

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%.

Peraltro, 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. Peraltro 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.

PAGINA BIANCA