissario ha ritenuto di acquisire dai responsabili dei servizi competenti per materia del Comune l'attestazione che la prestazione era stata effettivamente resa, non era avvenuto il pagamento, anche parziale, del corrispettivo e che il debito non era caduto in prescrizione alla data di dichiarazione del dissesto.

Il piano di rilevazione della massa passiva non è stato depositato presso il Ministero dell'interno, in quanto si è ritenuto di adottare la modalità semplificata di accertamento e liquidazione dei debiti. L'ammontare della massa passiva è di 14.825,4 milioni di lire come di seguito articolato:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	5.345.425.058
Debiti fuori bilancio riconosciuti	8.951.591.194
Debiti transatti dall'OSL	-
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	253.454.490
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	274.937.657
Totale	14.825.408.399

Le voci più significative di debiti fuori bilancio riconosciuti dall'Ente e dall'organo straordinario di liquidazione sono costituite da 1.278,9 milioni di lire per competenze professionali e da 452,6 milioni di lire per contributi ad enti previdenziali.

Il numero dei creditori è di 258 unità; l'ammontare delle situazioni debitorie definite è di 12.266,4 milioni di lire a fronte del quale, tramite la procedura semplificata di cui all'art.258 del decreto legislativo n.267 del 2000, è stata liquidata la somma di 7.986,5 milioni di lire.

Le situazioni debitorie ancora da definire sono 15 per un ammontare di 2.030,60 milioni di lire; la voce più rilevante è rappresentata dal debito nei confronti della Cassa depositi e prestiti pari a 1.901,30 milioni di lire.

I debiti esclusi dal piano di rilevazione sono 9 per un ammontare di 274,9 milioni di lire. Avverso l'esclusione sono stati presentati al Ministero dell'interno due ricorsi per un ammontare complessivo di 262,5 milioni di lire.

L'importo della massa attiva è così articolato:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	586.778.123
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	1.254.168.452
Ratei di mutui disponibili	-
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	-
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	4.525.164.102
Interessi attivi sul conto della liquidazione	100.500.003
Finanziamento a carico del Comune per procedura semplificata	2.500.000.004
Totale	8.966.610.684

Il motivo fondamentale cui l'organo straordinario ha attribuito il ritardo nella definizione e quindi nella presentazione al Ministero dell'interno del piano di estinzione delle passività, può essere individuato nelle difficoltà incontrate per il reperimento delle necessarie risorse finanziarie.

Dopo le preliminari operazioni sono state avviate le procedure previste per le modalità semplificate di accertamento e liquidazione dei debiti dell'Ente dissestato, secondo quanto statuito dall'art. 90 bis del decreto legislativo n.77 del 25 febbraio 1995, confermato nell'art.258 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali. Dopo aver valutato l'importo complessivo dei debiti censiti in base alle richieste pervenute, il numero delle situazioni debitorie, la consistenza della documentazione ed il tempo necessario per il definitivo esame delle stesse, con deliberazione n.40 del 28 marzo 1998 il commissario ha proposto all'Ente dissestato il ricorso al procedimento abbreviato per il pagamento transattivo dei debiti e, tenuto conto dell'insufficienza dell'entità della massa attiva rispetto a quella passiva, è stato chiesto al Comune di far conoscere la disponibilità ad integrare con proprie risorse l'attivo della liquidazione.

Il Comune ha aderito alla richiesta nel mese di aprile del 1998 ed ha disposto di finanziare la somma di 3.500 milioni di lire richiesta dall'organo straordinario per la definizione delle procedure, in parte con l'avanzo di amministrazione risultante dal conto consuntivo per l'esercizio finanziario 1996 e riservandosi, per la differenza, di effettuare le conseguenti variazioni in bilancio.

Con deliberazione n.44 del 27 maggio 1998 il commissario ha avviato la procedura semplificata. Per l'immediata acquisizione dei mezzi finanziari occorrenti al risanamento dell'Ente, con deliberazione n.47 dell'8 luglio 1998, è stato assunto, presso la Cassa depositi e prestiti, un mutuo di 4.525,2 milioni di lire, corrispondente all'importo massimo accordabile come definito dal Ministero dell'interno, che è stato erogato il 26 agosto 1998 ed il Comune, in forza dell'impegno assunto, ha disposto nei mesi di aprile e di ottobre del 1999 l'accredito di acconti per complessivi 2.500 milioni di lire.

Si è quindi provveduto alla definizione della maggior parte delle pretese creditorie; su 258 posizioni di creditori ammessi alla liquidazione, 243 hanno accettato la proposta transattiva, specie a seguito delle modifiche apportate all'art.90 bis dal decreto legislativo n.410 del 1998 con le quali sono state consentite definizioni transattive dei debiti considerati nel loro ammontare complessivo e non già sulla sola sorta capitale.

Successivamente, con deliberazioni n.62 del 31 luglio 1999 e n.66 del 25 ottobre 2001, sono state concluse le procedure di accertamento e di ammissione alla massa passiva ed è stata quindi definita la fase delle transazioni ex art.258 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali per il pagamento dell'indebitamento pregresso dell'Ente.

Il commissario straordinario dichiara che non è stato possibile procedere al pagamento di tutte le altre posizioni debitorie dell'Ente ovvero di quei creditori che non hanno aderito alla procedura semplificata, per oggettive difficoltà di finanziare la residua massa passiva atteso che il Comune, benché più volte sollecitato, non ha provveduto a corrispondere la restante somma di

1.000 milioni di lire sul totale delle risorse messe a disposizione nel 1998 con deliberazione della giunta n.79, né aveva reperito le ulteriori risorse finanziarie richieste e valutate in 350 milioni di lire, ritenute necessarie alla completa definizione della liquidazione.

Con atto n.69 del 29 luglio 2002 è stato deliberato dall'organo straordinario di liquidazione il piano di estinzione dei debiti, trasmesso al Ministero dell'interno il 3 agosto del 2002 che, con decreto ministeriale del 13 gennaio 2003, ha provveduto alla sua approvazione.

Comune di Lauro (AV)

ab. 3.628

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica del 1° marzo 1994, è stato nominato il commissario straordinario di liquidazione nella persona del dr. Carlo Tedeschi, laureato in giurisprudenza, all'atto della nomina segretario generale del Comune di Ariano Irpino (AV), dal mese di novembre del 1999 segretario generale del Comune di Avellino, dal mese di maggio del 2000 dirigente sia al servizio del personale che all'ufficio di gabinetto del Comune di Avellino e che dal mese di maggio del 2002 è stato investito nello stesso Comune delle funzioni di direttore generale.

L'organo straordinario non ha ritenuto opportuno dotarsi di personale proprio in considerazione della notevole quantità di fascicoli da impiantare, di carteggi da ricostruire, di documenti da ricercare, ma si è avvalso della collaborazione di un'impiegata amministrativa, cat. C1, dipendente del Comune di Lauro, e del ragioniere capo del Comune di Baiano (AV), cat. D3. Le prestazioni lavorative rese dagli stessi, debitamente autorizzati dalle amministrazioni di appartenenza, sono state retribuite periodicamente come lavoro straordinario secondo le aliquote previste per la categoria di appartenenza e comunque nella misura massima di trenta ore mensili. La durata della collaborazione è prevista fino alla fine della gestione commissariale. Il commissario non si è avvalso di consulenze professionali.

Successivamente alla ricostruzione della contabilità del Comune, la massa passiva rilevata è stata sottoposta al vaglio dei responsabili dei servizi competenti per materia del Comune. Per ogni singolo debito sono state compilate specifiche schede in cui il funzionario responsabile di volta in volta competente, il sindaco, il segretario comunale hanno attestato che la prestazione era stata effettivamente resa, che il pagamento non era avvenuto, neanche parzialmente, e che il debito non era caduto in prescrizione alla data del dissesto.

L'organo straordinario di liquidazione ha proposto all'amministrazione comunale l'adozione della procedura semplificata di liquidazione, che è stata accettata con la deliberazione della giunta comunale n.249 del 30 settembre 1998.

L'ammontare della massa passiva accertata era pari a 15.423 milioni di lire come di seguito articolato:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	8.854.864.631
Debiti fuori bilancio riconosciuti	4.050.215.679
Debiti transatti dall'OSL (procedura ordinaria)	1.102.084.426
Debiti transatti dall'OSL (procedura semplificata)	1.104.340.666
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	200.000.000
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	111.455.078
Totale	15.422.960.480

Ai creditori non privilegiati sono state indirizzate le proposte di transazione del credito formulate dal commissario con l'invito ad accettare nei trenta giorni successivi la somma proposta. La transazione proposta prevedeva il pagamento di una somma percentuale del credito vantato, calcolata sulla sola sorte capitale in base alla anzianità del credito; l'accettazione della transazione comportava la

contestuale rinuncia a qualsiasi ulteriore pretesa nei confronti della gestione commissariale e del Comune di Lauro. La mancata accettazione aveva come effetto, una volta esaurita la procedura semplificata, il ricorso alla procedura ordinaria con modalità operative più complesse e quindi con un allungamento dei tempi per la conclusione dell'iter e la riscossione del credito.

I creditori ammessi alla liquidazione sono 425, di cui 251 per un totale di 2.205,8 milioni di lire sono crediti privilegiati (da lavoro dipendente o assimilato, oneri previdenziali, sentenze passate in giudicato, indennità per espropriazione).

Le transazioni proposte dall'organo straordinario sono state 158 pari a 3.292,1 milioni di lire e le accettazioni seguite dal pagamento sono state 125, pari a 1.104,3 milioni di lire; il risparmio per l'erario è stato pari a 844,9 milioni di lire. Il risparmio effettivo, sebbene non quantificato, è stato superiore ove si consideri che sono stati accettati e pagati importi calcolati in percentuale sulla sola sorte capitale, con rinuncia ad interessi e rivalutazione monetaria dalla data iniziale del credito a quella del dissesto.

Le transazioni proposte e non accettate sono state 33 per un importo di 1.342,8 milioni di lire (pari al 41% del totale delle transazioni proposte), ma è da considerare che il 75% delle transazioni non accettate è costituito da due crediti vantati dal Ministero dell'economia per un ammontare complessivo pari a 1.006,5 milioni di lire, di cui 243,5 milioni di lire per morosità di canoni di locazione per alloggi acquistati o realizzati con la legge n.219 del 1981 e 763 milioni di lire per la demolizione di un edificio adibito a caserma dei carabinieri. Su questo ultimo credito il commissario è in attesa di riscontri e chiarimenti, tenuto conto delle valutazioni fatte in tempi diversi dall'ufficio tecnico erariale, che hanno fatto lievitare la stima dalle iniziali 298 milioni di lire a 813 milioni di lire, poi ridotte a 763 milioni di lire.

I creditori esclusi dalla liquidazione sono 17 per un importo complessivo di 111,5 milioni di lire. Avverso le esclusioni non risultano presentati ricorsi al Ministero dell'interno in quanto il commissario ha notificato l'avvenuta esclusione solo in data 23 maggio 2003.

L'importo della massa attiva è così articolato:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	-
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	7.308.810.479
Ratei di mutui disponibili	-
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	-
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	4.629.781.868
Interessi attivi sul conto della liquidazione	10.577.252
Finanziamento a carico del Comune per procedura semplificata	-
Totale	11.949.169.599

L'organo straordinario ha illustrato i motivi che hanno determinato il ritardo nella chiusura della procedura di liquidazione che di seguito si espongono.

Con deliberazione consiliare n.29 del 13 giugno 1994, integrata dalla deliberazione n.57 del 5 ottobre 1994, il Comune ha approvato il conto consuntivo dell'esercizio 1992, che chiudeva con un disavanzo di amministrazione di 1.250,4 milioni di lire.

Il commissario si è insediato presso il Comune il 6 aprile 1994 e dell'avvenuto insediamento è stata data notizia alla cittadinanza mediante affissione, il successivo 13 aprile, all'albo pretorio e in diversi luoghi pubblici del Comune di apposito avviso. L'attività di ricognizione dei debiti esistenti per la esatta quantificazione del fabbisogno necessario per la copertura del disavanzo è stata ritardata da difficoltà di tipo ambientale (resistenze degli amministratori e degli impiegati nella compilazione e sottoscrizione delle schede di rilevazione dei debiti); logistico (non ordinata tenuta degli archivi); organizzativo per la carenza di una dotazione,

anche minima, di strumenti di lavoro (computer per la elaborazione ed archiviazione di dati, fotocopiatrice funzionante, fax, telefono); normativo per il susseguirsi di decreti legge, leggi, decreti legislativi, decreti e circolari ministeriali, che hanno determinato incertezze sul piano applicativo.

L'attività di controllo e rilevazione della massa passiva si è prolungata oltre la iniziale previsione temporale perché, mentre l'amministrazione comunale insediata dopo le elezioni amministrative del 1993 avviava un lavoro di recupero in termini di stabilità amministrativa e finanziaria coinvolgendo tutte le risorse umane e strumentali disponibili, andavano in mobilità la dipendente che aveva assistito il commissario sin dal momento dell'insediamento e l'unica ragioniera in servizio presso l'Ente, che rappresentava la memoria storica del Comune sotto il profilo contabile; nel contempo iniziava un avvicendamento di segretari comunali che ha fatto registrare 17 cambiamenti dal gennaio 1994 al 2002.

Solo alla fine del 1996, dopo reiterate richieste, l'amministrazione comunale metteva a disposizione del commissario una collaboratrice, capace anche di provvedere all'immissione di dati nel computer ed alla loro elaborazione, consentendo così una maggior produttività nel lavoro di classificazione e schedatura dei debiti. Anche a seguito degli interventi del commissario, l'amministrazione ha proceduto, con le deliberazioni n.391 del 1996 e n.281 del 1997, all'approvazione del conto del patrimonio ed al censimento dei beni mobili ed immobili facenti parte del patrimonio disponibile.

In ordine alla data di presentazione del piano di estinzione il commissario ritiene di poter trasmettere al Ministero dell'interno tutta la documentazione occorrente per definire il dissesto del Comune di Lauro entro il mese di giugno del 2003.

Comune di Lequile (LE)

ab. 7.946

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreti del Presidente della Repubblica del 23 febbraio 1993 e del 20 luglio 1993 è stata nominata la commissione straordinaria di liquidazione composta da:

- dr. Luigi Traversi, laureato in giurisprudenza, segretario comunale generale in servizio presso il Comune di San Pancrazio Salentino (BR), presidente;
- dr. Salvatore Micati, laureato in economia e commercio, commercialista;
- dott.ssa Maria Teresa Peschiulli, laureata in giurisprudenza, funzionaria dell'ufficio territoriale del Governo di Lecce.

L'organo straordinario non ha ritenuto di dotarsi di proprio personale, né ha fatto ricorso a consulenze esterne.

Per ogni singola posta debitoria è stata richiesta ai servizi competenti per materia del Comune l'attestazione relativa all'effettivo svolgimento della prestazione, all'assenza di pagamenti anche parziali del debito ed al mancato verificarsi della prescrizione.

Il piano di rilevazione dei debiti è stato depositato al Ministero dell'interno il 9 dicembre 1996 ed è stato aggiornato il 22 aprile 1999. L'ammontare della massa passiva esposta nel piano di rilevazione aggiornato è così articolato:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	732.390.739
Debiti fuori bilancio riconosciuti	3.172.615.571
Debiti transatti dall'OSL	377.174.727
Debiti conseguenti a procedure esecutive	-
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	321.273.993
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	287.049.685
Totale	4.890.504.715

- Le voci più rilevanti dei debiti fuori bilancio riconosciuti sono rappresentate da:
- contributi alla C.P.D.E.L. e spese per il personale 643,5 milioni di lire;
 - debiti verso l'E.N.E.L. per forniture di energia elettrica 575,5 milioni di lire;
 - indennità di espropriazione 531,1 milioni di lire;
 - canoni per l'appalto del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi 316,7 milioni di lire;
 - spese per competenze professionali 284,7 milioni di lire;
 - rette per ricoveri di minori ed anziani 244,8 milioni di lire;
 - spese per lavori pubblici 178,2 milioni di lire.

Il numero dei creditori è pari a 355 e l'ammontare delle situazioni debitorie definite è pari a 4.280,2 milioni di lire; le situazioni debitorie ancora da definire sono 5 per un ammontare di 1.360,5 milioni di lire e riguardano vertenze giudiziarie pendenti.

I debiti esclusi dal piano di rilevazione sono 8 per un ammontare di 287 milioni di lire, di cui 4 per complessivi 230 milioni di lire riguardano competenze professionali. Avverso le esclusioni non risultano presentati ricorsi al Ministero dell'interno.

L'importo della massa attiva è così articolato:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	372.496.602
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	136.135.232
Ratei di mutui disponibili	24.474.801
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	-
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	4.171.307.410
Interessi attivi sul conto della liquidazione	200.136.198
Altre entrate	9.197.999
Totale	4.913.748.242

L'organo straordinario di liquidazione non ha ritenuto di adottare la modalità semplificata prevista dall'art.258 del testo unico.

Il ritardo nella predisposizione del piano di estinzione delle passività è stato determinato, secondo l'organo straordinario, dalle difficoltà riscontrate dall'amministrazione comunale nella definizione delle posizioni debitorie. Il consiglio comunale, con deliberazione n.33 del 5 agosto 2002, ha richiesto all'organo straordinario della liquidazione l'inserimento nella massa passiva di due creditori per tre procedure espropriative, i cui ricorsi per il risarcimento dei danni derivanti dall'occupazione illegittima dei suoli per la costruzione di strade sono pendenti presso il tribunale di Lecce; la documentazione relativa alle citate posizioni debitorie è stata consegnata all'organo straordinario della liquidazione solo in data 17 ottobre 2002.

La commissione ha presentato al Ministero dell'interno per l'approvazione il piano di estinzione delle passività il 18 dicembre 2002.

Comune di Limatola (BN)

ab. 3.623

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1994. Con decreto del Presidente della Repubblica del 19 gennaio 1994 è stato nominato il commissario straordinario di liquidazione nella persona del dr. Carlo Clemente, segretario generale presso il Comune di San Bartolomeo in Galdo (BN).

L'organo straordinario non ha ritenuto di doversi avvalere di personale esterno all'amministrazione comunale. Ha fatto ricorso alle seguenti consulenze esterne:

- avv. Marco Cocilovo, nominato nel mese di agosto del 1995 per ottenere la liberazione di fondi rustici comunali (circa 98) condotti da privati e in procinto di essere alienati per finanziare il pagamento della massa passiva; la nomina è stata autorizzata con decreto del Ministero dell'interno del 3 agosto 1995; il compenso previsto è pari a 62,4 milioni di lire; l'incarico è ancora in corso ed al professionista è stato finora corrisposto un compenso di 57,3 milioni di lire;
- dott. Antonio Orlacchio, segretario comunale, in possesso di professionalità, titoli ed esperienza personale diretta, avendo già svolto la funzione di commissario liquidatore; l'incarico per la risoluzione dei problemi connessi con gli aspetti previdenziali, assistenziali e patrimoniali, autorizzato l'8 gennaio 1995, ha avuto termine con il deposito del piano di rilevazione nel mese di settembre del 1998; il compenso previsto in 4 milioni di lire è stato interamente corrisposto;
- dott. Gino Mazza, funzionario amministrativo del Comune di Benevento ed addetto al servizio della commissione liquidatrice operante presso lo stesso Comune; l'incarico è stato attribuito il 9 ottobre 1996 per seguire la procedura di liquidazione, non essendo il personale del Comune di Limatola idoneo a garantire l'espletamento delle attività e si è concluso il 31 ottobre 1997; il compenso previsto e corrisposto è stato pari a 3,6 milioni di lire.

Il commissario ha ritenuto di acquisire dai responsabili dei servizi competenti per materia del Comune per ciascun debito l'attestazione che la prestazione era stata effettivamente resa, non era avvenuto il pagamento, anche parziale, del corrispettivo e che il debito non era caduto in prescrizione alla data di dichiarazione del dissesto; per quattro attestazioni non vi è stata sottoscrizione.

Il piano di rilevazione dei debiti è stato depositato al Ministero dell'interno in data 29 settembre 1998 ed il 30 marzo 1999, a seguito della trasmissione di ulteriori partite debitorie da parte degli uffici comunali, si è provveduto al deposito di un piano di rilevazione integrativo.

Nel 1998 il commissario straordinario ha adottato la procedura semplificata, prevista dall'articolo 90 bis del decreto legislativo n.77 del 1995, che si è realizzata per 26 partite debitorie per un ammontare complessivo originario di 346,2 milioni di lire, ridotto a 212,6 milioni di lire attraverso le transazioni. L'amministrazione comunale ha provveduto a trasferire alla gestione di liquidazione un importo di 351,3 milioni di lire derivante dall'accertamento dell'avanzo di amministrazione 1999.

L'ammontare della massa passiva esposta nel piano di rilevazione dei debiti aggiornato ammonta a 6.424,2 milioni di lire così articolata:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1993	204.665.584
Debiti fuori bilancio riconosciuti	5.327.324.308
Debiti transatti dall'OSL (procedura ordinaria)	17.300.000
Debiti transatti dall'OSL (procedura semplificata)	212.558.628
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	228.000.000
Debiti fuori bilancio esclusi	434.395.998
Totale	6.424.244.518

I debiti fuori bilancio riconosciuti dall'Ente e dall'organo straordinario di liquidazione sono stati 182; di essi quelli più rilevanti si riferiscono a forniture idriche verso la Regione Campania, la gestione ex Casmez e ENIACQUA per complessive 1.600 milioni di lire circa, a sistemazioni stradali e costruzione edifici pubblici per circa 900 milioni di lire, a prestazioni professionali tecniche per circa 500 milioni di lire e ad utenze dell'E.N.E.L. per circa 250 milioni di lire.

Il numero dei creditori, inizialmente di 182, per effetto della trasmissione di ulteriori partite debitorie da parte degli uffici comunali, risulta essere aumentato a 229, comprensivi di 22 partite debitorie escluse.

Le situazioni debitorie, definite con il pagamento delle spettanze, sono 171; resta ancora da definire il pagamento di 36 partite che sono già state accertate, ma per mancanza di fondi non possono ancora essere definite. Va rilevato che il numero dei creditori è in aumento e continuano ad arrivare da parte degli uffici comunali nuove comunicazioni di debiti con la relativa documentazione.

Le partite escluse di maggior rilievo sono rappresentate da 132,8 milioni di lire per contributi da versare all'I.N.P.S., da 76,6 milioni di lire per trasporto alunni e da 50 milioni di lire per indennità di espropriazione. Avverso le esclusioni sono stati presentati sei ricorsi, di cui tre presentano un importo pari a 163,8 milioni di lire; i ricorsi non risultano ancora essere stati definiti dal Ministero dell'interno.

La massa attiva risulta essere così composta:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	-
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1993	1.471.677.599
Proventi dalla vendita di beni patrimoniali	2.522.674.000
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	4.132.789.405
Interessi attivi sul conto della liquidazione	177.931.205
Altre entrate	351.338.545
Totale	8.656.410.754

Non è stato quantificato alcun fondo cassa e l'amministrazione comunale non ha mai attribuito alla gestione di liquidazione alcun fondo a tale titolo. L'elenco dei residui attivi è stato trasmesso soltanto in data 23 novembre 2002; il commissario straordinario si è comunque attivato per la riscossione di entrate arretrate realizzando circa 1.147 milioni per tributi ed entrate patrimoniali sulla base di notizie attinte presso gli uffici comunali.

Per quanto riguarda i proventi dell'alienazione di beni patrimoniali, è in programma la vendita di fondi rustici comunali e si prevede di incassare la somma di 2.522,7 milioni di lire. Si sono verificate delle difficoltà per la vendita dei beni patrimoniali a causa di resistenze da parte dei conduttori dei fondi per superare le quali è stato incaricato un consulente legale che ha pressoché ultimato la procedura e sarà possibile effettuare la vendita.

Per i ratei di mutuo utilizzabili, sono mancate segnalazioni da parte dell'amministrazione comunale sulla disponibilità di tali entrate, nonostante le richieste rivolte dal commissario straordinario.

Per quanto riguarda la data di presentazione del piano di estinzione, il commissario fa presente di avere già in fase avanzata la predisposizione della bozza di piano.

Comune di Maschito (PZ)

ab. 1.864

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1994. Con decreto del Presidente della Repubblica del 19 aprile 1994 è stato nominato commissario straordinario di liquidazione la rag. Anna Rosa Barbuzzi, iscritta all'albo dei ragionieri commercialisti di Potenza, la quale si è avvalsa, per il periodo 28 luglio 1999 - 30 dicembre 1999, della collaborazione del segretario comunale e di cinque dipendenti del Comune di Maschito: il ragioniere comunale, un collaboratore amministrativo, un tecnico comunale, un operatore

meccanografo ed il messo comunale. La remunerazione prevista per i dipendenti sopraelencati è di 30 ore di lavoro straordinario mensili.

Nell'ambito dello svolgimento delle proprie mansioni, il commissario ha ritenuto di nominare un consulente esterno per il recupero dei crediti, individuato nella persona dell'avv. Armando Cirigliano, per il quale non è stato previsto né il compenso, né la durata della collaborazione.

Per ciascun debito fuori bilancio sono state acquisite le attestazioni riguardanti l'effettuazione delle prestazioni, il mancato pagamento - anche parziale - del corrispettivo e la non intervenuta prescrizione alla data di dichiarazione del dissesto. Le attestazioni sono state sottoscritte dai responsabili dei servizi competenti.

Il piano di rilevazione della massa passiva è stato depositato presso il Ministero dell'interno in data 9 dicembre 1996. La massa passiva esposta nel piano di rilevazione ammonta a 4.091,1 milioni di lire, ed è così composta:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1993	1.423.536.340
Debiti fuori bilancio riconosciuti	2.162.707.762
Debiti transatti e liquidati con procedura semplificata	428.099.216
Debiti conseguenti a procedure esecutive	-
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	59.898.000
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	16.854.051
Totale	4.091.095.369

Il numero dei creditori è di 184 unità. Le situazioni debitorie definite ammontano a 2.257,9 milioni di lire. Le situazioni debitorie da definire sono 8, per un ammontare di 310,2 milioni di lire, per le quali sono in corso operazioni per definire transattivamente il debito.

I debiti inizialmente esclusi dal piano di rilevazione sono 17 per un ammontare di 235,4 milioni di lire; avverso tale esclusione sono stati presentati 7 ricorsi per 218,6 milioni di lire, tutti accolti da parte del Ministero dell'interno.

L'importo della massa attiva è così articolato:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	-
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1993	725.239.591
Ratei di mutui disponibili	-
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	415.000.000
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	2.084.589.742
Interessi attivi sul conto della liquidazione	78.251.395
Altre entrate	19.447.882
Totale	3.322.528.610

Il commissario straordinario di liquidazione dichiara che le maggiori difficoltà si sono riscontrate nella riscossione delle entrate proprie. La presentazione del piano di estinzione è prevista entro la fine di giugno del 2003.

Comune di Napoli (NA)**ab. 1.004.500**

Il consiglio comunale di Napoli, con deliberazione n. 145 del 3 maggio 1993, ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario.

Composizione dell'organo straordinario di liquidazione

Con decreto del Presidente della Repubblica del 25 maggio 1993 sono stati nominati i componenti della commissione straordinaria di liquidazione:

- dr. Antonio Daliso, prefetto in servizio presso il Ministero dell'interno;
- rag. Maurizio Ciriani, primo dirigente di ragioneria in servizio presso l'ispettorato generale del Ministero dell'interno;
- dr. Michele Natale, primo dirigente della Ragioneria generale dello Stato in servizio presso la ragioneria regionale dello Stato di Napoli.

La commissione straordinaria di liquidazione si è insediata in data 18 giugno 1993 ed ha eletto presidente il prefetto dr. Antonio Daliso. A seguito della nomina di quest'ultimo a Prefetto di Messina, con decreto del Presidente della Repubblica del 12 novembre 1993, in sua sostituzione è stato nominato il rag. Mario de Paola, dirigente superiore dell'ufficio di ragioneria della prefettura di Napoli, eletto dalla commissione presidente.

Successivamente il rag. Maurizio Ciriani ha lasciato l'incarico ed in sostituzione, con decreto del Presidente della Repubblica del 22 febbraio 1994, è stato nominato il dr. Gaetano Virtuoso, segretario generale in servizio presso il Comune di Pozzuoli, insediatosi in data 1° marzo 1994.

Da quest'ultima data la commissione straordinaria è costituita dai componenti che attualmente rivestono le qualifiche a fianco di ciascuno indicate:

- presidente: rag. Mario de Paola, già dirigente superiore di ragioneria del Ministero dell'interno in quiescenza dal 1° gennaio 1996;
- componente: dr. Michele Natale, dirigente generale in servizio presso il dipartimento provinciale del Ministero dell'economia e delle finanze di Bari;
- componente: dr. Gaetano Virtuoso, segretario generale in servizio presso il Comune di Pozzuoli (NA).

Considerazioni introduttive

La commissione ha ritenuto di formulare alcune considerazioni sulle peculiarità del dissesto del Comune di Napoli rappresentate dalle dimensioni dell'Ente, dall'entità della massa passiva accertata (oltre 4.038 miliardi di lire), dall'elevato numero di debiti (più di 7.500 partite) facenti capo ad oltre 5.000 creditori e dal rilevante numero di dipendenti comunali (circa 18.000).

Caratteristica ulteriore del dissesto del Comune di Napoli si è rivelata la varietà delle fattispecie di partite creditorie che spaziano dalle forniture alle grandi opere, dalle sentenze pretorili ai lodi arbitrari ed alle decisioni della Corte di Cassazione e degli organi giurisdizionali e amministrativi, il cui esame ha impegnato le capacità professionali dei componenti la commissione.

Il volume di lavoro posto in essere è messo in luce dal fatto che, alla data del 30 novembre 2001 in cui è stato approvato il piano di estinzione, l'organo straordinario aveva adottato circa 9.000 deliberazioni, aveva acquisito oltre 31.200 documenti e ne aveva trasmessi più di 7.900.

La massa passiva accertata a seguito della rilevazione e della definizione analitica di ciascuna ragione di debito in oltre 4.038.000 milioni di lire, a conclusione del lavoro ha fatto registrare debiti ammessi per 1.487.000 milioni di lire e debiti esclusi per 2.551.000 milioni di lire.

Il rilevante numero delle istanze, la voluminosa corrispondenza, il lavoro di determinazione degli importi dovuti ai creditori sia per sorte capitale che per gli interessi e gli oneri di rivalutazione monetaria, se dovuti, ha reso necessario l'utilizzo di un sistema elettrocontabile computerizzato supportato da oltre 500 programmi di lavoro.

Per procedere all'accertamento della sussistenza e della consistenza di ciascuna richiesta creditoria, la commissione straordinaria, in applicazione della normativa vigente, per ciascuna delle istanze pervenute da parte dei creditori ha dovuto chiedere alla direzione di ragioneria ed alle direzioni del Comune competenti per materia, e spesso anche all'avvocatura del Comune, i necessari riscontri sulla natura e sull'esistenza dei crediti derivanti da:

- debiti fuori bilancio riconosciuti dall'Ente con atti deliberativi adottati in anni anteriori al 1992;
- residui passivi delle gestioni precedenti iscritti nel conto consuntivo dell'esercizio 1992;
- debiti non riconosciuti concernenti situazioni che traevano origine da vertenze iniziate dai creditori in anni pregressi e definite anche oltre il termine del 31 dicembre 1992.

La commissione ha rilevato che l'amministrazione comunale non era in possesso di un elenco analitico dei debiti fuori bilancio riconosciuti con l'indicazione dei creditori; non aveva provveduto, in sede di compilazione del conto consuntivo relativo all'esercizio 1992, all'elencazione dei residui attivi e passivi distinta rispettivamente per debitore, creditore ed esercizi finanziari di provenienza; non aveva un elenco dettagliato dei residui passivi dichiarati pertinenti agli effetti amministrativi e non aveva un sistema informatizzato di tenuta delle scritture contabili. Ha dovuto quindi impostare un programma computerizzato che, effettuando controlli incrociati fra le circa 4.000 schede contabili trasmesse dall'Ente e le oltre 5.000 documentate istanze dei creditori, ha consentito di individuare ciascun titolare dei crediti e determinare l'importo del debito effettivamente dovuto.

Organizzazione dell'ufficio e consulenze

La commissione straordinaria di liquidazione per costituire la sua struttura operativa fin dall'inizio dell'attività ha ritenuto di avvalersi della collaborazione di personale dipendente dell'Ente locale. A seguito di non sempre facili intese con gli amministratori comunali succedutisi nel tempo, è riuscita ad ottenere l'assegnazione di un gruppo di dipendenti (dai quattro iniziali agli attuali tredici) che ha costituito la struttura di supporto dell'intera attività di liquidazione.

L'organo ha ravvisato la necessità di avvalersi di consulenze e collaborazioni esterne; l'esigenza si è manifestata fin dal momento dell'insediamento, quando si è accertato che le quattro aziende municipalizzate napoletane (A.T.A.N. - Azienda di Trasporti Pubblici ora A.N.M. - Azienda Napoletana di Mobilità; A.M.A.N. - Azienda di Gestione dell'Acquedotto Comunale, ora A.R.I.N. - Azienda Risorse Idriche Napoletane; A.M.C.L. - Azienda Centrale del latte ora in liquidazione; A.C.T.P. - Consorzio, con l'Amministrazione provinciale, di Trasporti Pubblici) si dichiaravano creditrici del Comune di Napoli per perdite di gestione relative ad esercizi antecedenti quello della dichiarazione di dissesto.

Per l'esame di tali disavanzi la commissione è stata autorizzata dal Ministero dell'interno, nei mesi di luglio e novembre del 1994, a stipulare apposita convenzione con nove professionisti - alcuni indicati, per il Consorzio A.C.T.P., dalla commissione straordinaria di liquidazione dell'amministrazione provinciale di Napoli, socia al 50% del Comune - con un onere complessivo di 644 milioni di lire. Il rapporto contrattuale con i predetti esperti si è concluso con l'acquisizione di relazioni sull'entità dei disavanzi (le perdite di gestione dell'A.T.A.N. - Azienda Municipale Trasporti, oggi A.N.M., per un valore di oltre 356 miliardi di lire, non sono state ritenute ammissibili alla massa passiva) e con la liquidazione dei compensi concordati.

La complessità della procedura di liquidazione, l'evolversi della normativa sul dissesto, hanno indotto la commissione ad instaurare un rapporto di consulenza con gli studi legali del prof. Francesco Pugliese, già ordinario di diritto amministrativo presso l'Università Federico II di Napoli e dell'avv. Lelio della Pietra, avvocato civilista e professore a contratto.

L'attività di consulenza è affidata, dal mese di dicembre del 2001, solo allo studio legale dell'avv. Lelio della Pietra, con una convenzione che prevede, fino al termine della gestione liquidatoria, un compenso complessivo di 100 milioni di lire.

Nei casi in cui la commissione straordinaria è stata chiamata in causa in liti attive e passive in ogni ordine e grado della giurisdizione la difesa delle ragioni della commissione e le azioni tese al realizzo di entrate sono state affidate allo studio legale degli avvocati della Pietra - Russo, che curano, sia in sede civile che amministrativa, gli interessi della liquidazione.

Allo stato, i professionisti sono costituiti in circa 30 giudizi; con gli atti deliberativi di affidamento degli incarichi si è concordato che i compensi siano contenuti in quelli minimi previsti dalla tariffa professionale e verranno corrisposti all'esito dei giudizi.

Le numerose richieste creditorie da esaminare, rientranti in molteplici fattispecie, nel primo periodo di attività in cui era più carente la collaborazione degli uffici comunali, hanno imposto l'acquisizione di pareri tecnici e di collaborazioni nell'esame delle situazioni debitorie che presentassero prevalenti aspetti tecnico - amministrativi.

Queste esigenze hanno indotto la commissione ad avvalersi della collaborazione dell'ing. Leonardo Pace, funzionario del provveditorato delle opere pubbliche di Napoli e del dr. Clemente Lombardi, segretario comunale. L'autorizzazione è stata concessa dal Ministero dell'interno nel mese di febbraio del 1996. L'attività è iniziata nel mese di aprile del 1996 e si è conclusa nel mese di luglio del 1997, con la corresponsione di un compenso complessivo di 46 milioni di lire.

Il volume della contabilità di cassa della liquidazione, pari ad oltre 1.280 miliardi di lire, compresa anche quella scaturente dalla gestione vincolata per un totale di circa 476 miliardi di lire, ha evidenziato la necessità che la stessa fosse affidata ad un esperto contabile che curasse l'impianto e la tenuta delle scritture fino alla redazione del rendiconto della gestione. L'esperto è stato individuato nel rag. Armando Montuori, già dirigente di settore dell'ufficio di ragioneria del Comune di Napoli, col quale si è concordato, a decorrere dal mese di agosto 1997 fino al 30 novembre 2001, un compenso di 128 milioni di lire. La collaborazione continuerà fino alla presentazione del rendiconto della gestione, con un presunto onere complessivo di circa 150 milioni.

L'applicazione, ad iniziare dal mese di luglio del 1998, della procedura semplificata di cui all'art. 90 bis del decreto legislativo n.77 del 1995, ha posto in evidenza la necessità di procedere alla registrazione fiscale delle transazioni stipulate con i creditori ed alla cura dei rapporti con l'ufficio del registro e con l'istituto bancario delegato alla riscossione del tributo, incarico che è stato affidato allo studio legale De Vita - Maffei ed alla commercialista dr.ssa Adalgisa Fiordellisi, la quale ha curato anche gli aspetti relativi alla tassazione I.R.P.E.F. dei crediti transatti. I summenzionati professionisti si sono occupati della registrazione di circa 850 transazioni, percependo un compenso complessivo, fino al 30 novembre 2001, di 182 milioni di lire.

Attestazioni dei funzionari comunali

Avviata fin dall'inizio dell'anno 1998 la procedura semplificata ex art. 90 bis del decreto legislativo n.77 del 1995, la commissione ha sempre richiesto ai funzionari dell'Ente, prima di procedere all'ammissione di crediti alla massa passiva, le dichiarazioni previste dal quarto comma dell'art. 254 del vigente testo unico. Sono stati pochi i casi di dichiarazioni rese in senso contrario alle istanze dei creditori e rare le mancate risposte alle richieste dell'organo straordinario. Le due ultime ipotesi sono state oggetto delle motivazioni di esclusione dei crediti dalla massa passiva della liquidazione.

Adozione della procedura semplificata

La commissione straordinaria, dopo l'entrata in vigore dell'art. 16 del decreto legislativo n.342 del 1997, ha deciso, d'intesa con l'amministrazione comunale, l'adozione della procedura semplificata per la liquidazione del dissesto e conseguentemente, ai sensi di quanto previsto dal 5° comma dell'art. 258 del decreto legislativo n.267 del 2000, non è stata tenuta ad approvare e depositare il piano di rilevazione della massa passiva.

La commissione, con atto n.475 del 14 dicembre 2001, ha deliberato il piano di estinzione delle passività pregresse ed ha provveduto al deposito presso il Ministero dell'interno in data 19 dicembre 2001.

In ordine allo stato della procedura la commissione ha fatto presente che il Ministero dell'interno, con nota del 15 gennaio 2002, ha chiesto chiarimenti sugli atti depositati e la commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali, nella seduta del 23 gennaio 2002, ha ravvisato la necessità di acquisire ulteriori elementi di valutazione del piano di estinzione. Le richieste sono state soddisfatte con una nota del 29 aprile 2002. Successivamente il Ministero dell'interno, in data 23 luglio 2002, ha comunicato che la commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali, nella seduta del 18 luglio 2002 per il Comune di Napoli, aveva espresso parere favorevole all'applicazione dell'art. 268 bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento

degli Enti locali introdotto dall'art. 3 bis della legge 24 aprile 2002, n.75. La commissione ha affermato che la comunicazione del Ministero dell'interno non ha avuto un seguito.

La commissione straordinaria di liquidazione dichiara di aver definito entro il 30 novembre 2001 tutte le istanze di ammissione alla liquidazione pervenute a quella data. Fino al 23 luglio 2002, data della comunicazione ministeriale di avvio della nuova procedura, risultano essere state definite - attesa la disponibilità finanziaria - ulteriori partite creditorie per un valore complessivo di 23.643,1 milioni di lire e sono stati transatti crediti per un importo lordo di 38.189,7 milioni di lire, pagati al 60% per 22.913,8 milioni di lire. Dopo il 23 luglio 2002 altre richieste, per complessivi 19.296,5 milioni di lire, non sono state più esaminate dall'organo straordinario, che però ha ritenuto, ove necessario, di avviare l'istruttoria con i competenti uffici comunali per l'accertamento della sussistenza dei crediti.

L'acquisizione delle entrate della gestione della liquidazione

Per quanto concerne le problematiche affrontate per la realizzazione delle entrate proprie, la commissione, fin dall'inizio dell'attività, ha rilevato che una commissione straordinaria di liquidazione costituita da tre componenti che doveva operare in un Comune con oltre 18.000 dipendenti, divisi in vari dipartimenti, non potesse agire direttamente, attesa la vastità delle materie da trattare, né sovrapporre unità esterne a quelle che operavano normalmente nell'Ente fondamentalmente per i costi certamente troppo elevati. Inoltre, al momento dell'insediamento dell'organo straordinario, si è riscontrata, in relazione allo stato dell'attività di riscossione posta in essere dagli uffici comunali, l'insussistenza delle condizioni necessarie per l'esercizio di un'azione sostitutiva nella predisposizione dei ruoli e si è ritenuto che le somme riportate fra i residui attivi del conto consuntivo 1992 fossero tutte accertate. La commissione si è quindi avvalsa degli uffici incaricati della riscossione, richiamando l'attenzione dei dirigenti comunali sul rischio della prescrizione di entrate dell'Ente che sarebbero dovute confluire nella massa attiva della gestione di liquidazione e sollecitando l'adozione di provvedimenti interruttivi dei termini.

Durante la gestione liquidatoria è stata verificata la regolarità della periodica riscossione delle entrate (ruoli e liste di carico). E' rimasta di esclusiva competenza dei dirigenti la verifica della sussistenza delle ragioni del mantenimento di somme fra i residui attivi da riscuotere. In proposito la ragioneria generale del Comune ha trasmesso alla commissione, con nota del 5 aprile 2002, un prospetto relativo al riaccertamento ed alla sussistenza delle somme da conservare fra i residui attivi rimasti da riscuotere, determinate in complessivi 334.956,5 milioni di lire, in luogo dell'ammontare di 699.527,7 milioni di lire già risultante quale valore differenziale fra l'importo dei residui attivi iscritti nel conto consuntivo dell'anno 1992, ricalcolati in 1.080.331,8 milioni di lire e le riscossioni effettuate fino al 30 novembre 2001 per 380.804,1 milioni di lire. Il responsabile dell'ufficio ragioneria ha segnalato che le somme conservate sono state considerate esigibili dai responsabili dei settori comunali, ma la loro riscossione appare incerta e non potrà avvenire in tempi brevi; ha, inoltre, dichiarato che tutte le somme riscosse sono state versate al fondo della liquidazione.

L'organo straordinario fa presente che, al fine di realizzare crediti di elevato importo, ma risultati di difficile riscossione da parte dell'Ente, si è attivato rivolgendosi in alcuni casi all'autorità giudiziaria. Accertata l'esistenza fra i residui attivi di un credito nei confronti della Regione Campania per 40.816,2 milioni di lire relativo a stipendi dovuti a dipendenti delle ex U.S.L. ed anticipati dal Comune nel periodo dal 1982 al 1987, ha prima diffidato la Regione ad assolvere l'obbligazione ed in seguito l'ha convenuta in giudizio per vedersi riconoscere in sede giurisdizionale l'importo del credito. Analogamente si è proceduto nei confronti dell'A.R.I.N. (Azienda risorse idriche napoletane - già A.M.A.N.) con domanda riconvenzionale avanzata nel corso di un giudizio nel quale la commissione è stata chiamata per aver denegato l'ammissione di un credito di oltre 318.000 milioni di lire all'azienda municipale. Con l'istanza giudiziale ha chiesto il pagamento di un debito di 157.611,3 milioni di lire, oltre agli interessi, dovuto dall'A.R.I.N. per canoni riscossi fino al 1992 e non versati alla tesoreria del Comune. La commissione ritiene che, alla definizione dei due giudizi pendenti, sarà acquisito alla cassa della liquidazione un importo non inferiore a 298.000 milioni di lire.

Le difficoltà riscontrate nello svolgimento della procedura

Al fine di valutare le difficoltà incontrate nelle operazioni, la commissione ha segnalato che l'evoluzione della normativa sul dissesto degli Enti locali attraverso la semplificazione di alcune modalità operative, ha favorito, per un verso l'attività delle commissioni di liquidazione, ma è stato anche un elemento di ritardo nella definizione della procedura liquidatoria.

Altra occasione di ritardo è stata determinata dall'obbligo che le commissioni avevano di acquisire dagli Enti le schede di rilevazione dei debiti sottoscritte dal sindaco, dal segretario generale e dai funzionari dell'Ente spesso estranei alle precedenti gestioni. L'acquisizione della sopraillustrata documentazione è stata complessa e difficile. Solo nel 1997, con le modifiche introdotte dal decreto legislativo n.342, l'obbligo di acquisire le schede è stato trasformato in facoltà di richiedere agli uffici comunali specifiche attestazioni sulla sussistenza e congruità dei crediti richiesti.

Le modifiche normative hanno introdotto nuovi e più favorevoli criteri per l'ammissione alla massa passiva della liquidazione ed hanno quindi imposto alla commissione straordinaria la revisione delle situazioni debitorie precedentemente escluse dalla massa passiva. Per il Comune di Napoli il riesame ha riguardato oltre 3.000 pretese creditorie escluse per effetto delle precedenti disposizioni di legge.

Anche la previsione della procedura semplificata di cui all'art. 90 bis del decreto legislativo n.77 del 1995, introdotta dall'art. 16 del decreto legislativo 15 settembre 1997, n.342, ha comportato il riesame di molte istanze in precedenza escluse e definibili transattivamente per effetto della nuova disposizione.

Modifiche hanno anche riguardato la notifica dei provvedimenti di esclusione dalla massa passiva. Infatti la precedente normativa prevedeva che tutti i provvedimenti di esclusione fossero comunicati ai creditori dopo il deposito del piano di rilevazione. Le commissioni che non avevano depositato il piano ed avevano adottato la procedura semplificata, come il Comune di Napoli, non erano più tenute al deposito del piano di rilevazione dei debiti, ma solo alla redazione del piano di estinzione; hanno dovuto procedere alla notifica non solo dei provvedimenti di esclusione, ma anche di quelli di ammissione alla massa passiva relativi a coloro che non avevano accolto la proposta di transazione.

Altro motivo di ritardo nell'attività di liquidazione è stato, secondo la commissione, la mancata previsione legislativa di un termine oltre il quale non potessero essere più accolte le istanze di insinuazione dei creditori.

L'organo straordinario del Comune di Napoli lamenta che, dopo la raccolta della maggior parte delle istanze di ammissione alla massa passiva a seguito del pubblico avviso, è proseguita da parte degli uffici comunali la presentazione di altre richieste di ammissione, sia conseguenti al rinvenimento di ulteriori documenti probatori di vecchi debiti, sia per l'emanazione di sentenze relative a vertenze traenti origine da fatti antecedenti il 31 dicembre 1992, nelle quali l'Ente risultava soccombente.

Il Ministero dell'interno, nel mese di aprile del 2000, ha suggerito di stabilire un termine finale per l'acquisizione delle istanze di insinuazione al passivo. Allo scadere del termine fissato dalla commissione, sono pervenute circa 1.500 nuove domande che sono state esaminate ai fini dell'ammissione alla massa passiva. Dopo la scadenza del predetto termine, l'avvocatura del Comune ha continuato a trasmettere sentenze di condanna dell'Ente, che sono state oggetto di rilevazione entro i limiti della massa attiva disponibile. Esaurita quest'ultima fase, la commissione ha potuto completare la propria attività elaborando il piano di estinzione.

L'applicazione della procedura semplificata

Dopo l'entrata in vigore dell'art. 16 del decreto legislativo n.342 del 1997 che ha introdotto la procedura semplificata, per verificare la competenza passiva dell'Ente la commissione ha richiesto ed acquisito dai funzionari comunali le dichiarazioni previste dal 4° comma dell'art.254 del testo unico.

L'organo straordinario ha quindi proposto all'amministrazione il 5 marzo 1998, l'adozione della procedura semplificata, ricevendo con la deliberazione della giunta n.1.075 del 30 marzo 1998, l'adesione e l'impegno a coprire con propri fondi le ulteriori necessità finanziarie.

La commissione, dopo l'acquisizione del mutuo di 599.788,8 milioni di lire concesso dalla Cassa depositi e prestiti in data 23 giugno 1998, dal mese di luglio dello stesso anno ha avviato le transazioni con i creditori. Alla procedura sono stati invitati i 3.503 creditori ammessi per un valore di 1.436.873 milioni di lire, al netto dei crediti riconosciuti a favore di 18.432 dipendenti comunali per complessivi 49.787,2 milioni di lire, che sono stati pagati per intero.

L'adesione alla proposta di transazione è pervenuta da parte di 2.092 creditori per un importo lordo complessivo di 1.069.307,7 milioni di lire; i crediti sono stati pagati al 60% del loro valore, pari a complessive 641.589,6 milioni di lire, nel termine massimo di trenta giorni dalla sottoscrizione della transazione e fino alla data del 30 novembre 2001, in cui è stato definito il piano di estinzione; è risultato che 1.411 creditori, per un valore di 367.565,2 milioni di lire, non avevano accolto la proposta di transazione avanzata dall'organo straordinario.

Il piano di estinzione delle passività pregresse

Dall'attività di rilevazione generale dell'indebitamento pregresso dell'Ente risalente al 31 dicembre 1992 sono emerse 7.523 partite creditorie facenti capo a 5.016 creditori censiti, oltre a quelle relative ai 18.432 dipendenti comunali, che ammontano a complessivi 4.046.671,5 milioni di lire che di seguito si espongono in modo articolato.

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	250.557.832.291
Debiti fuori bilancio riconosciuti	507.584.830.152
Debiti transatti dall'OSL (procedura ordinaria)	28.176.876.874
Debiti transatti dall'OSL (procedura semplificata)	641.589.648.390
Debiti conseguenti a procedure esecutive	58.750.995.669
Oneri della gestione di liquidazione	8.500.000.000
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	2.551.511.302.234
Totale	4.046.671.485.610

I debiti di bilancio e fuori bilancio di maggior rilievo distinti per tipologia sono i seguenti: 282.402,5 milioni di lire per lavori pubblici; 70.014,7 milioni di lire per espropri; 54.408 milioni di lire per forniture di energia elettrica; 49.787,2 milioni di lire di spese per il personale; 39.030,1 milioni di lire per forniture idriche; 21.083,3 per competenze professionali.

I compensi all'organo straordinario di liquidazione ammontano a 1.300 milioni di lire, quelli per i consulenti esterni sono pari a 6.000 milioni di lire e le spese di amministrazione ammontano a 1.200 milioni di lire.

Le tipologie di debiti esclusi dalla liquidazione più rilevanti sono rappresentate da 1.056.967,2 milioni di lire per lavori pubblici, 130.735,1 milioni di lire per espropri, 24.356,1 milioni di lire per competenze professionali, 14.782,5 milioni di lire per forniture di energia elettrica e 6.740,6 milioni di lire per forniture idriche.

Il piano di estinzione delle passività pregresse è stato adottato con deliberazione n.475 del 14 dicembre 2001 della commissione straordinaria di liquidazione, trasmesso al Ministero dell'interno il 19 dicembre 2001 e approvato il 4 dicembre 2002.

Nel documento contabile si prevede il pagamento integrale (100%) dei residui debiti pregressi definiti nell'importo complessivo di 367.565,2 milioni di lire e ciò è reso possibile dalla massa attiva realizzata pari a 1.178.323,4 milioni di lire così ripartita:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	47.624.718.749
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	333.179.372.516
Ratei di mutui disponibili	50.900.351.168
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	7.173.543.305
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	599.788.812.280
Interessi attivi sul conto della liquidazione	2.927.453.976
Altre risorse destinate al finanziamento delle passività	136.729.153.016
Totale	1.178.323.405.010

Il piano di estinzione dei debiti pregressi non ha potuto tenere conto dei residui attivi ancora da riscuotere dal Comune, rideterminati dall'Ente solo in data 5 aprile 2002 in un importo pari a 335.000 milioni di lire senza l'indicazione dei tempi occorrenti per la loro riscossione. La commissione non ha inoltre considerato i ricorsi presentati al Ministero dell'interno da circa 500 creditori ai sensi dell'art.254, sesto comma, del decreto legislativo n.267 del 2000, viste sia le comunicazioni ricevute dal Ministero in ordine ai tempi lunghi necessari per la definizione di ciascun ricorso, sia una risoluzione ministeriale del 3 aprile 2000 che manifestava l'avviso di evitare accantonamenti di somme in attesa della definizione delle impugnazioni. L'ammontare dei debiti relativi ai ricorsi pendenti alla data del deposito del piano di estinzione era di 1.268.866,6 milioni di lire, somma ridotta a 427.477,3 milioni di lire in conseguenza di avvenute ulteriori transazioni per 23.291,3 milioni di lire, di rinuncia al gravame da parte dell'A.N.M. Azienda Napoletana di Mobilità per 356.299,7 milioni di lire e da parte del C.T.P. Consorzio Trasporti Pubblici per 150.775 milioni di lire, nonché del mancato accoglimento del ricorso presentato dall'A.R.I.N. Azienda Risorse Idriche Napoletane per 318.763,4 milioni di lire, e aumentata di 7.740 milioni di lire per effetto di ulteriori ricorsi presentati al Ministero.

Comune di Palagonia (CT)

ab. 16.568

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1994. Con decreto del Presidente della Repubblica del 7 novembre 1994 è stata nominata la commissione straordinaria di liquidazione, che si è insediata il 4 gennaio 1995, composta dai liberi professionisti di seguito indicati, scelti in una rosa di nominativi segnalati dai rispettivi albi professionali su richiesta del Prefetto di Catania:

- presidente dr. Enea Lenzo, commercialista e revisore contabile con studio in Zafferana Etnea (CT), già presidente del collegio dei revisori del Comune di Catania, già presidente del collegio dei revisori del Comune di Trecastagni (CT);
- dr. Domenico Di Salvo, commercialista e revisore contabile con studio in Misterbianco (CT), docente di materie economico - aziendali in istituti statali, già presidente del collegio dei revisori del Comune di Misterbianco (CT) e revisore del Comune di Mascali (CT);
- rag. Emanuele Spataro, commercialista e revisore contabile con studio in Caltagirone (CT), presidente del collegio dei ragionieri di Caltagirone (CT) dal 1992, revisore contabile presso il Comune di Mineo (CT).

La commissione non ha proceduto all'assunzione di personale proprio, ma ha utilizzato il personale del Comune ricorrendo, in alcuni casi, a prestazioni di lavoro straordinario compensate a carico della gestione della procedura straordinaria.

Il caso di maggior rilievo è quello relativo alla collaborazione prestata dall'inizio della procedura dal sig. Sebastiano Di Nicolò, responsabile dell'ufficio tributi del Comune di Palagonia, ove è inquadrato al settimo livello (D 1), che ha costituito un supporto permanente compensato con trenta ore mensili di lavoro straordinario. L'ammontare lordo complessivamente utilizzato per tali collaborazioni è stato di 62,4 milioni di lire.

La commissione ha ritenuto di utilizzare le seguenti consulenze esterne:

- avv. Angelo Russo, amministrativista, già componente del comitato provinciale di controllo di Catania, per pareri e assistenza legale nei casi di maggiore complessità; l'incarico, affidato l'11 marzo 1997, ha avuto la durata di dodici mesi; il compenso per le prestazioni professionali è stato fissato in 24 milioni di lire, oltre all'I.V.A. ed alla C.P.A.;
- ing. Giuseppe Piazza, al quale è stato richiesto, con deliberazione n.14 del 6 ottobre 1998, di verificare la fondatezza tecnico - contrattuale di un credito di 2.275 milioni di lire definito in procedura semplificata per 1.347,3 milioni di lire; per l'espletamento di detto incarico è stato liquidato un compenso di 2,2 milioni di lire;
- rag. Carlo Franco, consulente del lavoro, incaricato, con deliberazione n.4 del 18 marzo 1997, della regolarizzazione delle posizioni debitorie nei confronti di vari enti previdenziali, facendo ricorso ai condoni; il compenso lordo previsto è stato di 2,5 milioni di lire.

E' stata richiesta, per ciascun debito, l'attestazione dei responsabili dei servizi competenti per materia, allo scopo di avere un riscontro certo su alcune caratteristiche del debito rilevato. La commissione fa presente che, in alcuni casi, si era avuto il rifiuto da parte del funzionario sul presupposto della giustificata mancata conoscenza dei fatti. Nei casi di attestazione negativa si è provveduto, per tale motivazione, all'esclusione dalla massa passiva della relativa posizione.

Sono state adottate le procedure semplificate previste dall'art.258 del testo unico a seguito della deliberazione di adesione della giunta comunale del 3 gennaio 1998; non si è quindi provveduto all'elaborazione ed al deposito del piano di rilevazione dei debiti così come previsto dalla normativa.

L'ammontare della massa passiva risulta così ripartito:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1993	6.185.192.367
Debiti fuori bilancio riconosciuti	1.296.437.324
Debiti transatti dall'OSL (procedura ordinaria)	3.207.748.532
Debiti transatti dall'OSL (procedura semplificata)	4.769.904.912
Debiti conseguenti a procedure esecutive	-
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	2.225.677.074
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	546.292.673
Totale	18.231.252.882

Il numero dei creditori era pari a 713 intestatari di 1.891 partite creditorie; le situazioni debitorie sono state tutte definite; i debiti esclusi sono 44 per un ammontare di 546,3 milioni di lire, di cui un debito di 347,8 milioni di lire nei confronti dell'amministrazione provinciale di Catania per contributi a favore dell'infanzia. Avverso l'esclusione, non sono stati presentati ricorsi al Ministero dell'interno.

Per gli oneri della gestione di liquidazione le voci più rilevanti sono rappresentate dai compensi ai componenti della commissione che ammontano a 2.059 milioni di lire, dai compensi per lavoro straordinario corrisposti al personale comunale pari a 67,6 milioni di lire e dai compensi per consulenze esterne pari a 33,6 milioni di lire.

La massa attiva disponibile per il finanziamento delle passività è pari a 21.228,9 milioni di lire ed così ripartita:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	219.058.861
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1993	6.947.754.317
Ratei di mutui disponibili	-
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	-
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	12.459.719.216
Mutuo a carico del bilancio del Comune	1.600.000.000
Interessi attivi sul conto della liquidazione	2.400.375
Totale	21.228.932.769

I residui attivi incassati alla data del 1° agosto 2002 ammontano a 5.015,5 milioni di lire; il mutuo a carico dello Stato è stato concesso il 23 giugno 1998 e quello a carico del Comune, deliberato dal consiglio comunale il 21 agosto 1998, è stato erogato il 1° marzo 2002.

Per l'acquisizione dei mezzi finanziari, particolari difficoltà sono state riscontrate nelle riscossioni tramite il concessionario delle utenze acquedottistiche per cause inerenti l'insolvenza degli utenti.

L'organo straordinario ritiene che esista ancora un contenzioso giudiziario pendente per debiti fuori bilancio, già affidato a studi legali esterni, di cui non è possibile ricostruire la documentazione attraverso l'ufficio legale ed i funzionari dei singoli servizi del Comune. Tali debiti sono rimasti nel sommerso e l'organo straordinario presume che ciò sia avvenuto intenzionalmente, ad opera degli interessati, che ritengono di poter essere meglio soddisfatti nelle loro pretese alla maturazione del giudicato.

La commissione di liquidazione afferma che l'evoluzione della normativa ha imposto più volte il riesame, per i necessari adeguamenti, di gran parte delle operazioni già effettuate, elenca una serie di difficoltà che hanno contribuito a rallentare le operazioni della gestione di liquidazione ed in particolare evidenzia:

- la carenza di disponibilità del personale dipendente dall'Ente;
- le complesse ricerche di riscontri documentali in un contesto disorganizzato e inefficiente;
- le difficili comunicazioni interne con i settori di volta in volta coinvolti: ragioneria generale, ufficio tecnico, segreteria generale, ufficio legale, consiglio comunale, sindaco, tesoreria;
- i tempi di attesa nella ricerca delle necessarie interazioni con enti ed uffici esterni: uffici giudiziari, studi legali di patrocinio dei creditori, enti previdenziali, catasto, Ministero dell'interno, Ministero dell'economia e delle finanze.

Il piano di estinzione, presentato al Ministero dell'interno nel mese di novembre del 2002, è stato restituito con la richiesta di estendere la procedura semplificata ad altre fattispecie debitorie rimaste escluse, derivanti da sentenze passate in giudicato dopo la chiusura delle operazioni. Da accertamenti effettuati dalla commissione con la collaborazione dell'ufficio legale dell'Ente sono emerse nuove pendenze debitorie per un valore di circa 6.000 milioni di lire. Difficoltà per la conclusione delle procedure sono derivate dalla circostanza che il Comune, interessato alla consultazione elettorale del 25 maggio 2003, non ha consentito la definizione delle operazioni per offrire ai nuovi amministratori l'opportunità di pronunciarsi sulle situazioni debitorie pendenti che per la loro entità, secondo quanto dichiarato dalla commissione di liquidazione, potrebbero determinare un nuovo dissesto finanziario.

Comune di Pedaso (AP)**ab. 1.968**

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1994. Con decreto del Presidente della Repubblica del 7 giugno 1994 è stato nominato commissario straordinario di liquidazione il dr. Maurizio Piccinini, laureato in economia e commercio, direttore amministrativo - contabile in servizio presso l'ufficio territoriale del Governo di Ascoli Piceno.

L'organo straordinario di liquidazione non ha ritenuto di dotarsi di specifico personale.

Per ciascun debito è stata acquisita l'attestazione da parte dei responsabili comunali per materia che la prestazione era stata effettivamente resa, non era avvenuto il pagamento, anche parziale, del corrispettivo ed il debito non era caduto in prescrizione alla data di dichiarazione del dissesto.

Il piano di rilevazione dei debiti è stato depositato al Ministero dell'interno il 15 novembre 1996. In esso era indicata una massa passiva pari a 956,8 milioni di lire così ripartita:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1993	210.284.799
Debiti fuori bilancio riconosciuti	206.704.270
Debiti transatti dall'OSL	273.224.066
Squilibrio della gestione vincolata	211.961.372
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	41.735.000
Debiti fuori bilancio non ammessi	12.884.130
Totale	956.793.637

Avverso l'esclusione dell'unico debito fuori bilancio non ammesso è stato presentato ricorso al Ministero dell'interno che risulta respinto.

Il numero dei creditori è di circa 250 e le situazioni debitorie risultano tutte definite. E' stato accertato un ulteriore debito fuori bilancio per un ammontare di 37,8 milioni di lire.

L'importo della massa attiva risulta evidenziato dal seguente prospetto:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	105.965.500
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1993	-
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	853.828.137
Interessi attivi sul conto della liquidazione	-
Totale	959.793.637

Non sono stati alienati beni dell'Ente, né sono state adottate le modalità previste dall'art.258 del testo unico.

Nella gestione del dissesto si sono evidenziate difficoltà specifiche dello stato dell'Ente nonché altre dovute ad alcune particolarità come la mancanza di un responsabile dell'ufficio finanziario, andato nel frattempo in pensione e quindi di una memoria storica degli eventi che sono stati ricostruiti analiticamente.

Il piano di estinzione è in fase di definitiva redazione alla data del 28 maggio 2003.

Comune di Quindici (AV)**ab. 3.005**

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1994. Con decreto del Presidente della Repubblica del 20 giugno 1994 è stato nominato il commissario straordinario di liquidazione nella persona del dr. Antonino Gagliardo, laureato in giurisprudenza, segretario comunale in servizio presso il Comune di Nusco (AV).

Data l'assoluta mancanza di professionalità specifiche del personale in servizio presso il Comune di Quindici (mancava inizialmente anche il ragioniere), l'organo straordinario si è avvalso della collaborazione di due dipendenti del Comune di Nusco:

- rag. Nicola Tuozzolo che ha iniziato la propria attività il 12 dicembre 1996 e la collaborazione è ancora in atto; il compenso complessivo previsto è pari a 9 milioni di lire ed il compenso corrisposto fino al 9 gennaio 2003 è pari a 5,9 milioni di lire;
- sig. Giuseppe Capone, economo, che ha iniziato la propria attività il 3 dicembre 1997 e la collaborazione è ancora in atto; il compenso complessivo previsto è pari a 7,5 milioni di lire ed il compenso corrisposto fino al 9 gennaio 2003 è pari a 5,9 milioni di lire.

L'organo straordinario non ha ritenuto di doversi avvalere di consulenze esterne.

Per ciascuna partita debitoria, è stato acquisito dai responsabili del servizio l'attestazione circa la resa della prestazione, il mancato pagamento e la non avvenuta prescrizione del debito.

Un primo piano di rilevazione dei debiti è stato depositato al Ministero dell'interno il 21 marzo 1997, ma non ha ricevuto l'approvazione ministeriale; il 3 aprile 1998 è stato presentato un secondo piano di rilevazione approvato dal Ministero che ha avuto due provvedimenti di integrazione in data 29 dicembre 1999 ed in data 27 settembre 2000. La massa passiva risultante dall'ultimo piano aggiornato è pari a 4.249,9 milioni di lire così ripartita:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1993	339.822.917
Debiti fuori bilancio riconosciuti	3.791.154.215
Debiti transatti dall'OSL	-
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	92.265.802
Debiti fuori bilancio esclusi	26.699.033
Totale	4.249.941.967

Dei debiti fuori bilancio riconosciuti le voci più rilevanti sono rappresentate da:

- spese per fornitura di acqua 913,3 milioni di lire;
- spese per competenze professionali 651,4 milioni di lire;
- spese per sentenze di condanna per risarcimento danni 508,3 milioni di lire;
- debiti nei confronti dello Stato 349,9 milioni di lire;
- quote imposte inesigibili 301,3 milioni di lire.
- spese per fornitura di energia elettrica 296,2 milioni di lire;
- spese per il personale 152,3 milioni di lire,

(di cui 88,2 milioni di lire per contributi previdenziali ed assistenziali).

L'organo straordinario dichiara che non ha provveduto ad operare transazioni e che le partite debitorie ammesse sono state pari a 225, tutte definite.

Per quanto concerne i debiti fuori bilancio non ammessi alla procedura di liquidazione, dall'elenco fornito dal commissario straordinario risultano 5 situazioni debitorie per un ammontare complessivo di 63 milioni di lire, di cui 35,8 milioni di lire di crediti rivendicati dal tesoriere dell'Ente. Avverso l'esclusione risultano presentati tre ricorsi al Ministero dell'interno, per un ammontare complessivo di 26,7 milioni di lire per nessuno dei quali è intervenuta la decisione.

L'importo della massa attiva risulta evidenziato dal seguente prospetto:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	148.729.042
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1993	97.911.190
Mutui a carico del bilancio dello Stato	4.076.797.315
Interessi attivi sul conto della liquidazione	24.666.840
Totale	4.348.104.387

E' stata autorizzata la concessione di tre mutui, di cui il primo per un ammontare di 3.562,7 milioni di lire il 28 luglio 1998, un secondo mutuo pari a 126,7 milioni di lire il 20 luglio 2000 ed infine un ulteriore mutuo per 387,4 milioni di lire il 29 gennaio 2002. L'organo straordinario ha segnalato l'impossibilità di riscuotere le somme allocate a residuo, quali i proventi per la gestione dell'acquedotto, in quanto le utenze idriche del Comune erano prive di contatore e di contratto di utenza. Difficoltà sono state denunciate per la riscossione del fondo di cassa di competenza della gestione straordinaria che è stato accreditato solo nel mese di gennaio del 2003.

L'organo straordinario di liquidazione non ha ritenuto di avvalersi delle procedure semplificate di cui all'art. 258 del testo unico n.267 del 2000 ed il 16 maggio 2002 ha adottato un piano di estinzione delle passività approvato in sede ministeriale il 17 ottobre 2002; nel mese di dicembre del 2002 il commissario ha adottato un provvedimento di revisione del piano di estinzione.

L'organo straordinario attribuisce i ritardi nella chiusura della procedura di liquidazione alla necessità di presentare aggiornamenti al piano di rilevazione dei debiti per l'inserimento di nuovi debitori ed ai tempi occorsi in sede ministeriale per l'autorizzazione alla concessione dei mutui richiesti.

Comune di Rocca Canterano (RM)

ab. 251

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica del 15 settembre 2000, è stato nominato, in sostituzione del dr. Agostino D'Acuti, nominato con decreto del Presidente della Repubblica del 28 luglio 1993 e deceduto, il commissario straordinario di liquidazione nella persona del dr. Fabrizio Ridolfi, laureato in economia e commercio, direttore amministrativo - contabile in servizio presso l'ufficio territoriale del Governo di Roma.

Il dr. D'Acuti si è avvalso della collaborazione di una impiegata presso il Comune di Rocca Canterano, dal 24 febbraio 1994 al 31 dicembre 1999, e dei consulenti esterni:

- geom. Vittorio Savina, incaricato della individuazione, della stima e dell'accertamento degli immobili comunali per le valutazioni necessarie al fine dell'alienazione degli stessi immobili per un compenso di 23,6 milioni di lire;
- avv. Cesare Ciaffi, incaricato di fare opposizione ad una procedura esecutiva per un debito rientrato nella liquidazione.

Il commissario Ridolfi ha ripreso, il 7 dicembre 2000, la collaborazione con l'impiegata del Comune, che si è protratta fino al termine dei lavori ed ha utilizzato quale consulente l'avv. Ciaffi fino al termine della procedura di liquidazione per un compenso complessivo pari a 5,5 milioni di lire.

Il commissario straordinario per la liquidazione dr. D'Acuti ha provveduto al deposito presso il Ministero dell'interno del piano di rilevazione della massa passiva ed è stato autorizzato a contrarre un mutuo di 632 milioni di lire.

A partire dall'aprile 1997 il dr. D'Acuti, che aveva già disposto acconti nel 1995, incassato il mutuo ed alienati beni del Comune già individuati, ha liquidato e pagato a saldo le somme incluse nel predetto piano di rilevazione nonché altre di cui è successivamente venuto a

conoscenza. Ha inoltre liquidato e pagato gli oneri della liquidazione consistenti nel compenso all'organo straordinario, al personale comunale utilizzato ed ai consulenti esterni.

Il Ministero dell'interno ha fatto presente al nuovo commissario che l'organo straordinario della liquidazione avrebbe dovuto provvedere, ai sensi dell'art. 256 del testo unico, alla liquidazione ed al pagamento delle residue passività sino alla concorrenza della massa attiva realizzata entro venti giorni dalla notifica del decreto di approvazione del piano di estinzione.

Avendo il primo commissario erroneamente anticipato le operazioni prima dell'approvazione del piano di estinzione, il nuovo commissario, nel mese di maggio del 2001, ha sottoposto al Ministero dell'interno l'opportunità di non procedere alla riapertura della procedura di liquidazione, in quanto la stessa aveva di fatto realizzato la maggior parte degli obiettivi. In quella circostanza ha segnalato:

- la presenza di alcune pendenze riguardanti il pagamento di due cartelle esattoriali relative a sanzioni ed interessi per ritardato pagamento di ritenute alla fonte dovute per gli anni 1991 e 1992 ed emerse solo nel 1999;
- la necessità di regolarizzare i pagamenti delle competenze dei consulenti esterni effettuati senza la preventiva acquisizione delle fatture e dei visti di congruità dei colleghi professionali;
- le difficoltà di pagare creditori ammessi alla liquidazione ma non reperibili.

Ritenendo il commissario viziato nel merito le cartelle esattoriali, è stato proposto ricorso all'Amministrazione finanziaria e disposto l'accantonamento della somma in contestazione con vincolo di destinazione in attesa dell'esito del ricorso, che il Ministero ha condiviso. Analogo accantonamento dovrà essere previsto per le somme che alla fine della procedura dovessero permanere nella disponibilità della liquidazione, in quanto i creditori destinatari delle stesse non risultino reperibili.

Per quanto riguarda i consulenti esterni, il Ministero ha condiviso la necessità che i professionisti presentino la documentazione comprovante la propria pretesa ed il visto dell'ordine professionale competente.

Il piano di estinzione è stato presentato dal commissario il 7 novembre 2002 e la massa passiva espone i seguenti elementi:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	1.310.292.042
Debiti fuori bilancio riconosciuti	407.079.343
Debito transatto dall'OSL	120.954.806
Squilibrio della gestione vincolata	28.949.515
Oneri per la gestione di liquidazione	147.594.770
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	34.155.611
Totale	2.049.026.087

I debiti fuori bilancio più consistenti sono rappresentati da: spese per lavori pubblici pari a 157,1 milioni di lire, contributi previdenziali ed assistenziali per 67,1 milioni di lire, debiti per fornitura di energia elettrica pari a 67,1 milioni di lire e per competenze professionali pari a 57,6 milioni di lire.

L'unico debito per il quale è intervenuta una transazione riguarda l'esecuzione di lavori pubblici per un ammontare di 121 milioni di lire.

I debiti non ammessi alla liquidazione sono 34 per un ammontare complessivo di 34,2 milioni di lire; avverso l'esclusione non risultano presentati ricorsi al Ministero dell'interno.

Per quanto concerne gli oneri della liquidazione, i compensi all'organo straordinario si ripartiscono tra il primo commissario al quale sono stati corrisposti 70,4 milioni di lire ed il secondo commissario al quale sono andati 21,7 milioni di lire; le spese generali per la liquidazione sono ammontate a 1,5 milioni di lire; ai consulenti esterni sono stati corrisposti

compensi per 29 milioni di lire ed al personale amministrativo sono stati corrisposti per lavoro straordinario 25 milioni di lire.

La massa attiva è rappresentata da:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	-
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	65.594.416
Ratei di mutui disponibili	-
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	13.980.000
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	631.445.830
Interessi attivi sul conto della liquidazione	19.062.682
Totale	730.082.928

I residui attivi sono costituiti in misura prevalente dai ruoli di riscossione della tassa per i rifiuti solidi urbani. Gli immobili alienati per far fronte alla liquidazione sono stati nove.

Il piano di estinzione è stato presentato al Ministero dell'interno il 9 novembre 2002 ed è stato approvato con decreto ministeriale del 1° aprile 2003.

Comune di Ruoti (PZ)

ab. 3.687

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica del 27 luglio 1994, è stato nominato il commissario straordinario di liquidazione nella persona della dott.ssa Angela Buono, laureata in economia e commercio, commercialista.

L'organo straordinario di liquidazione ha comunicato che il ritardo maturato nella definizione del piano di rilevazione e del piano di estinzione è da attribuire ad una serie di difficoltà incontrate presso il Comune, sia sul piano della collaborazione ricevuta per la definizione delle situazioni debitorie riconducibile ad una insufficienza di personale, che per altre carenze organizzative. Le ultime situazioni debitorie istruite sono state trasmesse dall'Ente in data 17 settembre 1998 ed hanno consentito l'approvazione del piano di rilevazione dei debiti con deliberazione n.59 del 29 settembre 1998.

Per superare le sopraillustrate difficoltà il commissario straordinario ha ritenuto di chiedere al Ministero dell'interno l'autorizzazione ad avvalersi della collaborazione di un consulente esterno nella persona dell'avv. Giovanni Losasso, che è stata concessa.

L'organo straordinario ha comunicato di aver trasmesso al Ministero dell'interno il piano di estinzione, che è stato approvato con decreto del 24 febbraio 2003.

Dal piano di estinzione predisposto dall'organo straordinario si rileva che la massa passiva accertata è pari a 3.013,1 milioni di lire così ripartita:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	883.998.240
Debiti fuori bilancio riconosciuti	1.552.793.276
Debiti transatti dall'OSL	324.553.647
Oneri per la gestione di liquidazione	109.440.130
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	142.341.423
Totale	3.013.126.716

I debiti fuori bilancio di maggior consistenza riguardano spese per lavori pubblici pari a 396,1 milioni di lire, spese per indennità di espropriazione per un ammontare di 323,3 milioni di

lire, contributi previdenziali ed assistenziali per un importo di 270,2 milioni di lire e spese per competenze professionali pari a 129,7 milioni di lire.

Le spese per la gestione di liquidazione sono state destinate per 75,9 milioni di lire al compenso dell'organo straordinario, per 14,6 milioni di lire ai compensi per il consulente esterno, per 13,5 milioni di lire a compensi per lavoro straordinario del personale comunale utilizzato dal commissario.

I debiti esclusi dalla liquidazione sono 63 per un ammontare di 593,2 milioni di lire, di cui 152,4 milioni di lire dovuti all'I.N.P.S.. Avverso l'esclusione sono stati presentati 22 ricorsi al Ministero dell'interno per un ammontare di 142,3 milioni di lire.

La massa attiva della liquidazione è rappresentata da:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	60.102.092
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	463.739.763
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	2.713.076.837
Interessi attivi sul conto della liquidazione	147.639.987
Totale	3.384.558.679

I residui attivi più consistenti risultanti dall'elenco contenuto nel piano di estinzione sono rappresentati da 125,7 milioni di lire per i canoni dell'acquedotto e da 108 milioni di lire per crediti nei confronti della Regione Basilicata per personale comandato.

Comune di San Costantino Albanese (PZ)

ab. 884

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993. Con decreto del Presidente della Repubblica del 4 maggio 1993 è stato nominato commissario straordinario di liquidazione il dr. Giuseppe Caricati, sostituito con decreto del Presidente della Repubblica del 1° marzo 1994 dal dr. Francesco Scigliuzzo, laureato in economia e commercio, dirigente di ragioneria del Ministero dell'interno - ufficio territoriale del Governo di Forlì - Cesena.

L'organo straordinario di liquidazione non ha ritenuto di dotarsi di proprio personale e non ha utilizzato consulenze esterne.

Per ciascun debito è stata acquisita l'attestazione, da parte dei responsabili comunali per materia, che la prestazione era stata effettivamente resa, non era avvenuto il pagamento, anche parziale, del corrispettivo ed il debito non era caduto in prescrizione alla data di dichiarazione del dissesto.

Il piano di rilevazione dei debiti è stato depositato al Ministero dell'interno il 10 aprile 1998. In esso era indicata una massa passiva pari a 3.209,2 milioni di lire così ripartita:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1992	1.158.488.307
Debiti fuori bilancio riconosciuti	1.361.979.819
Debiti transatti dall'OSL	621.116.161
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	54.586.521
Debiti fuori bilancio relativi a ricorsi accolti	13.049.246
Totale	3.209.220.054

Le voci più rilevanti dei debiti fuori bilancio riconosciuti, compresi i transatti, sono costituite da 1.236,9 milioni di lire per indennità di espropriazione, da 213,8 milioni di lire per competenze professionali e da 122,5 milioni di lire per contributi ad enti previdenziali. Il numero complessivo di creditori è pari a 170 e tutte le situazioni debitorie sono state definite.

I debiti esclusi dalla liquidazione sono stati complessivamente nove pari a 566,5 milioni di lire, quasi interamente riguardanti compensi per prestazioni professionali; avverso l'esclusione è stato presentato un solo ricorso per un importo 13 milioni di lire che il Ministero ha accolto.

La massa attiva disponibile per il risanamento del dissesto è così articolata:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	363.687.308
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1992	-
Mutui a carico del bilancio dello Stato	2.060.971.515
Interessi attivi sul conto della liquidazione	-
Totale	2.424.658.823

I mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti per il finanziamento del dissesto sono stati tre: un primo mutuo di 1.991,8 milioni di lire, un secondo mutuo di 67,7 milioni di lire ed infine un terzo mutuo pari a 1,4 milioni di lire. Per quanto concerne gli interessi attivi sul conto della liquidazione, l'importo, di modesta entità, è stato incluso dal commissario nel fondo di cassa disponibile.

Considerato che la procedura di liquidazione era in una fase avanzata, l'organo straordinario non ha ritenuto proficua l'adozione delle modalità semplificate previste dall'art. 258 del testo unico.

Le motivazioni che hanno determinato il ritardo nella presentazione del piano di estinzione delle passività, secondo quanto sostenuto dal commissario straordinario, trovano fondamento in primo luogo nell'ininterrotto susseguirsi di norme che hanno disciplinato le procedure di rilevazione della massa passiva, di acquisizione dei mezzi finanziari per il risanamento nonché di liquidazione e pagamento dei debiti, che ha determinato non poche incertezze interpretative e conseguenti ritardi nello svolgimento delle procedure previste.

Un secondo elemento di rallentamento è riscontrabile nel ritardo con il quale il consiglio comunale ha individuato i mezzi finanziari ed i beni disponibili per il risanamento dell'Ente. Una prima individuazione è avvenuta con la deliberazione n.22 del 29 giugno 1999, in seguito revocata.

A concorrere infine a determinare il ritardo nella chiusura del dissesto, è stata l'oggettiva difficoltà di reperimento dei mezzi finanziari necessari alla copertura della differenza di circa 800 milioni di lire tra la massa passiva accertata ed i fondi disponibili.

Circa il 70% dei debiti sono stati già liquidati e pagati ed il piano di estinzione, adottato dall'organo straordinario con deliberazione n.2 del 26 ottobre 1999, è stato trasmesso al Ministero dell'interno per l'approvazione e su di esso sono stati formulati rilievi e richieste istruttorie il 12 gennaio 2001.

Il commissario straordinario, trovandosi nell'impossibilità di dare avvio al procedimento finalizzato all'alienazione di un immobile del patrimonio comunale, che avrebbe prodotto un introito di 500 milioni di lire necessario per l'integrazione della massa attiva, ha sollecitato l'amministrazione comunale; la stessa che ha provveduto, con deliberazione n.15 del 10 aprile 2002, a revocare la deliberazione del 1999 che aveva previsto l'alienazione, ad assegnare alla gestione di liquidazione la somma di 536,3 milioni di lire coperta con fondi di bilancio e ad acquisire l'ulteriore somma necessaria per completare il risanamento dell'Ente mediante un mutuo da contrarre con la Cassa depositi e prestiti con oneri a carico del Comune.

L'organo straordinario di liquidazione ha presentato il piano di estinzione delle passività al Ministero dell'interno, che risulta essere stato approvato con decreto del 24 febbraio 2003.

Comune di San Lorenzo (RC)**ab. 3.357**

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1994. Con decreto del Presidente della Repubblica del 9 giugno 1999 è stato nominato commissario straordinario di liquidazione, in sostituzione del dr. Cosimo Foti, deceduto nel mese di aprile del 1998, il dr. Domenico Di Tullio, laureato in scienze economiche e commerciali, direttore amministrativo - contabile presso l'ufficio territoriale del Governo di Reggio Calabria dal 1° aprile 1964. Il dr. Foti aveva proceduto alla pubblicazione dell'avviso ai creditori al fine della predisposizione del piano di rilevazione dei debiti.

L'organo straordinario di liquidazione non ha ritenuto di dotarsi di specifico personale, né ha fruito di consulenze di alcun genere. Ha ritenuto di dover acquisire per ciascun debito l'attestazione da parte dei responsabili dei servizi che la prestazione era stata effettivamente resa, non era avvenuto alcun pagamento, anche parziale, del corrispettivo ed il debito non era caduto in prescrizione alla data di dichiarazione del dissesto.

Il piano di rilevazione dei debiti, depositato al Ministero dell'interno l'8 novembre 2000, è stato restituito il 10 febbraio 2001 perché non conforme alla vigente normativa e ridepositato con le necessarie integrazioni il 12 luglio 2002.

La massa passiva accertata ammonta a 5.148,3 milioni di lire così ripartita:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1993	2.734.031.804
Debiti fuori bilancio riconosciuti	179.879.039
Debiti derivanti da procedure esecutive	450.085.601
Debiti transatti dall'OSL	1.690.805.940
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	93.500.000
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	-
Totale	5.148.302.384

Il numero dei creditori è pari a 103 unità; di essi 32 sono stati soddisfatti attraverso transazioni per un importo lordo di crediti vantati pari a 1.690,8 milioni di lire che sono stati pagati per 973 milioni di lire (57,5%).

Le situazioni debitorie ancora da definire sono tre per un ammontare complessivo richiesto pari a 747,1 milioni di lire rispetto ad un totale riconosciuto ammontante a 575,8 milioni di lire.

I debiti non ammessi alla liquidazione ammontano a 967 milioni di lire. Avverso l'esclusione sono stati presentati al Ministero dell'interno tre ricorsi, di cui due sono stati accolti ed inseriti nella massa passiva per un ammontare pari a 832 milioni di lire ed uno è stato ritirato.

L'importo della massa attiva risulta evidenziato nel seguente prospetto:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	281.809.210
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1993	-
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	4.097.864.990
Interessi attivi sul conto della liquidazione	1.857.661
Altre entrate	718.190.790
Totale	5.099.722.651

Il commissario straordinario segnala che ha avuto difficoltà nell'accertamento delle situazioni giudiziarie pendenti.

Comune di Villalba (CL)**ab. 1.916**

Il Comune ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1994. Con decreto del Presidente della Repubblica del 9 maggio 1994 è stato nominato il commissario straordinario di liquidazione nella persona del dr. Raimondo Torregrossa, laureato in economia e commercio, commercialista e revisore contabile dal 1984, docente di ruolo di discipline tecniche ed economiche presso l'istituto tecnico commerciale "Mario Rapisardi" di Caltanissetta.

L'organo straordinario non ha ritenuto di doversi avvalere di personale esterno all'amministrazione comunale, né ha fatto ricorso a consulenze esterne. Ha ritenuto di acquisire, per ciascun debito, dai responsabili dei servizi competenti per materia del Comune l'attestazione che la prestazione era stata effettivamente resa, non era avvenuto il pagamento, anche parziale, del corrispettivo e che il debito non era caduto in prescrizione alla data di dichiarazione del dissesto.

Il piano di rilevazione dei debiti è stato depositato al Ministero dell'interno in data 5 dicembre 1996.

Il piano di estinzione è stato approvato dal commissario straordinario il 10 aprile 2003 e l'ammontare della massa passiva è di 2.161 milioni di lire così articolato:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1993	297.083.397
Debiti fuori bilancio riconosciuti	1.202.335.318
Debiti transatti dall'OSL	446.957.859
Debiti conseguenti a procedure esecutive	92.016.159
Oneri per la gestione di liquidazione	122.622.391
Debiti fuori bilancio esclusi	-
Totale	2.161.015.124

Dei debiti fuori bilancio riconosciuti le voci più rilevanti sono rappresentate da:

- spese per forniture idriche pari a 400,2 milioni di lire;
- spese per competenze professionali pari a 156,1 milioni di lire;
- spese per fornitura di energia elettrica pari a 122,4 milioni di lire.

L'organo straordinario dichiara che le partite debitorie ammesse sono state pari a 128 e sono state tutte definite. Per quanto concerne i debiti fuori bilancio non ammessi alla procedura di liquidazione, dall'elenco fornito dal commissario straordinario risultano 19 situazioni debitorie per un ammontare complessivo di 50 milioni di lire.

Avverso l'esclusione risulta presentato un ricorso al Ministero dell'interno, per un ammontare di 10,7 milioni di lire, parzialmente accolto per 4,7 milioni di lire.

L'importo della massa attiva, pari a 2.162 milioni di lire, risulta evidenziato dal seguente prospetto:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	1.000.000
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1993	186.721.855
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	1.901.904.228
Interessi attivi sul conto della liquidazione	18.943.188
Altre entrate	53.422.929
Totale	2.161.992.200

Il mutuo risulta concesso in data 6 giugno 1997. Il commissario non ha ritenuto necessario procedere alla vendita di beni mobili, in quanto quelli posseduti dal Comune sono stati ritenuti indispensabili e, per quanto concerne i beni immobili, si è rilevato che quelli

posseduti dal Comune erano di scarso valore; difficoltà sono emerse per il recupero dell'evasione tributaria per carenze del personale impiegato dall'amministrazione comunale.

Non sono state applicate le modalità previste dall'art.258 del testo unico, in quanto all'atto dell'emanazione delle norme, era stato già erogato il mutuo e si era provveduto al pagamento della quasi totalità dei debiti.

Il commissario evidenzia che, nell'ambito della procedura, sono stati rilevati diversi debiti per espropri, per i quali sono sorte difficoltà nell'individuazione delle ditte intestatarie, in quanto le procedure sono iniziate, in alcuni casi, da oltre 20 anni. Molti espropri hanno prodotto, negli anni, un notevole contenzioso che l'organo straordinario sta risolvendo attraverso procedure transattive con i titolari dei diritti, spesso eredi emigrati all'estero.

L'organo straordinario ritiene di depositare il piano di estinzione delle passività al Ministero dell'interno entro il mese di maggio del 2003.

Considerazioni finali

L'indagine ha riguardato le gestioni di liquidazione di 26 Comuni, di cui n.14 avevano dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1993 e n.12 nel 1994. Per quanto concerne l'appartenenza regionale e le dimensioni demografiche dei Comuni esaminati dal prospetto che segue si rileva che le regioni maggiormente interessate sono la Campania, la Calabria e la Sicilia. L'analisi per dimensione demografica evidenzia che il 65% degli Enti esaminati hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ma sono presenti anche quattro Comuni di dimensioni medio-grandi con la punta massima rappresentata dal Comune di Napoli.

Regioni	con meno di 500 ab.	da 500 a 999 ab.	da 1.000 a 1.999 ab.	da 3.000 a 4.999 ab.	da 5.000 a 9.999 ab.	da 10.000 a 19.999 ab.	da 20.000 a 59.999 ab.	da 60.000 a 99.999 ab.	oltre 500.000 ab.	Totali
Marche			1							1
Lazio	1							1		2
Molise		1								1
Campania			1	4		2	2		1	10
Puglia					1					1
Basilicata		1	1	1						3
Calabria			2	1	1					4
Sicilia			1	2		1				4
Totali	1	2	6	8	2	3	2	1	1	26

Sono 16 i Comuni che, per le dimensioni demografiche (popolazione inferiore a 5.000 abitanti alla data della dichiarazione dello stato di dissesto), hanno la gestione di liquidazione affidata ad un commissario unico, mentre per i Comuni di maggiori dimensioni, Napoli (NA), Guidonia Montecelio (RM), Casalnuovo di Napoli (NA), Boscoreale (NA), Ischia (NA), Palagonia (CT), Frattaminore (NA), Lequile (LE), Caulonia (RC) e Gibellina (TP) (Comune che alla data di dichiarazione del dissesto aveva una popolazione superiore a 5.000 abitanti) è una commissione, composta da tre membri, a gestire la procedura di liquidazione. Il 60% dei commissari è dipendente da pubbliche amministrazioni e le amministrazioni di appartenenza sono nella maggior parte dei casi il Ministero dell'interno ed il Ministero dell'economia e della finanza. I commissari che provengono dal settore privato sono in prevalenza commercialisti liberi professionisti. Dei 16 commissari unici, 9 sono dipendenti pubblici e 7 liberi professionisti. Per quanto concerne le commissioni, 4 sono composte da dipendenti pubblici, 2 da liberi professionisti e 4 sono a composizione mista. Per 9 organi straordinari si è registrato un cambiamento nella composizione che in quattro casi ha riguardato organi monocratici; le modifiche nella composizione dell'organo hanno determinato un rallentamento delle operazioni e possono aver contribuito a produrre il rilevato ritardo.

Nell'ambito dei poteri organizzatori conferiti all'organo straordinario dall'art. 253 del testo unico, che può utilizzare il personale comunale e, per motivate esigenze, dotarsi di personale proprio ed acquisire consulenze, si è rilevato che nessun organo straordinario si è dotato di personale proprio e 17 organi straordinari su 26 hanno utilizzato personale comunale per un numero complessivo di 39 dipendenti, ai quali sono stati corrisposti compensi per lavoro straordinario a carico della gestione di liquidazione. Frequente è stato invece il ricorso alle consulenze esterne che ha interessato 18 organi straordinari su 26 per un totale di 56 consulenti; il fenomeno ha riguardato non solo i Comuni di maggiori dimensioni in cui le situazioni debitorie potevano presentare una particolare complessità, ma anche gli Enti locali delle classi demografiche minori. Si è avvertita maggiormente l'esigenza di un intervento esterno nei settori contabile, legale e tecnico in particolare per gli espropri e per l'informatizzazione delle procedure.

Il primo obiettivo che l'organo straordinario deve perseguire è l'accertamento della massa passiva da realizzare attraverso una procedura che prevede l'invito, attraverso strumenti di pubblicità, ai creditori dell'Ente a presentare domanda ed idonea documentazione a sostegno del credito vantato. Il sistema ha subito delle modifiche rilevanti nel tempo, in quanto originariamente incombeva sull'Ente il compito di trasmettere all'organo straordinario gli elenchi delle partite debitorie di bilancio e fuori bilancio allegando la documentazione probatoria. I ritardi nelle operazioni denunciati dagli organi straordinari e il diffuso stato di conflittualità tra le amministrazioni comunali e gli organi di liquidazione, hanno indotto il legislatore nel 1997, per eliminare i ritardi, ad affidare all'organo straordinario la valutazione dei debiti da ammettere alla massa passiva, sulla base della documentazione prodotta dal creditore e, se insufficiente, ad attribuire al medesimo organo la facoltà di chiedere ai responsabili dei servizi del Comune le attestazioni comprovanti l'esistenza e la natura del debito.

Molti organi straordinari hanno segnalato una scarsa collaborazione degli uffici comunali e ritardi nella consegna della documentazione richiesta che hanno concorso a determinare un rallentamento nello svolgimento delle procedure di liquidazione.

Gli organi straordinari di liquidazione sono tenuti a predisporre il piano di rilevazione dei debiti, se non hanno ritenuto di attivare la procedura semplificata prevista dall'art. 90 bis del decreto legislativo n.77 del 1995 e riproposta nel testo unico all'art.258. Il testo unico fissa in 180 giorni dall'insediamento dell'organo straordinario il termine per il deposito del piano al Ministero dell'interno; avverso il diniego di inserimento del debito nel piano è ammesso il ricorso al Ministero. Si è rilevato che, dei 21 organi straordinari che hanno effettuato il deposito, 7 hanno provveduto nel 1996, 5 nel 1997, 6 nel 1998 e gli organi straordinari dei Comuni di Caulonia (RC), San Lorenzo (RC) e Gibellina (TP) hanno depositato i piani di rilevazione, rispettivamente, nel 1999, nel 2000 e nel 2001.

Le modifiche alla disciplina legislativa sui dissesti, in particolare per quanto concerne la riconoscibilità dei debiti fuori bilancio, e l'emergere di nuove situazioni debitorie soprattutto a seguito di decisioni in sede giurisdizionale, hanno indotto 9 organi straordinari ad aggiornamenti dei piani di rilevazione depositati, che si sono verificati più volte in due Comuni ed in quattro casi l'ultimo aggiornamento risulta effettuato nel 2002.

Nel piano di rilevazione sono inseriti i residui passivi risultanti alla chiusura dell'esercizio precedente quello nel quale è stato dichiarato lo stato di dissesto, i debiti fuori bilancio riconosciuti dall'Ente o dall'organo straordinario di liquidazione sorti prima della dichiarazione di dissesto, i debiti derivanti da procedure esecutive estinte ed i debiti transatti dall'organo straordinario. Alla massa passiva così determinata si aggiungono gli oneri previsti per la gestione della liquidazione e l'ammontare dei debiti non ammessi alla liquidazione, per i quali è stato presentato ricorso al Ministero dell'interno e non è stata ancora emanata una decisione.

Per una valutazione del peso della massa passiva accertata è stato utilizzato il parametro della popolazione. Il passivo del dissesto per abitante presenta una forbice accentuata tenuto conto che, nei 26 Enti presi in considerazione, 7 Enti hanno un valore inferiore al milione di lire con un minimo di 357.000 lire per abitante rilevato nel Comune di Pedaso (AP) ed un massimo

di 961.000 lire registrato nel Comune di Guidonia Montecelio (RM); per 9 Enti il debito per abitante oscilla tra uno e due milioni di lire, da un minimo di 1.100.000 lire nel Comune di Palagonia (CT) ad un massimo di 1.960.000 lire nel Comune di Camporotondo Etneo (CT); 6 Enti si attestano tra due e quattro milioni con il minimo rilevato a Maschito (PZ) con 2.195.000 lire ed il massimo a San Costantino Albanese (PZ) con 3.630.000 lire. Sopra i quattro milioni di lire per abitante si collocano i comuni di Napoli (NA) con 4.028.000 lire per 1.004.000 abitanti, Lauro (AV) con 4.719.000 lire per 3.268 abitanti, Ischia (NA) con 5.540.000 lire per 18.250 abitanti e Rocca Canterano (RM), il più piccolo Comune preso in esame, con 8.163.000 lire per 251 abitanti.

Della massa passiva complessiva è stata presa in considerazione la parte relativa ai debiti di bilancio e fuori bilancio, che ammonta a 1.744.794 milioni di lire, ed è stata raffrontata con la quota di debiti per i quali gli organi straordinari di liquidazione sono intervenuti portando a termine transazioni secondo la procedura ordinaria, risultata pari a 713.704 milioni di lire; le transazioni rappresentano il 41% dei debiti complessivi. Gli organi straordinari che non hanno operato transazioni sono 4 e sono 7 quelli che hanno concluso transazioni per una percentuale di debiti inferiore al 10%; per 8 organi straordinari la percentuale varia tra il 10% ed il 30%, 4 organi hanno operato transazioni con una incidenza sui debiti complessivi dal 30% al 40% e le punte massime si sono registrate nei Comuni di Ischia (NA) con il 41%, di Napoli (NA) con il 45% e di San Lorenzo (RC) con il 73%.

Gli oneri previsti per la gestione di liquidazione dei 24 organi straordinari che hanno trasmesso i dati (non risultano comunicati gli oneri per i Comuni di Boscoreale (NA) e di Pedaso (AP)) sono pari a 18.530 milioni di lire. Tali oneri incidono sull'indebitamento complessivo per una percentuale inferiore al 5% per 14 organi straordinari, dal 5% al 10% per 6 organi straordinari e le incidenze più elevate si rilevano per i Comuni di Gibellina (TP) con il 13%, di Castel San Vincenzo (IS) con il 19%, di Palagonia (CT) con il 23% e di Rocca Canterano (RM) con il 26%.

Dall'esame della documentazione trasmessa si rileva che il 50% degli Enti presenta un saldo negativo tra massa attiva e massa passiva; le situazioni di maggior consistenza si registrano nei comuni di Napoli (NA) con 2.868.348 milioni di lire, Ischia (NA) con 49.335 milioni di lire e Guidonia Montecelio (RM) con 34.381 milioni di lire.

Per tentare di eliminare il sopraindicato squilibrio i commissari straordinari hanno avuto la possibilità di utilizzare strumenti sia sul fronte delle entrate che su quello delle spese. Per il finanziamento delle passività accertate è possibile innanzitutto procedere ad una richiesta di autorizzazione all'assunzione di un mutuo integrativo se il mutuo già concesso non raggiungeva l'importo massimo concedibile. Tre organi straordinari hanno richiesto ed ottenuto cinque mutui integrativi.

La normativa consente di realizzare entrate attraverso l'alienazione di beni patrimoniali. L'utilizzo di tale fonte di finanziamento non risulta molto diffuso in quanto la procedura da seguire è complessa. Una prima difficoltà deriva dalla necessità di procedere alla rilevazione dei beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini dell'Ente, che comporta forme di collaborazione con l'Ente locale spesso non facilmente realizzabili. Difficoltà ulteriori possono derivare da impedimenti di ordine ambientale e sociale all'avvio delle operazioni per la vendita e da ultimo sono da tenere presenti i tempi lunghi necessari per la conclusione delle procedure.

Un'ulteriore forma di finanziamento è stata introdotta con l'art. 90 bis del decreto legislativo n.77 del 1995 riproposto nel testo unico all'art.258. Si tratta della modalità semplificata di liquidazione che prevede un intervento dell'Ente locale per la chiusura della procedura di liquidazione attraverso un apporto finanziario consistente in un mutuo a proprio carico ovvero all'erogazione di risorse finanziarie liquide.

Gli organi straordinari che hanno proposto all'Ente locale l'adozione della procedura semplificata hanno ottenuto l'adesione dei Comuni di Boscoreale (NA), Camporotondo Etneo (CT), Casalnuovo di Napoli (NA), Formicola (CE), Guidonia Montecelio (RM), Ischia (NA),

Lacco Ameno (NA), Lauro (AV), Napoli (NA), Palagonia (CT). I commissari hanno lamentato spesso ritardi nell'erogazione dei fondi deliberati dall'amministrazione comunale.

Sul fronte della spesa le possibilità di riduzione della massa passiva sono connesse all'utilizzo delle transazioni già previste dalla procedura ordinaria, ma che hanno avuto un nuovo impulso con la procedura semplificata.

Un elemento che ha determinato incertezze e ritardi è rappresentato dalle situazioni debitorie escluse dagli organi straordinari dai piani di rilevazione dei debiti, che ammontano complessivamente a 2.627.729 milioni di lire. Avverso le esclusioni sono stati presentati al Ministero dell'interno in 20 Enti 792 ricorsi per un ammontare complessivo di 467.739 milioni di lire, di cui risultano accolti 52. E' inoltre da tenere presente che molti sono i ricorsi pendenti in sede giurisdizionale per debiti di competenza della gestione di liquidazione e le sentenze emesse determinano conseguenze sui piani di rilevazione della massa passiva che devono essere sottoposti a continui aggiornamenti e sui piani di estinzione spesso sottoposti a revisione.

Dopo le richieste istruttorie della Sezione Autonomie, gli organi straordinari di liquidazione dei comuni di Boscoreale (NA), Casalnuovo di Napoli (NA), Castel San Vincenzo (IS), Caulonia (RC), Ischia (NA), Lacco Ameno (NA), Napoli (NA), Quindici (AV), Rocca Canterano (RM) e Ruoti (PZ) hanno presentato il piano di estinzione al Ministero dell'interno che è stato approvato.

Una prima applicazione della procedura straordinaria prevista dall'art.268 bis, introdotto nel testo unico nel mese di aprile del 2002, per i casi in cui l'organo straordinario di liquidazione non possa concludere entro i termini la procedura del dissesto per l'onerosità degli adempimenti connessi alla compiuta determinazione della massa attiva e passiva, si è avuta nei confronti della gestione di liquidazione del Comune di Ischia (NA), avendo il Ministro dell'interno acquisito l'adesione del sindaco del Comune nel mese di agosto del 2002 ed il parere favorevole della commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali. Con decreto del mese di gennaio del 2003 è stata disposta la chiusura anticipata e semplificata della procedura stabilendo gli adempimenti dell'organo di liquidazione sostituito e di quello subentrante.

Da segnalare il caso del Comune di Palagonia (CT), la cui commissione straordinaria ha accertato, dopo la definizione del piano di estinzione, nuove pendenze debitorie per circa 6.000 milioni di lire, che per la loro entità potrebbero determinare un nuovo dissesto finanziario.

5.3.4 L'aggiornamento dello stato di attuazione delle procedure di dissesto analizzate nei precedenti referti

L'indagine sulle gestioni straordinarie di liquidazione è iniziata nel 2000, è proseguita nel 2001 ed i risultati sono stati comunicati al Parlamento con i referti approvati il 20 luglio 2001 ed il 17 maggio 2002. L'obiettivo dell'indagine era quello di verificare lo stato di attuazione della procedura di risanamento e sollecitare la presentazione del piano di estinzione, che costituisce momento determinante per l'avvio della fase conclusiva del procedimento.

Il primo anno sono state esaminate le gestioni degli organi straordinari degli Enti che avevano dichiarato lo stato di dissesto finanziario negli esercizi 1989 e 1990 e per i quali al 31 dicembre 2000 non risultava essere stato presentato al Ministero dell'interno dall'organo straordinario di liquidazione il piano di estinzione delle passività. Nel 2002 le gestioni prese in considerazione sono state quelle degli Enti andati in dissesto nel biennio 1991-1992.

Complessivamente sono state analizzate le gestioni di liquidazione di 38 Comuni; per 20 di essi, secondo quanto comunicato dal Ministero dell'interno, alla data del 6 maggio 2003, non risultavano ancora presentati i piani di estinzione. Si è quindi ritenuto opportuno verificare, a distanza di un anno dalla precedente rilevazione, l'attività posta in essere dagli organi straordinari per realizzare l'obiettivo della presentazione del piano di estinzione.

Sono di seguito riportate le informazioni che i singoli organi straordinari di liquidazione hanno comunicato.²³¹

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Acquaformosa (CS)**, (ab. 1.295) (dissesto 1989) dott.ssa Angela Silvana Perrone, con nota del 29 maggio 2003, ha comunicato che il 16 maggio 2003 ha deliberato il piano di estinzione dei debiti che è stato trasmesso al Ministero dell'interno per l'approvazione.

La massa passiva esposta nel piano ammonta a 2.788,5 milioni di lire ed è così ripartita:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1988	51.098.378
Debiti fuori bilancio riconosciuti	2.453.387.575
Debiti transatti dall'OSL	166.499.992
Debiti conseguenti a procedure esecutive	-
Oneri della gestione di liquidazione	117.552.210
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	-
Totale	2.788.538.155

La massa attiva disponibile è pari a 2.539,4 milioni di lire ed è così ripartita:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	146.260.666
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1988	7.805.607
Ratei di mutui disponibili	-
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	38.028.071
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	2.323.033.581
Interessi attivi sul conto della liquidazione	24.275.849
Totale	2.539.403.774

Risultano pagati debiti per 2.368,3 milioni di lire; si è dovuto procedere al riparto proporzionale delle risorse nella misura dell'89%, esclusi i debiti assistiti da prelazione ed i creditori hanno accettato il pagamento parziale a saldo di ogni pretesa creditoria.

La commissione straordinaria di liquidazione del Comune di **Bernalda (MT)** (ab. 11.958) (dissesto 1992) ha comunicato di aver ultimato i lavori e di aver approvato il piano di estinzione delle passività pregresse il 28 aprile 2003.

Con nota del 19 maggio 2003, il presidente della commissione ha fatto presente che il Ministero dell'interno ha invitato l'organo straordinario a proporre ai creditori, che avevano prodotto ricorso al Ministero, transazioni con la procedura semplificata di cui all'art. 258 del decreto legislativo n.267 del 2000 e, in riscontro ad apposito quesito della commissione, ha affermato che le sentenze passate in giudicato dovevano essere inserite nell'ambito della massa passiva, comprese della sorte capitale e delle maggiorazioni inserite in sentenza.

Le indicazioni sopraillustrate hanno determinato un'ulteriore attività dell'organo straordinario che ha dovuto inserire nella massa passiva le sentenze definitive nel frattempo emanate ed ha dovuto attivare le transazioni per la liquidazione delle posizioni debitorie escluse e per le quali era stato presentato ricorso al Ministero dell'interno.

²³¹ Lo stato della procedura di liquidazione rilevata nel precedente biennio è illustrata per singolo Ente dalla pag.666 alla pag.678 del referto approvato con la deliberazione della Sezione Autonomie n.7 del 20 luglio 2001 e dalla pag.495 alla pag.526 del referto approvato con la deliberazione della Sezione Autonomie n.3 del 17 maggio 2002.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Casola di Napoli (NA)** (ab. 3.660) (dissesto 1990) sig. Antonio Capasso ha approvato il piano di rilevazione della massa passiva, che è stato depositato al Ministero dell'interno il 14 maggio 2002.

La massa passiva esposta nel piano è costituita da:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1989	-
Debiti fuori bilancio riconosciuti	2.479.995.024
Debiti transatti dall'OSL	259.999.992
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	65.240.352
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	662.160.212
Totale	3.467.395.580

Per la gestione della liquidazione le spese previste per il compenso all'organo straordinario ammontano a 42,5 milioni di lire e quelle per i compensi ai consulenti esterni sono pari a 20,8 milioni di lire.

La massa attiva è così ripartita:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	-
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1989	-
Ratei di mutui disponibili	2.688.995
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	-
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	3.463.987.030
Interessi attivi sul conto della liquidazione	-
Totale	3.466.676.025

Il mutuo è stato concesso dalla Cassa depositi e prestiti il 12 novembre 2002.

Il commissario straordinario liquidatore del Comune di **Cervino (CE)** (ab. 5.016) (dissesto 1990), nominato nel 1994, ha presentato al Ministero dell'interno il piano di estinzione delle passività ed è deceduto alla fine del 2001. Con decreto del Presidente della Repubblica del 23 settembre 2002 è stato nominato un nuovo commissario straordinario di liquidazione nella persona della dott.ssa Carmelina Vargas, funzionaria dell'ufficio territoriale del Governo di Caserta, il cui insediamento è avvenuto in data 18 ottobre 2002.

La prima operazione compiuta dal commissario è stato il trasferimento dei fondi dal tesoriere della gestione di liquidazione Banca Intesa alla Banca d'Italia. E' stato quindi sottoposto a revisione il piano di estinzione presentato al Ministero dell'interno dal precedente commissario, inserendo nuove partite debitorie e convertendo gli importi in euro. Il commissario straordinario prevede di presentare al Ministero il nuovo piano di estinzione entro il mese di giugno del 2003.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Cerzeto (CS)** (ab. 1.467) (dissesto 1990), dr. Ermenegildo Mauro Lata, insediato il 31 gennaio 2001, con nota del 16 maggio 2003, ha comunicato che il 4 novembre 2002 è stato depositato al Ministero dell'interno il piano di rilevazione della massa passiva in cui l'ammontare della situazione debitoria complessiva è pari a 3.336,5 milioni di lire ed è così articolata:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Residui passivi alla chiusura dell'esercizio 1989	127.285.917
Debiti fuori bilancio riconosciuti	2.574.636.397
Debiti transatti dall'OSL	231.295.603
Debiti conseguenti a procedure esecutive	-
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	304.959.581
Debiti fuori bilancio non ammessi alla liquidazione	98.360.231
Totale	3.336.537.729

I residui passivi riguardano quote di concorso per l'acquedotto consortile da corrispondere alla Regione Calabria. I debiti fuori bilancio riconosciuti sono riferiti a 148 creditori e le voci prevalenti sono rappresentate da forniture di acqua potabile per 471,2 milioni di lire da corrispondere alla Regione Calabria, da rate di mutui per opere pubbliche per 84,2 milioni di lire da versare all'I.N.P.D.A.P. e da forniture di energia elettrica per 263,6 milioni di lire da versare all'E.N.E.L..

I debiti transatti hanno riguardato 4 creditori per un ammontare complessivo di 231,3 milioni di lire, di cui 108,2 milioni di lire per indennità di espropriazione.

I debiti esclusi dal piano di rilevazione sono 4 per complessivi 98,4 milioni di lire; i più rilevanti sono quelli per indennità di espropriazione ammontanti a 86,6 milioni di lire. Il commissario non fornisce notizie circa eventuali ricorsi presentati al Ministero dell'interno avverso i provvedimenti di esclusione.

Gli oneri per la gestione della liquidazione si ripartiscono in 174 milioni di lire per compensi agli organi straordinari che si sono succeduti nel tempo, 100,4 milioni di lire per le competenze ai consulenti esterni e 30,5 milioni di lire per spese di amministrazione.

La massa attiva ammonta a complessivi 3.336,5 milioni di lire ed è articolata nel modo seguente:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	128.296.069
Residui attivi alla chiusura dell'esercizio 1989	-
Ratei di mutui disponibili	-
Proventi da alienazione del patrimonio disponibile	-
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	3.208.241.661
Interessi attivi sul conto della liquidazione	-
Totale	3.336.537.730

Con decreto del Ministero dell'interno del 16 gennaio 2003 è stato autorizzato l'organo straordinario di liquidazione ad assumere un mutuo pari a 3.208,2 milioni di lire per il finanziamento delle passività dell'Ente.

Il commissario afferma che, non appena saranno effettuati gli ultimi adempimenti connessi alla fase di liquidazione dei creditori, provvederà a predisporre e trasmettere al Ministero dell'interno per l'approvazione il piano di estinzione dei debiti.

La commissione straordinaria di liquidazione del Comune di **Crispano (NA)** (ab. 12.072) (dissesto 1991) non ha ultimato i lavori di preparazione del piano di estinzione delle passività, in quanto vi sono delle vertenze relative a debiti fuori bilancio per espropriazioni ancora pendenti dinanzi alla Corte di Appello e per le quali si è in attesa della sentenza definitiva. Prevede che entro la fine del mese di giugno del 2003 il piano di estinzione possa essere deliberato e depositato presso il Ministero dell'interno per l'approvazione.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Domicella (AV)** (ab.1.561) (dissesto 1992) dr. Antonio De Angelis ha comunicato che il piano di estinzione delle passività pregresse non è stato ancora presentato al Ministero dell'interno, essendo insorte difficoltà per la sua elaborazione. Ritieni di potere presentare il piano di estinzione entro la fine di giugno del 2003.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Faggiano (TA)** (ab.3.513) (dissesto 1992) dr. Michele Di Fonzo ha comunicato che ha ritenuto di attendere per la presentazione del piano di estinzione delle passività pregresse poiché erano in discussione presso il tribunale di Taranto tre ricorsi. Il primo è stato definito con sentenza favorevole al creditore, per il secondo è stata emessa sentenza favorevole al creditore, ma il Comune ha ritenuto di proporre opposizione e per il terzo si è in attesa della sentenza definitiva, anche in considerazione del fatto che il creditore non ha ritenuto di addivenire a transazione. Nel frattempo dagli uffici comunali è pervenuta documentazione relativa ad ulteriori debiti rientranti nella gestione del dissesto, dei quali il commissario ha omesso di comunicare l'importo.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Fardella (PZ)** (ab.765) (dissesto 1991) dr. Antonio Pelosi ha comunicato che ha completato la procedura, ma che non può approvare il piano di estinzione delle passività pregresse perché sono ancora pendenti presso il Ministero dell'interno due ricorsi per un debito complessivo di 4,4 milioni di lire sui quali non vi è stata ancora una pronuncia. Il commissario ha chiesto al Ministero, con nota del 7 maggio 2003, di poter trasmettere il piano di estinzione con riserve sui ricorsi pendenti.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Feroleto Antico (CZ)** (ab. 2.114) (dissesto 1992) dr. Francesco Cristaudo ha comunicato, con nota del 27 maggio 2003, che il piano di estinzione non è stato ancora presentato in quanto permane la diversa valutazione del debito nei confronti dell'I.N.P.D.A.P., originariamente quantificato dallo stesso istituto in 520 milioni di lire, interamente versato dal Comune, e successivamente rideterminato con un incremento di 309,4 milioni di lire non riconosciuto dal commissario. Entro il mese di giugno del 2003 è previsto un incontro per definire la controversia.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Ferruzzano (RC)** (ab.852) (dissesto 1989) dr. Gianfranco Ielo, direttore amministrativo presso l'ufficio territoriale del Governo di Reggio Calabria, ha comunicato, con nota del 15 maggio 2003, che non si è potuto procedere all'approvazione del piano di estinzione, in quanto non si è ancora concluso il procedimento di vendita di un immobile adibito a struttura sanitaria facente parte dei beni patrimoniali disponibili da dismettere; il 6 maggio 2003 si è provveduto a comunicare alla ditta aggiudicataria di procedere al versamento di 197 milioni di lire al fine di perfezionare l'atto di vendita.

Il commissario ha riesaminato le posizioni debitorie escluse totalmente o parzialmente dalla massa passiva ed oggetto di ricorso; per alcune di esse ha provveduto al riconoscimento ed alla liquidazione, essendo intervenute sentenze di condanna del Comune; per altre ha ottenuto la definizione mediante accordi transattivi.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Gagliato (CZ)** (ab.563) (dissesto 1989) dr. Aldo Munizza, commercialista in Catanzaro, aveva trasmesso in data 11 aprile 2002 i prospetti in cui erano esposti i dati relativi al piano di estinzione. In data 30 maggio 2003 ha dichiarato che intende presentare il piano di estinzione al Ministero dell'interno entro il 15 giugno 2003.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Isca sullo Ionio (CZ)** (ab. 1.661) (dissesto 1991) dr. Domenico Caruso, con nota del 14 maggio 2003, ha comunicato che si è realizzata la chiusura, favorevole all'organo straordinario di liquidazione, della vertenza giudiziaria intentata nei suoi confronti e rimasta pendente fino al termine del dicembre 2002 e che pertanto è in grado di presentare il piano di estinzione entro il 15 giugno 2003.

Il presidente della commissione straordinaria di liquidazione del Comune di **Isola Capo Rizzuto (KR)** (ab. 14.233) (dissesto 1990) dr. Domenico Arena, con nota del 23 maggio 2003, ha affermato che il deposito del piano di estinzione delle passività non è avvenuto a causa sia della mancata riscossione, affidata alla E.T.R. S.p.A., delle somme concernenti i ruoli per l'I.C.I.A.P. del 1989 e per i canoni per l'acqua potabile a suo tempo emessi dalla commissione, sia per il continuo sopraggiungere di sentenze del tribunale di Crotone relative a debiti mai segnalati in precedenza, che hanno costretto la commissione a dover aggiornare gli importi dei debiti pregressi.

L'E.T.R. S.p.A., con nota del 1° aprile 2003, ha comunicato alla commissione di liquidazione che erano state attivate le azioni esecutive per il recupero delle somme iscritte ai ruoli, confermando che dal mese di settembre del 2002 al mese di marzo del 2003 erano stati riscossi 35,7 milioni di lire.

Con nota dell'8 maggio 2003, la commissione di liquidazione ha formalmente richiesto alla società esattrice di segnalare mensilmente l'andamento delle riscossioni nonché la data di chiusura delle azioni esecutive, necessarie per poter concludere l'iter del dissesto del Comune.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Limbadi (VV)** (ab.3.630) (dissesto 1989) dr. Guido Boccalone, in data 21 maggio 2003, ha comunicato che ha provveduto a trasmettere al Ministero dell'interno il piano di estinzione delle passività e che le situazioni debitorie da pagare sono 26, di cui 24 relative a soggetti non reperibili. Per quanto concerne il ricorso presentato al Ministero dell'interno avverso l'esclusione dalla massa passiva di un debito di 32 milioni di lire, lo stesso non risulta essere stato ancora deciso.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Martirano Lombardo (CZ)** (ab. 1.495) (dissesto 1990) dr. Valentino Torchia, nella lettera del 6 giugno 2003, ha segnalato le principali cause ostative al deposito del piano di estinzione in una serie di variazioni, modifiche e cambiamenti che hanno interessato in alcuni casi la situazione giuridica dei creditori, in altri l'entità o la sussistenza dei crediti stessi.

In particolare, rispetto alla situazione illustrata nel precedente referto, si è verificata l'insorgenza di nuovi debiti, la cui modesta entità non ha richiesto tuttavia il ricorso a mutui integrativi. Con riferimento alle singole posizioni creditorie, l'organo fa presente che dichiarazioni di fallimento e vicende legate a successioni ereditarie hanno reso difficili le operazioni di reperibilità dei creditori.

Il commissario liquidatore segnala inoltre, fra le situazioni più complesse, un debito nei confronti dell'I.N.A.I.L. pari a 32,7 milioni di lire, per il quale sta svolgendo un'approfondita analisi documentale (resa più onerosa dai continui avvicendamenti dei funzionari addetti), in relazione alla mancata indicazione del credito nei libri contabili dell'istituto infortunistico contrapposta alla certezza dell'obbligazione da parte del Comune che aveva messo in dubbio l'esatto importo.

In un secondo caso l'accertamento del commissario riguarda gli sviluppi di una vicenda processuale avente ad oggetto una somma pignorata a seguito di decreto ingiuntivo nei confronti del Comune ed inserita nella massa passiva in favore di un ingegnere libero professionista.

Recenti sentenze emesse nel mese di marzo del 2003 hanno ritenuto infondata l'azione del privato ricorrente, per cui si è attivata un'azione di recupero della somma indebitamente incassata.

L'organo straordinario prevede di depositare il piano di estinzione al termine della definitiva sistemazione delle situazioni pendenti ed indica nel mese di luglio del 2003 la data di presentazione del piano di estinzione.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Monteparano (TA)** (ab. 2.411) (dissesto 1992) dr. Giuseppe Mauro Quaranta ha comunicato che per l'ingente debito rappresentato dal risarcimento di danni derivanti da un esproprio di un terreno, quantificabile in circa 1.500 milioni di lire, oggetto di giudizio pendente dinanzi al tribunale di Taranto dal 1981, il creditore, che ha ottenuto sentenza favorevole, è disposto a definire transattivamente per una somma di 800 milioni di lire la vertenza a condizione che l'Ente rinunci all'appello. Nelle more dell'ultimazione delle procedure per formalizzare l'accordo, dagli uffici comunali sono pervenuti fascicoli relativi ad ulteriori debiti rientranti nella gestione del dissesto ammontanti a 1.726,6 milioni di lire. Una volta definita la situazione debitoria complessiva ancora all'esame, il commissario verificherà se, per la copertura dei nuovi debiti, sia necessario stipulare un mutuo integrativo.

La commissione straordinaria di liquidazione del Comune di **Rocca di Neto (KR)** (ab.5.614) (dissesto 1989), accertata l'insufficienza della massa attiva per il finanziamento delle passività e l'indisponibilità dell'amministrazione comunale ad assumere un mutuo con onere a proprio carico, per reperire i mezzi finanziari necessari ha preso atto della possibilità di alienare beni patrimoniali disponibili consistenti in 400 ettari di terreni gravati da usi civici. L'esistenza di tali vincoli è risultata di ostacolo alle procedure di alienazione, che dovevano essere precedute dall'affrancazione dei terreni, per realizzare la quale era necessaria la parcellizzazione affidata dalla Regione Calabria ad un perito, che ha trasmesso la prima tranche di ditte assegnatarie. Il tecnico sta procedendo all'elaborazione della documentazione relativa alle restanti tranches di terreni da affrancare. La commissione conferma la conclusione della procedura di liquidazione una volta completato il lavoro del perito.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **San Mango d'Aquino (CZ)** (ab.1.877) (dissesto 1989) rag. Serafino Pietro Paola, in data 22 maggio 2003, ha comunicato che la massa passiva rilevata è costituita da:

Tipologia di debiti	Massa passiva in lire
Debiti di bilancio e fuori bilancio riconosciuti	3.129.533.390
Debiti transatti dall'OSL (procedura semplificata)	328.028.070
Oneri presunti per la gestione di liquidazione	90.036.555
Totale	3.547.598.015

e la massa attiva è così articolata:

Tipologia di entrata	Massa attiva in lire
Fondo di cassa disponibile	57.510.511
Mutuo a carico del bilancio dello Stato	2.563.303.893
Mutuo a carico del bilancio del Comune	721.716.528
Interessi attivi sul conto della liquidazione	98.100.500
Totale	3.440.631.432

Il commissario ha ritenuto di applicare la procedura semplificata ed ha coinvolto il Comune nel mese di ottobre del 1999. Riscontrate difficoltà da parte dell'Ente di accollarsi ulteriori indebitamenti presentando la gestione finanziaria saldi negativi, il commissario, al fine di provvedere ad un congruo pagamento dei creditori che non hanno partecipato alla procedura

semplificata, ha formulato nuove proposte transattive e, non appena ricevute notizie in merito all'accettazione o al rifiuto delle proposte, provvederà all'invio del piano di estinzione al Ministero dell'interno per l'approvazione.

Il commissario straordinario di liquidazione del Comune di **Satriano (CZ)** (ab.3.102) (dissesto 1992) dr. Leopoldo Staglianò, in data 3 giugno 2003, ha comunicato che sono state completate tutte le operazioni riguardanti l'accertamento della massa passiva e sta predisponendo il piano di estinzione che entro lo stesso mese sarà trasmesso al Ministero dell'interno per l'approvazione.

=====

Prima di procedere ad alcune considerazioni sulle situazioni rilevate nelle gestioni straordinarie dei 20 Comuni che alla data del 6 maggio 2003 non avevano ancora provveduto ad effettuare il deposito del piano di estinzione al Ministero dell'interno, si ritiene di dover segnalare che 6 Enti hanno dichiarato lo stato di dissesto nel 1989, 5 nel 1990, 3 nel 1991 e 6 nel 1992. La ripartizione regionale evidenzia che 12 sono i Comuni della Calabria, 4 della Campania, 2 della Basilicata e 2 della Puglia.

Dall'analisi dell'attività svolta dal mese di aprile del 2002 al mese di maggio del 2003 si rileva che gli organi straordinari dei Comuni di Acquaformosa (CS) e Limbadi (VV) hanno depositato nel mese di maggio del 2003 il piano di estinzione al Ministero dell'interno, mentre per il Comune di Bernalda (MT) il piano di estinzione è stato deliberato nel mese di aprile del 2003, ma la commissione straordinaria è stata invitata dal Ministero a proporre ai creditori che avevano presentato ricorso transazioni con la procedura semplificata e ad inserire nella massa passiva alcuni debiti derivanti da sentenze.

Per il Comune di Cervino (CE), a seguito del decesso alla fine del 2001 del commissario straordinario, si è provveduto alla nomina del nuovo organo che si è insediato nel mese di ottobre del 2002, ha provveduto ad una revisione del piano di estinzione che era già stato elaborato ed ha assicurato per il mese di giugno del 2003 il deposito del nuovo piano. Stesso impegno è stato assunto dagli organi straordinari dei Comuni di Gagliato (CZ), Domicella (AV), Isca sullo Ionio (CZ) e Satriano (CZ), che hanno completato le operazioni di definizione della massa passiva e dei finanziamenti disponibili e dal commissario del Comune di Martirano Lombardo (CZ) che, risolte alcune situazioni pendenti, ritiene di depositare il piano entro il mese di luglio del 2003.

I commissari straordinari dei Comuni di Casola di Napoli (NA) e di Cerzeto (CS), andati in dissesto nel 1990, hanno provveduto al deposito presso il Ministero dell'interno del piano di rilevazione dei debiti, provvedimento introduttivo della procedura di liquidazione, ed hanno potuto conseguentemente ottenere l'autorizzazione alla contrazione del mutuo con la Cassa depositi e prestiti con ammortamento a carico dello Stato.

La presentazione del piano di estinzione è condizionata dagli organi straordinari dei Comuni di Crispano (NA), di Faggiano (TA) e di Fardella (PZ) a pronunce di organi giurisdizionali e amministrativi.

Sono infine 6 (Ferruzzano (RC), Feroleto Antico (CZ), Isola di Capo Rizzuto (KR), Monteparano (TA), Rocca di Neto (KR), San Mango d'Aquino (CZ)) i Comuni nei quali l'avvio della conclusione della procedura è rinviato per la presenza di difficoltà nella realizzazione delle entrate necessarie per la liquidazione della massa passiva (alienazioni di beni patrimoniali disponibili, riscossione di imposte e canoni) ovvero per la necessità di operare riduzioni nelle situazioni debitorie attraverso transazioni.

PROSPETTO N. 1
ENTI DISSESTATI PER REGIONE ED ANNO DEL DISSESTO

REGIONE	ANNO DISSESTO													Totale complessivo			
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		2002		
PIEMONTE		1	2	1	1												5
LOMBARDIA		3	3	5	1	1									1		14
LIGURIA	1			2													3
VENETO	1			1			1										3
EMILIA ROMAGNA	1		4	1		1			1								8
TOSCANA	3	1															4
UMBRIA	2	1				1											4
MARCHE	2	1	1			1											5
LAZIO	7	2	5	2	7	3	3	2		1					2	1	35
ABRUZZO	6	1	1	4	1	1	3										17
MOLISE	4	4		1	2	1											12
CAMPANIA	18	18	10	12	22	14	2	1	5						2	1	106
PUGLIA	21	4	2	4	2		1										34
BASILICATA	4	3	3	1	3	2	2	1									19
CALABRIA	51	22	13	10	11	7	2	3	1					1	1	1	123
SICILIA	2	3	1	2	2	6	3	1							1		21
SARDEGNA	2																3
Totale complessivo	125	64	45	46	52	38	16	9	7	1	5	3	1	4			416

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N.2
ENTI DISSESTATI PER CLASSE DEMOGRAFICA ED ANNO DEL DISSESTO

CLASSE DEMOGRAFICA	ANNO DISSESTO												Totale complessivo				
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000		2001	2002		
cl. 0 da 1 a 499 ab.	7	4	6	6	2	2	1			1							29
cl. 1 da 500 a 999 ab.	27	10	6	4	4	4	1	1	1		1				1		60
cl. 2 da 1.000 a 1.999 ab.	26	17	14	12	13	7	3	1	3			3			2		101
cl. 3 da 2.000 a 2.999 ab.	13	6	4	5	4	4	3		1								40
cl. 4 da 3.000 a 4.999 ab.	20	11	7	6	5	10	1	3	2		1		1	1			68
cl. 5 da 5.000 a 9.999 ab.	23	7	2	6	7	7	6	2			2						62
cl. 6 da 10.000 a 19.999 ab.	5	5	5	5	6	3		1			1						31
cl. 7 da 20.000 a 59.999 ab.	4	4	1	2	8			1									20
cl. 8 da 60.000 a 99.999 ab.					1	1	1										3
cl. 11 da 500.000 ab. ed oltre					1												1
Amministrazioni provinciali					1												1
Totale complessivo	125	64	45	46	52	38	16	9	7	1	5	3	1	4			416

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N. 3

ENTI DISSESTATI PER I QUALI NON RISULTA APPROVATO IL PIANO DI ESTINZIONE

REGIONE	DISSESTO	CLASSE DEMOGRAFICA								Totale complessivo
		1	2	3	4	5	6	7	8	
MARCHE	1994		1							1
Totale MARCHE			1							1
LAZIO	1993								1	1
	1996				1					1
	2000		1							1
Totale LAZIO			1		1				1	3
ABRUZZO	1995			1						1
Totale ABRUZZO				1						1
CAMPANIA	1990				1	1		1		3
	1991						1			1
	1992		1							1
	1993				1		1			2
	1994		1		1					2
	1996				1					1
	1997				1					1
	1999						1			1
Totale CAMPANIA			2		5	1	3	1		12
PUGLIA	1992			1	1					2
	1995					1				1
Totale PUGLIA				1	1	1				3
BASILICATA	1991	1								1
	1992						1			1
	1994		1							1
	1995			1						1
Totale BASILICATA		1	1	1			1			4
CALABRIA	1989	3	2		1	1				7
	1990		1	2	1		1			5
	1991		1							1
	1992			1	2					3
	1993		2			1				3
	1994				1					1
	1997				1					1
Totale CALABRIA		3	6	3	6	2	1			21
SICILIA	1994		1	1	1		1			4
Totale SICILIA			1	1	1		1			4
Totale complessivo		4	12	7	14	4	6	1	1	49

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N.4
ENTI IN DISSESTO - MUTUI CONCESSI DAL 1989 AL 31/12/2002

REGIONE	DATI	CLASSE DEMOGRAFICA											Totale complessivo			
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	11	provincia				
PIEMONTE	n.enti mutui	3 279	1 628													4 907
LOMBARDIA	n.enti mutui	4 1.285	2 686	3 780						1 3.780	176					12 6.706
LIGURIA	n.enti mutui	1 160	1 1.507	1 1.259												3 2.925
VENETO	n.enti mutui											1 928	2 33.409			3 34.337
EMILIA ROMAGNA	n.enti mutui			4 4.684	1 1.821	2 5.215										7 11.720
TOSCANA	n.enti mutui		1 823	1 1.271							2 6.171					4 8.264
UMBRIA	n.enti mutui			1 2.136	2 2.068								1 17.085			4 21.288
MARCHE	n.enti mutui		1 172	3 4.212												5 5.936
LAZIO	n.enti mutui	7 3.749	4 3.498	7 10.346	1 2.191	6 7.356	2 7.491					2 8.504	3 25.474	1 27.344		33 95.954
ABRUZZO	n.enti mutui	5 2.101	2 1.503	5 8.594	3 4.787	1 4.131							1 22.544			17 43.659
MOLISE	n.enti mutui	3 880	6 3.529	2 3.088												11 7.507
CAMPANIA	n.enti mutui	2 1.414	14 15.537	23 36.735	7 16.516	9 35.177	9 96.436	19 143.130	16 217.666	1 29.588	1 599.789	1 214.167				104 1.406.156
PUGLIA	n.enti mutui			4 2.693	2 3.253	9 16.211	16 67.292	1 6.419					1 13.340			33 109.208
BASILICATA	n.enti mutui		4 4.549	5 6.386	3 9.668	2 7.559	2 10.892						1 33.120			19 78.528
CALABRIA	n.enti mutui	2 1.920	19 18.706	35 62.369	18 45.432	25 93.801	13 78.333	6 49.624								118 350.166
SICILIA	n.enti mutui	1 762	1 2.069	5 5.737	1 3.442	4 15.191	4 22.868	4 40.254								20 90.323
SARDEGNA	n.enti mutui												1 12.954			2 14.356
Totale n. enti		28	56	99	38	62	60	31	20	3	1	1				399
Totale mutui		12.551	53.206	150.300	89.179	189.974	291.060	255.213	342.472	90.052	599.789	214.167				2.287.962

(in milioni di lire)

Elenco degli enti che, alla data di approvazione della Relazione, non avevano inviato il conto consuntivo.

Comuni

FONDI (LT)
 LARIANO (RM)
 POMEZIA (RM)
 CAPUA (CE)
 MACERATA CAMPANIA (CE)
 VILLA LITERNO (CE)
 SAN PRISCO (CE)
 CRISPANO (NA)
 SANNICANDRO GARGANICO (FG)
 MONTALTO UFFUGO (CS)
 CROSIA (CS)
 ISOLA CAPO RIZZUTO (KR)
 FILADELFIA (VV)
 FICARAZZI (PA)
 SANTA FLAVIA (PA)
 SCICLI (RG)
 QUARTUCCIU (CA)

Comunità montane

ALTA VAL TREBBIA (GE)
 MONTI AURUNCI (FR)
 VALLO DI LAURO E BAIANESE (AV)
 GELBISON E CERVATI (SA)
 ASPROMONTE ORIENTALE (RC)

PROVINCE ESAMINATE ES. 2000 - 2001

REGIONE	COMP	ESAM	INC.
PIEMONTE	8	8	100,00%
LOMBARDIA	11	11	100,00%
LIGURIA	4	4	100,00%
VENETO	7	7	100,00%
FRIULI V. GIULIA	4	4	100,00%
EMILIA ROMAGNA	9	9	100,00%
TOSCANA	10	9	90,00%
UMBRIA	2	2	100,00%
MARCHE	4	4	100,00%
LAZIO	5	5	100,00%
ABRUZZO	4	4	100,00%
MOLISE	2	2	100,00%
CAMPANIA	5	5	100,00%
PUGLIA	5	4	80,00%
BASILICATA	2	2	100,00%
CALABRIA	5	4	80,00%
SICILIA	9	8	88,89%
SARDEGNA	4	4	100,00%
Totale complessivo	100	96	96,00%

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

COMUNI ESAMINATI ESERCIZI 2000-2001: SUDDIVISIONE PER REGIONI E CLASSI DEMOGRAFICHE

REGIONE	N. Enti di competenza	N. Enti esaminati	N. Incid.	CLASSE 5			CLASSE 6			CLASSE 7			CLASSE 8			CLASSE 9			CLASSE 10			CLASSE 11		
				Comp.	Esam.	Incid.	Comp.	Esam.	Incid.	Comp.	Esam.	Incid.	Comp.	Esam.	Incid.	Comp.	Esam.	Incid.	Comp.	Esam.	Incid.	Comp.	Esam.	Incid.
PIEMONTE	79	77	97,47%	17	16	94,12%	32	31	96,88%	26	26	100,00%	2	2	100,00%	1	1	100,00%				1	1	100,00%
VALLE D'AOSTA	1	0	0,00%							1		0,00%												
LOMBARDIA	203	202	99,51%	51	51	100,00%	94	93	98,94%	46	46	100,00%	8	8	100,00%	3	3	100,00%				1	1	100,00%
LIGURIA	30	30	100,00%	6	6	100,00%	14	14	100,00%	7	7	100,00%	1	1	100,00%	1	1	100,00%				1	1	100,00%
TRENTINO ALTO ADIGE	13	0	0,00%	2		0,00%	7		0,00%	2		0,00%	1		0,00%	1		0,00%						
VENETO	125	124	99,20%	36	35	97,22%	62	62	100,00%	22	22	100,00%	1	1	100,00%	2	2	100,00%				2	2	100,00%
FRIULI V. GIULIA	28	27	96,43%	8	8	100,00%	15	15	100,00%	3	2	66,67%	1	1	100,00%	1	1	100,00%						
EMILIA ROMAGNA	92	92	100,00%	21	21	100,00%	40	40	100,00%	19	19	100,00%	3	3	100,00%	8	8	100,00%				1	1	100,00%
TOSCANA	96	96	100,00%	19	19	100,00%	42	42	100,00%	25	25	100,00%	7	7	100,00%	2	2	100,00%				1	1	100,00%
UMBRIA	19	18	94,74%	1	1	100,00%	9	8	88,89%	7	7	100,00%				2	2	100,00%						
MARCHE	38	38	100,00%	9	9	100,00%	15	15	100,00%	12	12	100,00%	1	1	100,00%	1	1	100,00%						
LAZIO	73	66	90,41%	13	12	92,31%	27	24	88,89%	31	28	90,32%				1	1	100,00%				1	1	100,00%
ABRUZZO	28	28	100,00%	4	4	100,00%	11	11	100,00%	11	11	100,00%	1	1	100,00%	1	1	100,00%						
MOLISE	6	5	83,33%	2	2	100,00%	1	1	100,00%	3	2	66,67%												
CAMPANIA	140	126	90,00%	26	22	84,62%	57	49	85,96%	44	43	97,73%	10	9	90,00%	2	2	100,00%				1	1	100,00%
PUGLIA	127	125	98,43%	20	20	100,00%	58	57	98,28%	41	40	97,56%	4	4	100,00%	3	3	100,00%				1	1	100,00%
BASILICATA	14	14	100,00%	2	2	100,00%	10	10	100,00%	1	1	100,00%	1	1	100,00%									
CALABRIA	48	43	89,58%	12	10	83,33%	25	22	88,00%	7	7	100,00%	3	3	100,00%	1	1	100,00%						
SICILIA	133	109	81,95%	27	19	70,37%	55	47	85,45%	42	36	85,71%	5	3	60,00%	2	2	100,00%				1	1	100,00%
SARDEGNA	36	35	97,22%	9	8	88,89%	14	14	100,00%	10	10	100,00%	1	1	100,00%	2	2	100,00%						
Totale generale	1.329	1.255	94,43%	285	265	92,98%	588	555	94,39%	360	344	95,56%	50	46	92,00%	34	33	97,06%	6	6	100,00%	6	6	100,00%

