

Tab. 15. Comuni esercizio 2001. Dati relativi alla consistenza di fine esercizio

(importi in milioni di lire)

(importi del pro capite in lire)

| Regione | N. Enti | Popolazione Cens. 1991 | Beni demaniali | 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 soppresse 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-riepilogative), 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 deficiarietà 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 deficiari 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 Treporti".

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.