

Franco Sotte, Emilio Chiodo, Giuliano Giordani.

I COMUNI DEL PARCO D'ABRUZZO

ANALISI COMPARATA DEI CERTIFICATI DEL CONTO CONSUNTIVO

INDICE

	<i>Pag.</i>
<i>Franco Sotte, Emilio Chiodo, Giuliano Giordani</i>	<i>1</i>
<i>I COMUNI DEL PARCO D'ABRUZZO</i>	<i>1</i>
<i>analisi comparata dei Certificati del Conto Consuntivo</i>	<i>1</i>
<i>1. INTRODUZIONE</i>	<i>3</i>
<i>2. LE DIFFICOLTA' OPERATIVE DEI PICCOLI COMUNI DI MONTAGNA</i>	<i>5</i>
<i>3. L'APPLICAZIONE DELLA DATA ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA) AGLI INDICI DI BI- LANCIO SINTETICI</i>	<i>11</i>
<i>4. L'ANALISI DELLE ENTRATE: L'AUTONOMIA FINANZIARIA</i>	<i>15</i>

5. L'ANALISI DELLE SPESE: L'ELASTICITÀ STRUTTURALE	17
6. RIPARTIZIONE DELLA SPESA PER AGGREGATI SIGNIFICATIVI.....	21
7. L'ANALISI DELLE CORRISPONDENZE.....	23
8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	27
BIBLIOGRAFIA.....	29

1. INTRODUZIONE

Lo studio è stato effettuato nell'ambito dell'attività preparatoria del Piano Pluriennale di Sviluppo Economico e Sociale del Parco Nazionale d'Abruzzo. Da tempo l'attenzione di un gruppo di lavoro dell'Università di Ancona è rivolta verso il tema della misurazione delle *performance* dei Comuni, in particolare numerosi spunti sono emersi anche da esperienze operative aventi per oggetto il Comune di Ancona a confronto con altri Comuni di analoghe dimensioni. Mai però, come in questo caso, è stato possibile avere a disposizione un gruppo omogeneo quale quello dei Comuni del Parco Nazionale d'Abruzzo. L'analisi si è svolta sui certificati dei conti consuntivi di tutti e 22 i Comuni ricadenti nel territorio del Parco. Questa completezza dell'universo osservato va a vantaggio della più ampia comparabilità possibile e si colloca in sintonia con il Piano di sviluppo, il quale si rivolge, secondo la legge quadro, a tutti i Comuni interessati dall'area protetta.

Gli strumenti metodologici utilizzati per l'analisi fanno perno su una batteria di indici di bilancio ed i dati sono ricavati esclusivamente dai certificati del conto consuntivo, documenti riassuntivi del rendiconto compilati annualmente per ragioni statistiche da tutti i Comuni su modelli uniformi e che pertanto hanno il vantaggio di contenere informazioni più facilmente leggibili rispetto ai consuntivi stessi¹. Tali certificati contengono altresì dati fisici consentendo, con le dovute cautele dato che la loro compilazione è talvolta approssimativa, di ampliare l'indagine. Come esercizio di riferimento si è scelto il 1994, in quanto di quell'anno erano disponibili tutti i certificati dei Comuni in esame.

Diversi aspetti sono stati analizzati per avere un quadro il più possibile completo della gestione corrente dei comuni: l'analisi delle entrate, delle spese, dei servizi forniti. Lo studio delle entrate correnti permette un primo confronto tra comuni ed evidenzia l'effetto che alcune variabili esercitano sulle capacità di finanziamento degli enti stessi, come ad esempio la presenza di seconde case (quindi maggiori entrate tributarie per ICI) legata allo sviluppo turistico, o i proventi per l'assunzione in gestione dei terreni comunali da parte dell'Ente Parco. Anticipando il commento dei risultati, infatti, esistono grandi differenze all'interno del campione: accanto a comuni più "ricchi", che hanno maggiori risorse da spendere, esistono comuni più "poveri", che assicurano un minor numero di servizi. Lo studio delle entrate consiste nell'analisi dell'autonomia finanziaria e degli indici ad essa collegati, nel presupposto che tale indice risulti di fondamentale importanza dato l'attuale contesto normativo ed istituzionale.

L'analisi delle spese correnti riguarda in primo luogo la separazione tra la spesa più rigida (personale e interessi passivi) e quella più flessibile, in quanto destinabile ai

¹ Vedi Stefano Marasca - Franco Sotte - Giuliano Giordani, *Efficienza gestionale dei Comuni. Una metodologia di analisi comparata*, in "Azienda pubblica", Giuffrè, Milano, n.2/1996.

trasferimenti e all'acquisto di beni e servizi. In secondo luogo l'analisi riguarda la ripartizione della spesa secondo aggregati significativi:² al di là delle differenze tra comuni emergono in questo caso delle linee di comportamento generale del campione, da cui si possono trarre delle indicazioni per un miglioramento nella gestione della spesa.

L'analisi dei servizi mette in evidenza carenze nell'offerta di quelli che saranno definiti, ai fini di tale studio, servizi "significativi", insieme a notevoli differenze nell'offerta di servizi in generale³.

Oltre agli indici di bilancio vengono utilizzati alcuni strumenti in grado di evidenziare meglio le differenze esistenti all'interno del campione. Tramite il metodo della Data Envelopment Analysis (DEA) si è cercato di dare un giudizio di efficienza dei comuni basato su alcuni obiettivi riassuntivi della gestione corrente: la capacità di fornire servizi aggiuntivi oltre a quelli considerati indispensabili; quella di mantenere l'equilibrio nella gestione e, infine, la capacità di pagamento (per taluni Comuni del campione esiste un divario troppo elevato tra impegni e pagamenti in conto competenza, lasciando presupporre una gestione poco accurata della spesa corrente). Su questa base si è stilata anche una graduatoria dei Comuni.

L'analisi delle corrispondenze fornisce invece una rappresentazione grafica della composizione delle entrate e delle spese correnti, consentendo di individuare somiglianze e difformità nei modelli di comportamento dei comuni.

I diversi argomenti affrontati nell'analisi forniscono quindi una duplice categoria interpretativa: da un lato permettono il confronto all'interno del gruppo di Comuni tramite l'analisi delle posizioni relative, dall'altro cercano di evidenziare le caratteristiche comuni e specifiche dell'intero gruppo per ipotizzare delle modalità coordinate di intervento che siano in grado di migliorarne l'efficienza amministrativa.

² Le sezioni e rubriche in cui è ripartita la spesa corrente sono state riaggregate in quattro elementi principali: amministrazione generale, servizi generali e istituzionali, trasporti ed economia, sociale e cultura.

³ Questo argomento, pur seguendo logicamente gli altri aspetti dell'analisi, sarà per la sua importanza affrontato per primo.

2. LE DIFFICOLTÀ OPERATIVE DEI PICCOLI COMUNI DI MONTAGNA

E' stato detto che "Le possibilità di sviluppo del territorio di montagna dipendono in grande misura dallo stato dei servizi, dalla loro efficienza e dalla loro qualità."⁴ Uno studio sull'efficienza gestionale non può quindi prescindere dalla capacità dei comuni di fornire servizi, capacità che dipende sia da problemi oggettivi, legati alle dimensioni comunali e alle dimensioni efficienti dei servizi stessi, sia dalle scelte discrezionali delle amministrazioni. Il tema è richiamato nella legge 142/90 (art.54) che impegna lo Stato a garantire i servizi locali indispensabili tramite trasferimenti e affida alle entrate fiscali degli enti locali il finanziamento dei "servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità" (comma 7 dell'articolo 54 della legge 142/90).

In modo più specifico il problema della carenza di servizi legata alle piccole dimensioni e alle difficoltà di collegamento, tipiche dei comuni montani, è affrontato dalla legge 97/94 "Nuove disposizioni per le zone montane". Questa legge incentiva e ripropone rispetto alla 142/90 l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, per opera delle Comunità montane, in importanti settori: la costituzione di strutture tecnico-amministrative; la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; il trasporto locale e scolastico; il servizio di polizia municipale; i servizi sociali per anziani e di orientamento e formazione per i giovani; la realizzazione di opere pubbliche (art.11)⁵. Sono da sottolineare, a tal fine, le possibilità di coordinamento ed associazione per lo svolgimento di alcune funzioni e servizi previste in generale, per tutti i piccoli comuni, dalla recente legge n. 127/97 (meglio nota come legge "Bassanini/2"), in particolare per la gestione del servizio finanziario l'art. 3 comma 2 del D.Lgs. 77/95 prevede esplicitamente la possibilità di stipulare convenzioni tra gli enti.

L'analisi dei servizi offerti dal campione di comuni conferma le considerazioni precedenti sui limiti legati alle piccole dimensioni. Infatti per la maggior parte si tratta di servizi generali e istituzionali, mentre sono carenti i servizi a domanda individuale⁶. Tra i servizi a carattere produttivo, la gestione in economia del servizio acquedotto riguarda invece quasi tutti i comuni (mentre il legislatore punta ad una gestione associata o consortile del servizio), al contrario è ancora poco diffusa la metanizzazione⁷. Nella **tabella 1** vengono elencati i principali servizi forniti in ogni comune segnalando, dove riscontrate, le modalità di gestione del servizio, riportate secondo il criterio adottato nella stesura dei certificati stessi (la carenza di alcune informazioni riguardanti la ge-

⁴ Gino De Vecchis, *Da problema a risorsa: sostenibilità della montagna italiana*, Edizioni Kappa, Roma, 1996.

⁵ La legge 97/94 prevede, tra l'altro, la collaborazione tra enti per "un equilibrato sviluppo territoriale della scuola materna e dell'obbligo" (art.20), la possibilità di accorpamento degli uffici statali (art.22) e la nascita di sportelli per i cittadini per superare, tramite collegamenti telematici, "le difficoltà di comunicazione tra le strutture e i servizi territoriali" (art.24).

⁶ Nei certificati del conto consuntivo viene riproposta la classificazione dei servizi in: "Generali e istituzionali", "Servizi a domanda individuale" e "Servizi a carattere produttivo".

⁷ Solo due comuni del Molise e uno del Fucino sono infatti raggiunti dalla rete di distribuzione del gas metano; per gli altri comuni abruzzesi è previsto uno stanziamento regionale (specifico per i parchi nazionali) e si è costituito un consorzio che non ha ancora portato risultati concreti

stione dei servizi, dimostra quanto anticipato nell'introduzione precedente riguardo l'attendibilità dei dati del certificato).

INSERIRE LA TABELLA 1

Alcune brevi considerazioni sul servizio istruzione pubblica possono dimostrare le difficoltà che devono affrontare i residenti per servizi normalmente ritenuti indispensabili: mentre l'istruzione primaria è presente in quasi tutti i centri, quella media inferiore esiste solo nella metà, ovviamente sono del tutto assenti le scuole medie superiori. Anche la scuola materna pubblica (statale o comunale) manca in 3 comuni su 22. Un altro problema, che assume maggiore rilevanza in un'area protetta, è l'assenza nella maggioranza dei comuni del servizio di depurazione⁸.

La mancanza di alcuni servizi primari costituisce senz'altro l'ostacolo principale per un'efficace politica di riequilibrio e di sviluppo, soprattutto se legata a motivi oggettivi che esulano dalle scelte dei singoli comuni; bisogna però sottolineare che la presenza di servizi di base non è di per sé garanzia sufficiente a determinare quell'inversione di tendenza capace di ridare attrattiva e centralità a comuni marginali⁹. Per questo è opportuno prendere in considerazione anche quei servizi che, non essendo strettamente istituzionali, sono possibili indicatori del diverso livello di "attenzione" delle amministrazioni comunali nel fornire servizi aggiuntivi. E si può notare che esistono, all'interno del quadro generale appena descritto, profonde differenze tra i comuni considerati. Si è quindi elaborato un indicatore di servizi "significativi" che cerchi, anche se in modo grossolano, di descrivere questo diverso impegno delle amministrazioni comunali¹⁰; si è tentato inoltre, nel limite delle informazioni a disposizione, di esulare dai problemi oggettivi legati alle piccole dimensioni dei comuni, e di tralasciare quei servizi che non incidono direttamente sulla qualità della vita dei residenti o che comunque perdono di importanza nel contesto dei comuni considerati. I servizi scelti (vedi **tabella 1**) sono quelli inerenti l'istruzione (trasporto, refezione e mense scolastiche), la cultura (corsi extra-scolastici, biblioteche), il tempo libero (colonie, impianti sportivi, teatri musei e pinacoteche) ed il turismo (convitti campeggi case per vacanza e ostelli, servizi turistici diversi). Altri servizi, pur avendo requisiti simili, non sono stati inseriti nell'indicatore perché non offerti da nessuno dei comuni considerati (è il caso degli asili nido, dei giardini zoologici e botanici, di gallerie mostre e spettacoli e di locali per riunioni non istituzionali)¹¹.

Tra i servizi significativi, quelli inerenti all'istruzione sono presenti nella maggioranza dei comuni, impianti sportivi e biblioteche hanno una diffusione leggermente minore, mentre gli altri sono presenti in un numero molto limitato di centri. Nella **tabella 2** è riportata sia la spesa pro capite per tali servizi, sia l'incidenza della stessa sul totale delle spese correnti. Vengono inoltre presi in considerazione i servizi a domanda individuale per i quali, oltre alla spesa pro capite, viene indicato il grado di copertura, cioè la percentuale di spesa coperta dalle rispettive entrate.

⁸ I certificati del conto consuntivo non permettono però ulteriori approfondimenti su questo tema.

⁹ Vedi Gino De Vecchis, cit.

¹⁰ Vedi Giuliano Giordani - Franco Sotte, *Esperienze a confronto: studio sull'efficienza gestionale dei Comuni*, in "l'Agenda Anci", Anci Emilia-Romagna, Bologna, n. 8-9 1996.

¹¹ Almeno secondo quanto risulta dai certificati di conto consuntivo.

I comuni con la spesa pro capite per servizi significativi più elevata sono Civitella Alfedena, Picinisco e Filignano, mentre Villetta Barrea è il comune che offre il numero di servizi più elevato: si va dai servizi riguardanti l'istruzione e la cultura (corsi extrascolastici e biblioteca) agli impianti sportivi, ai servizi turistici (ufficio informazioni). Pescasseroli ha invece la spesa pro capite più elevata per quanto riguarda i servizi a domanda individuale. In generale la spesa in oggetto è ovunque piuttosto bassa, così come la varietà dei servizi offerti. Il comune di Pizzone non offre, per esempio, nessuno dei servizi considerati significativi; Bisegna, Castel S.Vincenzo, lo stesso Pizzone, Scapoli, S.Biagio Saracinisco e Settefrati non offrono servizi a domanda individuale (il Comune di Scanno ha una spesa per abitante in questi servizi prossima allo zero)¹².

I bassi valori dell'indice dei servizi potrebbero essere imputati alle piccole dimensioni dei comuni, che resterebbero pertanto svantaggiati nel fornire i servizi non indispensabili; tale considerazione non può però essere generalizzata, almeno in base al campione a disposizione. Soprattutto per quanto riguarda i servizi significativi, i risultati migliori sono ottenuti da comuni estremamente piccoli: Civitella Alfedena (305 ab.), Picinisco (1254 ab.) e Filignano (885 ab.); al contrario il comune di Scanno, che è più grande dei precedenti (2256 ab.), ha una spesa molto bassa per servizi significativi e non offre praticamente alcun servizio a domanda individuale.

Pur rimandando ad ulteriori approfondimenti il problema del rapporto tra dimensioni e servizi forniti, notare che sebbene si tratti di piccoli Comuni esiste una grande eterogeneità e, oltre tutto, alcuni malgrado le ridotte dimensioni ottengono buoni risultati.

¹² Sebbene offrano pochi servizi Bisegna e Pizzone sono i Comuni con le più alte entrate correnti per abitante.

INSERIRE LA TABELLA 2

3. L'APPLICAZIONE DELLA DATA ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA) AGLI INDICI DI BILANCIO SINTETICI

Punto di partenza dell'analisi DEA è quello di individuare gli obiettivi qualificanti della gestione¹³. Nella scelta di tali obiettivi si è cercato di astrarre il più possibile dai problemi soggettivi che potessero condizionare le scelte dei singoli comuni, rendendo i risultati il più possibile comparabili. Il primo obiettivo considerato è la capacità di fornire servizi, oltre quelli istituzionali, per soddisfare i bisogni dei residenti, servizi appena definiti "significativi". Il secondo obiettivo riguarda la capacità di ogni comune di coprire le spese correnti e le rate di rimborso dei mutui con proprie entrate correnti, misurata dal margine di equilibrio finanziario (dal legislatore definito "situazione economica" sebbene i valori considerati siano esclusivamente di carattere finanziario) che, come noto, nel bilancio di previsione non deve essere negativo. Il terzo obiettivo riguarda infine l'efficienza nella gestione della fase della spesa, infatti dimostra quanti impegni in conto competenza si sono risolti in pagamenti entro l'anno. Ovviamente la percentuale della capacità di pagamento potrà difficilmente essere pari a 100, in quanto le fasi della spesa si realizzano in un arco temporale che può essere interrotto dalla chiusura dell'esercizio, tuttavia, per le spese correnti, si può affermare che esiste un "ottimo" che si aggira intorno al 90%.

Per misurare questi obiettivi sono stati utilizzati tre indici: l'indicatore dei servizi significativi, l'indicatore di equilibrio finanziario e, come già anticipato, la capacità di pagamento. Tramite la DEA è quindi possibile ottenere un indice sintetico di efficienza relativa, ricavato in base al gruppo osservato. Precisamente, tenendo presente che le spese sono sempre relative agli impegni in conto competenza, i tre indici sono stati ottenuti nella seguente maniera:

1. Indicatore dei servizi "significativi":

$$\frac{\text{spesa per servizi "significativi"}}{\text{spese correnti}}$$

2. Indicatore di equilibrio finanziario:

$$\frac{\text{margine di equilibrio finanziario}}{\text{spese correnti}}$$

3. Capacità di pagamento:

$$\frac{\text{pagamenti in conto competenza}}{\text{spese correnti}}$$

¹³ Per un approfondito approccio teorico alla metodologia DEA si rimanda a: Stefano Marasca - Franco Sotte - Giuliano Giordani, cit.

La spesa corrente di ogni comune, intesa come ammontare delle risorse ordinarie a disposizione, è l'unico input utilizzato per la DEA, infatti è lo stesso denominatore di tutti e tre gli indici essendo di volta in volta rapportato alla spesa per servizi significativi, al margine di equilibrio finanziario e ai pagamenti. In questo studio si è ritenuto che questi fossero gli indici sintetici rilevanti per misurare l'efficienza del campione considerato, la scelta di un numero maggiore di obiettivi avrebbe senz'altro dato più completezza all'indice DEA, ma nello stesso tempo l'indice stesso avrebbe perso in termini di significatività¹⁴.

Nel valutare i risultati bisogna tenere presente che la DEA è un'analisi di efficienza relativa, fornisce cioè una valutazione dei comuni non in senso assoluto ma rispetto agli altri elementi del gruppo. Viene elaborata infatti tramite la definizione di una "frontiera di efficienza", costituita dalle migliori performance dei comuni in ognuno degli indici considerati.

Dalla **tabella 3** risulta che i comuni più efficienti in base all'analisi DEA sono Gioia dei Marsi, Barrea, Villavallelonga, Filignano, Picinisco e Scanno. Tra questi vi sono i tre Comuni che raggiungono rispettivamente nei tre indici sintetici il massimo punteggio, precisamente Picinisco possiede il miglior indice della spesa per servizi significativi, Villavallelonga ha la più alta capacità di pagamento e, infine, Barrea ottiene il massimo valore dell'indice di equilibrio finanziario. Gioia dei Marsi, invece, pur non raggiungendo il valore più alto in nessuno degli indici, ottiene il punteggio di massima efficienza grazie alla buona posizione in ogni graduatoria, non a caso risulta essere il Comune più "equilibrato", come dimostra la somma delle posizioni in graduatoria. Sempre osservando la **tabella 3** emerge come Filignano presenti degli ottimi risultati per quanto riguarda sia l'offerta di servizi significativi sia la capacità di pagamento, mentre ha un equilibrio finanziario negativo, raggiunge quindi la frontiera di efficienza grazie ai primi due indici, pur rimanendo molto lontano dai risultati migliori nel terzo. Infine Scanno entra a far parte del gruppo dei Comuni più efficienti grazie all'ottima capacità di pagamento, mentre è carente negli altri due indici sintetici.

¹⁴ In sostanza il numero delle variabili utilizzabili è commisurato all'ampiezza del campione osservato.

INSERIRE LA TABELLA 3

Molti comuni risultano comunque vicini alla frontiera di efficienza pur non raggiungendola, tra questi Pescasseroli il quale ottiene un buon livello in tutti e tre gli indici ma, al contrario di Gioia dei Marsi (che possiede un migliore indicatore dei servizi significativi), non ottiene il livello di massima efficienza. S.Biagio Saracinisco, Bisegna e Lecce nei Marsi risultano, invece, particolarmente distaccati nella graduatoria stilata tramite la Dea. In particolare S.Biagio Saracinisco ha un risultato molto basso rispetto agli altri comuni a causa di tutti e tre gli indici; Bisegna, invece, pur raggiungendo un buon margine di equilibrio finanziario, è al penultimo posto nella graduatoria sia per i servizi forniti sia per la capacità di pagamento; Lecce nei Marsi, infine, risulta nettamente staccato da tutti gli altri comuni, esso occupa l'ultimo posto nella graduatoria degli indici sia per quanto riguarda l'equilibrio finanziario, sia per la capacità di pagamento, mentre risulta molto bassa anche la spesa per servizi significativi. Non a caso nel 1992 per tale Comune è stato dichiarato il dissesto finanziario.

La **tabella 3**, come già anticipato nel corso del commento della DEA, mostra oltre al valore degli indici e al risultato di efficienza gestionale, anche la posizione in graduatoria dei comuni stessi; la scelta metodologica compiuta è stata quella di dare uguale valore ai tre indici sopraindicati, classificando i comuni secondo la somma delle loro posizioni relative in ognuno degli indici, salvo poi considerare in sede di commento le peculiarità dei singoli comuni. E' da osservare che in generale, rispetto ad altri gruppi osservati, la capacità di pagamento è molto bassa (in media il 72%), questo dimostra senz'altro un diffuso basso livello di efficienza gestionale della spesa corrente.

In aggiunta a quanto detto, si può notare che Civitella Alfedena, pur ottenendo buoni risultati nell'indice dei servizi e nell'equilibrio finanziario, possiede invece una bassa capacità di pagamento al punto di risultare fortemente compromesso il risultato finale della DEA. Villavallelonga e Barrea, pur ottenendo dei buoni risultati di gestione, forniscono pochi servizi ai propri cittadini. Sono i comuni che spendono di più in percentuale per l'amministrazione generale (cfr. più avanti l'analisi delle corrispondenze), per cui il risultato positivo raggiunto va in parte ridimensionato. E' da tenere comunque presente che qualsiasi considerazione sulla distribuzione della spesa è fortemente condizionata dall'accuratezza con cui viene imputata la stessa nelle varie sezioni, nei piccoli comuni più funzioni sono svolte dagli stessi dipendenti, pertanto, in base al criterio di prevalenza, spesso il personale o altre spese relative al funzionamento degli uffici e dei servizi, sono imputate nella sezione relativa all'amministrazione generale. Bisegna, per concludere, possiede sia una bassissima capacità di pagamento, sia una bassissima spesa pro capite per servizi significativi, con il trasporto scolastico come unico servizio fornito, tutto ciò nonostante Bisegna abbia le maggiori entrate correnti per abitante dell'intero gruppo di comuni ed un'elevata elasticità strutturale nella spesa (come si vedrà in seguito).

4. L'ANALISI DELLE ENTRATE: L'AUTONOMIA FINANZIARIA

L'indice di autonomia finanziaria misura la capacità del Comune di finanziarsi con entrate proprie, tale indice è dato dalla somma delle entrate tributarie e di quelle extratributarie rapportata al totale delle entrate correnti. Dalla **tabella 4** risulta che il Comune di Pescasseroli, il quale possiede il più alto valore del suddetto indice, deve questo risultato principalmente all'alto livello delle entrate tributarie (misurato dall'indice di autonomia tributaria)¹⁵. Tra gli altri comuni che presentano un livello elevato di autonomia finanziaria, Alfedena, Civitella Alfedena e Villetta Barrea hanno una composizione più equilibrata tra entrate tributarie ed extratributarie, mentre Barrea e Lecce nei Marsi mostrano una maggiore incidenza delle entrate extratributarie.

Sempre riguardo alle entrate extratributarie, la **tabella 4** riporta anche i valori dell'incidenza dei proventi da servizi pubblici e da beni comunali¹⁶. In particolare Alfedena e Lecce nei Marsi devono l'elevato valore delle entrate extratributarie ai proventi derivanti dai servizi pubblici, gli altri comuni con alte entrate extratributarie sono favoriti dai proventi da beni comunali. L'indice di tali proventi, al contrario che nella generalità dei casi, in questi centri è in media molto alto, addirittura si registrano delle punte particolarmente elevate nei casi di Barrea 30,2%, Villavallelonga 24,5%, Opi 21,2%, Civitella Alfedena e Pizzone 21,5%. E' comunque da tener conto che in questa categoria rientrano i proventi derivanti dall'assunzione in gestione dei terreni comunali da parte dell'Ente Parco e, sebbene in modo approssimativo¹⁷, nella **tabella 4** è possibile osservare l'importanza che questa voce ricopre nel bilancio, anche se i lunghi tempi di riscossione di tali proventi condizionano non poco la gestione finanziaria dei comuni stessi.

¹⁵ Ancora più evidente, in tal senso, è il caso di Scanno, la cui buona autonomia finanziaria dipende quasi esclusivamente dall'elevata autonomia tributaria.

¹⁶ Questi due indici (in corsivo) rappresentano le due più importanti componenti delle entrate extratributarie.

¹⁷ Sulla base dei dati contenuti nei certificati del conto consuntivo non è infatti possibile disaggregare la categoria dei proventi da beni comunali per tipologia di beni e per origine dei proventi, pertanto non si ha la certezza della giusta imputazione in tutti i Comuni dei proventi in oggetto.

INSERIRE LA TABELLA 4

L'analisi dell'autonomia finanziaria può essere utilmente integrata dall'esame delle entrate correnti per abitante. La **tabella 5** mostra le entrate correnti per abitante disaggregate rispetto ai tre titoli: entrate tributarie per abitante ("pressione tributaria"), trasferimenti e contributi correnti per abitante ed entrate extratributarie per abitante. L'aspetto più evidente è la forte disparità tra i diversi comuni, riscontrabile in ognuna delle componenti. In genere i comuni con maggiori entrate tributarie sono quelli con un maggior numero di seconde case¹⁸. Unica eccezione è il comune di S. Biagio Saracinisco dove a un alto numero di abitazioni utilizzate per vacanza corrisponde la più bassa pressione tributaria di tutti i comuni.

I trasferimenti correnti (costituiti per la maggior parte da trasferimenti dello Stato) non si pongono in relazione con le altre entrate. Abbiamo così comuni, come Bisegna e Pizzone, che ad un'elevata autonomia finanziaria per abitante associano un alto livello di trasferimenti, accanto ad altri che pur avendo livelli simili dell'indice suddetto, come Pescasseroli e Civitella Alfedena, possiedono entrate per trasferimenti di molto inferiori. In generale i trasferimenti, che come è noto non sono assegnati con criteri propriamente oggettivi¹⁹, non sono comunque sufficienti a colmare le differenze di pressione fiscale esistenti tra i comuni.

Considerando le province di appartenenza, osserviamo che i comuni del frusinate e della provincia di Isernia hanno entrate tributarie ed extratributarie per abitante al di sotto della media (con l'eccezione di Pizzone), mentre più diversificata è la situazione in provincia dell'Aquila. Infine un confronto tra il primo e l'ultimo dei comuni, classificati in base alle entrate per abitante può evidenziare ancora di più le differenze esistenti: le entrate di Bisegna ammontano a 3.172.000 lire per abitante, quelle di Scapoli a solo 669.000 lire, mentre la media di tutti i comuni è di 1.438.000 lire.

5. L'ANALISI DELLE SPESE: L'ELASTICITÀ STRUTTURALE

L'elasticità strutturale, tolte le spese da ritenersi con buona approssimazione più rigide (salari e stipendi, rimborso delle quote capitale dei mutui e interessi passivi), indica l'ammontare percentuale delle entrate disponibili per il comune; l'elasticità strutturale è pertanto proporzionale alle risorse disponibili per l'acquisto di beni e servizi e per i trasferimenti. La **tabella 6** riporta il quadro riassuntivo dei principali indici analitici che sono collegati a tale indice sintetico²⁰.

¹⁸ Secondo i dati ISTAT.

¹⁹ Il legislatore ha più volte tentato di riordinare la materia.

²⁰ Sono l'incidenza dell'indebitamento, data dal rapporto tra le spese per interessi e mutui sulle entrate correnti e gli indici di composizione strutturale delle spese correnti (spesa per il personale, per beni e servizi, per trasferimenti).

INSERIRE LA TABELLA 5

Il risultato ottenuto da Bisegna nell'indice sintetico dipende soprattutto da una bassissima incidenza della spesa per il personale (anche la spesa per interessi rimane inferiore alla media), invece negli altri comuni con alti valori di elasticità strutturale, il risultato positivo dipende dalla bassa incidenza dell'indebitamento. In particolare Barrea, Castel S.Vincenzo e Civitella Alfedena hanno un indebitamento trascurabile contro una spesa per il personale comunque superiore alla media²¹; S.Biagio Saracinisco unisce una bassa spesa per interessi a una bassa incidenza del costo del personale; Pescasseroli e Alvito risentono invece degli effetti di un'incidenza dell'indebitamento superiore alla media. Un alto indebitamento, che condiziona in modo evidente l'autonomia della spesa, è riscontrabile nei comuni di Scanno (34%), Picinisco (29%); Opi (28%) e Filignano (23%). Caso a sé stante è, infine, quello di Lecce nei Marsi che ha la maggiore rigidità strutturale dovuta all'altissima spesa per il personale sulle entrate correnti. Questa spesa è condizionata dal processo di risanamento a cui il comune è sottoposto a causa del dissesto finanziario dichiarato nel 1992.

In quasi tutti i comuni l'incidenza della spesa per trasferimenti è generalmente molto bassa, tranne nel caso di S.Biagio Saracinisco (33,5%), nel quale i trasferimenti sono principalmente a beneficio delle famiglie e delle imprese (nella sezione riservata ai trasporti).

In media il risultato dei comuni del Parco non si discosta da quelli ottenuti in altri studi e su campioni più ampi²², per cui l'elasticità strutturale, al contrario di quello che si poteva supporre dati i bassi margini di manovra nella gestione del personale, non sembra condizionata dalle piccole dimensioni dei comuni. Emerge, invece, come nella maggior parte dei casi l'elevata incidenza della spesa per beni e servizi e/o trasferimenti non porti ad una maggiore offerta di servizi significativi.

²¹ Il comune che spende di più in percentuale per il personale, rispetto alle spese correnti, è invece Rocchetta a Volturno (56,8%).

²² Cfr. Stefano Marasca - Franco Sotte - Giuliano Giordani, cit., dove l'analisi è stata svolta su tutto il territorio nazionale.

INSERIRE LA TABELLA 6

6. RIPARTIZIONE DELLA SPESA PER AGGREGATI SIGNIFICATIVI

Uno studio più approfondito della spesa per aggregati significativi può risultare utile non solo a mostrare le differenze tra i comuni, ma anche a dare delle indicazioni più precise sulla situazione dell'intero gruppo. Gli aggregati identificati sono: Amministrazione generale, Altri servizi generali e istituzionali, Trasporti ed economia, Sociale e cultura²³. La **tabella 7** mostra il valore percentuale di questi aggregati per ogni comune, mentre la **figura 1** ne rappresenta, in media, la distribuzione.

Da un esame della **figura 1** risultano elevate nel campione le spese dell'aggregato Amministrazione generale. In media vi sono impegnate il 41% delle spese, percentuale molto alta se paragonata a comuni di dimensioni maggiori²⁴. Al fine di verificare quanta parte di tale quota è determinata dalla spesa per il personale, si è ripartita la spesa all'interno di ogni aggregato tra spesa per il personale e spesa "comprimibile" (cioè al netto degli stipendi e degli interessi passivi) ed è risultato che quasi il 50% della spesa per il personale è a favore dell'amministrazione, mentre solo il 30% della spesa "comprimibile" è destinata a tale sezione. Ad accrescere questi dati contribuiscono, come già detto, anche difficoltà nella ripartizione della spesa in comuni dove, per la limitatezza delle dimensioni, non vi è una precisa ripartizione della spesa nelle diverse sezioni. In questo caso il criterio della "prevalenza nell'attribuzione della spesa" può gonfiare la spesa nell'amministrazione generale. Tuttavia questi comuni, anche se piccoli, hanno una buona elasticità strutturale in quanto la spesa per il personale non incide più che altrove, ma la limitatezza delle dimensioni fa sì che le risorse disponibili non consentano un ampliamento dei servizi al fine di elevare l'indice dei servizi significativi e, quindi, la qualità della vita dei residenti.

²³ Nell'aggregato Amministrazione generale sono stati inclusi gli oneri non ripartibili (sezioni 1 e 9); all'aggregato Trasporti ed economia (sezioni 7 e 8) è stata aggiunta la gestione delle farmacie comunali (rubrica 604); l'aggregato Sociale e cultura contiene le spese per l'istruzione non dell'obbligo, per la cultura e per i servizi sociali in senso stretto (la rubrica 404; dalla 407 alla 409; la 603 e, infine dalla 611 alla 616); le restanti spese correnti sono comprese negli Altri servizi generali e istituzionali.

²⁴ Cfr. Stefano Marasca - Franco Sotte - Giuliano Giordani, cit.. Nello studio, compiuto su 34 comuni di maggiori dimensioni (dagli 85.000 ai 200.000 abitanti), la spesa impegnata nell'amministrazione è pari al 26,5% del totale, con una spesa pro capite di quasi 336.000 lire, contro le 539.000 del nostro campione.

INSERIRE LA TABELLA 7 E LA FIGURA 1

Come già detto, una delle soluzioni per poter rendere effettivamente disponibili tali risorse per ampliare l'offerta di servizi nei campi evidenziati, può essere quella della gestione associata o coordinata di molte delle funzioni comunali come previsto sia dalla legge 142/90, che dalla legge 97/94, dal D.Lgs. 77/95 e, infine, dalla recente legge Bassanini (l. n. 127/97)²⁵. Si precisa, ovviamente, che lo sportello dell'anagrafe e dello stato civile deve essere presente in tutti i comuni, così come tutti gli uffici per i quali è rilevante il contatto diretto con il cittadino, mentre si possono svolgere in maniera coordinata o associata numerose funzioni amministrative (chiaramente il riferimento è in particolare al coordinamento e alla direzione degli uffici, considerando i vantaggi che derivano dalla specializzazione in materie assai complesse e nelle quali costantemente varia il già complesso contesto normativo) o prestazioni di servizi senza che l'amministratore (e di riflesso il cittadino) si senta "espropriato" della propria autonomia, soprattutto se all'interno del Comune si istituisce un apposito sportello per il cittadino con lo scopo di agevolare i rapporti tra gli utenti e i gestori.

7. *L'ANALISI DELLE CORRISPONDENZE*

Tramite l'analisi delle corrispondenze è possibile visualizzare graficamente il posizionamento strategico di ciascun comune rispetto a tutti gli altri, offrendo una rappresentazione immediata dei confronti eseguiti nei paragrafi precedenti. Nelle rappresentazioni grafiche dell'analisi delle corrispondenze l'incrocio degli assi rappresenta il riferimento medio di tutti i Comuni (baricentro), mentre la vicinanza (o lontananza) dei punti relativi a ciascun Comune riassume la similarità (o dissimilarità) nella struttura del bilancio. Così l'accostamento (o lo scostamento) di un Comune rispetto ad un aggregato di bilancio, suggerisce che quella componente delle entrate o della spesa assume nel particolare Comune un peso tendenzialmente più (meno) qualificante delle altre.

Tale analisi è stata applicata sia alla distribuzione delle entrate, che alla distribuzione della spesa. Nella **figura 2** i comuni vengono confrontati rispetto alla composizione delle entrate correnti, ripartite in trasferimenti (TRASF), entrate tributarie (TRI) ed entrate extratributarie (EXTRA); tale confronto può essere letto parallelamente all'analisi dell'autonomia finanziaria e fornisce una rappresentazione grafica delle considerazioni già svolte in precedenza.

²⁵ Insieme i comuni del Parco spendono per l'amministrazione generale più di 12 miliardi, per una popolazione totale di 27.000 abitanti. Un unico comune di dimensioni simili spenderebbe probabilmente di meno: per esempio il comune di Osimo (AN), di 28.500 abitanti, ha speso nel 1993 solo 7,5 miliardi per la stessa voce (Cfr. Franco Sotte - Giuliano Giordani, *Efficienza gestionale dei Comuni. Metodologie e strumenti per l'analisi comparata*, relazione di prossima pubblicazione presentata al Convegno "Il controllo di gestione negli Enti Locali. Strumenti di analisi e di sintesi" - Ancona, 23 maggio 1996-). Naturalmente questo è una considerazione che meriterebbe maggiore approfondimento.

INSERIRE LA FIGURA 2 (ANALISI DELLE CORRISPONDENZE - ENTR.)

L'elemento più immediato di riflessione è dato dalla grande dispersione dei comuni, che presentano quindi differenze molto evidenti tra loro; la maggior parte di essi si colloca dal lato dei trasferimenti e, tendenzialmente, in posizione opposta alle entrate extratributarie, le quali risultano essere molto basse; ovviamente si tratta di Comuni con bassa autonomia finanziaria.

I due comuni con più elevata autonomia finanziaria, Pescasseroli e Alfedena, si collocano naturalmente all'estremo opposto del grafico, tuttavia il primo è sbilanciato verso il lato delle entrate tributarie (che rappresentano oltre il 50% delle entrate correnti del comune), mentre il secondo verso il lato delle entrate extratributarie. Come già visto, la posizione di Alfedena è determinata dai proventi sia da servizi pubblici che da beni comunali. Molto decentrata è anche la posizione di Scanno, che ha un'elevata incidenza delle entrate tributarie, mentre molto basse sono quelle extratributarie. Sia nel caso di Scanno che di Pescasseroli sono le imposte, e particolarmente l'ICI, a determinare la posizione.

Tra i comuni sbilanciati verso il lato dei trasferimenti si sottolinea la posizione di Pizzone, il quale possiede una bassissima incidenza delle entrate tributarie, ma nello stesso tempo, considerando i valori assoluti, ha le più elevate entrate extratributarie per abitante di tutti i comuni del Parco; mentre San Biagio Saracinisco è il comune con la più alta incidenza dei trasferimenti correnti (a differenza di tutti gli altri presenta infatti anche una quota elevata di trasferimenti regionali).

In generale i comuni che presentano una maggiore autonomia finanziaria (e sono la minoranza) devono questo risultato alla presenza di alcune condizioni favorevoli esterne, quali il numero di seconde case e i proventi legati all'assunzione in gestione dei terreni da parte dell'Ente Parco.

L'analisi delle entrate può essere infine confrontata con quella della distribuzione spaziale della spesa rappresentata nella **figura 3**; la spesa è scomposta nei quattro aggregati definiti nel paragrafo precedente: Amministrazione generale (AMM), Altri servizi generali e istituzionali (IST), Trasporti e economia (ECO) ed infine Sociale e cultura (SOC). Anche questo grafico può essere letto ricercando le affinità di comportamento.

La maggior parte dei comuni è spostata verso l'amministrazione generale e i servizi generali e istituzionali. I comuni della provincia di Frosinone, pur spendendo in generale poco per abitante, hanno una percentuale maggiore impegnata nelle voci Traporti ed economia e Sociale e cultura (tra questi emerge il caso di S.Biagio Saracinisco). L'unico centro abruzzese che si trova nella stessa posizione, Civitella Alfedena, ha una spesa orientata verso il settore dell'economia e del turismo.

INSERIRE LA FIGURA 3 (ANALISI DELLE CORRISPONDENZE - SPESE)

I comuni che si caratterizzano per la maggiore spesa nel sociale e nella cultura ottengono tale risultato grazie all'elevata spesa per l'assistenza sociale e per l'assistenza scolastica. All'opposto impegnano la quasi totalità della spesa nell'amministrazione generale e nei servizi istituzionali comuni come Castel S.Vincenzo, Opi, Villavallelonga e Barrea (in particolare gli ultimi due comuni impegnano, insieme a Rocchetta al Volturino, quasi il 60% della spesa nell'amministrazione generale).

In generale, non emerge un gruppo di comuni che abbia modalità di comportamento simili rispetto sia alla composizione delle entrate che a quella delle spese, per cui abbiamo enti con entrate elevate e indipendenti dai trasferimenti che si orientano verso la spesa nell'amministrazione generale o nei servizi generali e istituzionali, di fronte a enti che, pur con entrate proprie ridotte, non trascurano le spese sociali e nel campo economico. Queste considerazioni valgono comunque nel confronto tra i Comuni del Parco, perché in termini assoluti le spese per l'amministrazione sono molto elevate nella generalità dei casi, sempre tenendo conto dei difformi criteri di imputazione della spesa nelle varie sezioni.

8. *CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE*

Le metodologie adottate e le analisi compiute in questo studio, pur basandosi sulla gestione corrente di un solo anno, vogliono richiamare l'importanza dell'analisi comparata della situazione amministrativa dei comuni e costituire un punto di partenza per ulteriori approfondimenti.

Lo strumento dei certificati del conto consuntivo si presta difficilmente per analisi più approfondite di quella finora svolta, principalmente perché i dati fisici sono del tutto approssimativi, secondariamente perché i dati sono disponibili con eccessivo ritardo. Tuttavia tale strumento va valorizzato, ed eventualmente potenziato nelle sue capacità informative attraverso un intervento del legislatore, in quanto attualmente è il migliore strumento a disposizione per poter svolgere indagini comparate sui rendiconti comunali. Inoltre va aggiunto che i principali fruitori di tali analisi dovrebbero essere gli amministratori locali, i quali si troverebbero in possesso di informazioni preziose per il processo decisionale, mentre, a causa del ritardo con cui sono disponibili i dati, difficilmente le stesse informazioni possono risultare utili ai fini del controllo di gestione, il quale come è noto necessita di dati forniti tempestivamente, anche se non confrontabili con analoghe realtà esterne.

L'analisi svolta mette in luce i vantaggi che si trarrebbero dalla gestione coordinata o associata di alcune funzioni amministrative per le quali non esiste un rapporto diretto con il cittadino, in particolare tale affermazione è rafforzata dalla difficoltà con cui i piccoli comuni riescono a rispondere, con la fornitura di servizi, ai bisogni dei cittadini. Oltre a quanto detto e a conferma delle considerazioni sopra riportate, appare sovraddimensionata, al di là delle difficoltà di imputazione contabile evidenziate, la spesa per l'amministrazione generale.

Altro aspetto che va sottolineato, dal punto di vista prettamente tecnico-contabile, è l'inefficienza nella gestione delle fasi di spesa dimostrata dalla bassa capacità di pagamento in conto competenza della parte corrente. Evidentemente, trattandosi di dati relativi alle gestioni antecedenti l'entrata in vigore del D.Lgs. 77/95, era abusata la pratica dell'assunzione dei cosiddetti "impegni di massima", in tal caso sarebbe interessante fare un confronto con gli ultimi consuntivi.

Va detto comunque e non solo in riferimento all'ultima affermazione, che tutti i dati e tutte le analisi svolte hanno ovviamente finalità costruttive e sarebbe scorretto, correndo il rischio di una chiusura nei confronti della ricerca da parte delle amministrazioni, utilizzarli per fini strumentali.

BIBLIOGRAFIA

- A.i. Ali; L.M. Seiford (1993), The mathematical programming approach to efficiency analysis, in Fried, H.O.; Lovell, C.A.K.; Schimdt, S.S., The measurment of productive efficiency: tecniques and applications, OXFORD UNIVERSITY, New York.
- C. Caramiello (1993), Indici di bilancio, Giuffrè, Milano.
- P. Cella (1993), Alcune riflessioni sulle analisi per indici dei bilanci pubblici, in "L'agenda Anci", Anci Emilia-Romagna Bologna, n.7.
- K.-P. Chang, P.-H. Kao (1992), The relative efficiency of public versus private municipal bus firm: an application of data envelopment analysis, in "Journal of productivity analysis", Boston, vol.4.
- A. D'Atri (1995), L'analisi di bilancio negli enti locali: il «caso» della Provincia di Asti, in "Azienda pubblica", Milano, n.2.
- G. De Vecchis (1996), Da problema a risorsa: sostenibilità della montagna italiana, Edizioni Kappa, Roma.
- G. Farneti, L. Mazzara, G. Savioli (1996), Il sistema degli indicatori negli enti locali, Giappichelli, Torino.
- M. J. Farrell (1957), The measurment of productive efficiency, in "Journal of the Royal statistical society", Londra, vol.120.
- F. Fecher, D Kessler, S Perelman, P Pestieau (1993), Productive performance of the french insurance industry, in "Journal of productivity analysis", Boston, vol.4.
- F. Førsund, S.A.C. Kittelsen (1992),Efficiency analysis of norwegian district courts, in "Journal of productivity analysis", Boston, vol.3.
- J.A. Ganley, J.S. Cubbin (1992), Public sector efficiency measurment (application of data envelopment analysis), North Holland, Amsterdam.
- G. Giordani, F. Sotte (1996), Esperienze a confronto: studio sull'efficienza gestionale dei Comuni, in "L'Agenda Anci", Anci Emilia-Romagna, Bologna, n. 8-9.
- L. Hjalmarsson, A. Veiderpass (1992), Efficiency and ownership in swedish electricity retail distribution, in "Journal of productivity analysis", Boston, vol.3.
- R. Lucchetti (1989), Aspetti teorici dell'analisi delle corrispondenze visti attraverso una applicazione ai consumi delle famiglie, Facoltà di Economia e Commercio, Ancona.
- S. Marasca, F. Sotte, G. Giordani (1996), Efficienza gestionale dei comuni: una metodologia di analisi comparata, in "Azienda Pubblica", Giuffrè, Milano, n. 2.
- M. Mazzoleni, (1989), L'analisi di bilancio nella gestione degli enti pubblici territoriali, in "Azienda pubblica", Milano, n.2.
- N. Norman, B. Stocker (1991), Data Envelopment Analysis (the assessment of performance), Wiley, Chichester.
- P. Pestieau, H.Tulkens (1993), Assessing and explaining the performance of public enterprises, in "Finanz archiv", Tübingen, vol.50.

A. Premchand (1984), *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*, International Monetary Found, Washington, 1984, p.373.

G. Savioli (1994), *Gli indicatori di bilancio (parte terza)*, in "Azienditalia", Milano.

F. Sotte, G. Giordani, *Efficienza gestionale dei Comuni. Metodologie e strumenti per l'analisi comparata*, relazione di prossima pubblicazione presentata al Convegno "Il controllo di gestione negli Enti Locali. Strumenti di analisi e di sintesi" (Ancona, 23 maggio 1996).

F. Sotte, D. Novach (1987), *L'offerta pubblica a livello comunale: per una nuova qualificazione amministrativa del governo della città di Ancona*, in "Prisma", Ancona, n.5.

F. Sotte (1993), *Spesa regionale per l'agricoltura; Il mulino*, Bologna.

F. Sotte (1996), *Spesa pubblica e agricoltura; CLUA*, Ancona.