

CAPITOLO IV

GESTIONI CONCLUSE CON DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ED EVIDENZIANTI, ANCHE DISGIUNTAMENTE, DEBITI FUORI BILANCIO

1. Gestioni 1987 di province e comuni con più di ottomila abitanti

1.1 Premessa

La Sezione, con la relazione presentata lo scorso anno, in attuazione dell'articolo 28 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440, che le ha affidato l'esame delle gestioni che presentino, anche disgiuntamente, disavanzo di amministrazione e debiti fuori bilancio, ha riferito sui consuntivi dell'esercizio 1986 di province e comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti.

Ha formulato riserva di riferire sulle medesime situazioni dei comuni con popolazione inferiore ad ottomila abitanti per l'esercizio 1986, e di tutti i comuni per l'esercizio 1987.

Sono state completate le indagini per il 1986, e se ne rife-

risce in questo capitolo al paragrafo 2, e per il 1987 limitatamente a province e comuni con oltre ottomila abitanti, e si espongono i risultati in questo paragrafo.

Si fa riserva di presentare i risultati dell'esame ancora in corso dei consuntivi dell'esercizio 1987 di comuni fino ad ottomila abitanti e dell'esercizio 1988 per tutti gli enti.

1.2 Quadro generale

La Sezione ha esaminato milleduecentoventisette consuntivi dell'esercizio 1987 pervenuti alla data del 15 maggio 1990 da province e comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti.

Sono tenuti ad inviare il conto novantadue province e milleduecentotrenta comuni con più di ottomila abitanti e sul totale di milletrecentoventidue enti, novantacinque (7,13%) non lo hanno presentato a metà maggio. Successivamente, come indicato in altra parte della relazione, sono pervenuti altri consuntivi dei quali non si è potuto tener conto ai fini dell'indagine sul disavanzo e sui debiti fuori bilancio.

Sono stati individuati seicentocinquantacinque consuntivi con elementi di presumibili patologie (53,38% dei pervenuti), sia dagli elenchi dei conti consuntivi 1987 chiusi in disavanzo o con

l'indicazione di debiti fuori bilancio comunicati dagli organi regionali di controllo, e sia esaminando i risultati esposti in ciascun conto e le eventuali dichiarazioni allegate concernenti i debiti fuori bilancio.

In particolare, presentano:

- disavanzo di amministrazione	33	consuntivi
- disavanzo di amministrazione e debiti fuori bilancio	88	" "
- solo debiti fuori bilancio	534	" "

TOTALE	655	" "

Rispetto ai consuntivi pervenuti, quelli con presumibili patologie sono prevalenti nelle regioni:

Calabria	89,19%
Abruzzo	79,31%
Lazio	72,88%
Umbria	71,43%
Campania	65,05%
Basilicata	64,29%
Sardegna	62,50%
Liguria	59,37%
Emilia-Romagna	57,29%
Toscana	55,88%
Puglia	51,55%

1.3 Esame collegiale dei consuntivi che presentano, anche congiuntamente, disavanzo di amministrazione o debiti fuori bilancio

I conti con patologie ed i documenti allegati, richiesti dal-

la Sezione con deliberazione n. 688 del 20 settembre 1988, sono stati esaminati collegialmente per accertare il risultato della gestione, i residui passivi perenti ed i debiti fuori bilancio.

Questi sono stati individuati nell'ammontare indicato da ciascun ente in apposita delibera, generalmente quella di approvazione del conto consuntivo 1987, ovvero quella emanata ai sensi dell'art. 1 bis della legge 9 agosto 1986, n. 488, ai fini del riequilibrio della gestione.

Mancando questi documenti, l'ammontare dei debiti fuori bilancio è stato tratto dal certificato del conto consuntivo, o dal quadro concernente la effettiva situazione di amministrazione chiesto agli enti con la citata deliberazione n. 688, ovvero da apposita dichiarazione chiesta successivamente, sottoscritta dal presidente dell'amministrazione provinciale o dal sindaco, dal segretario e dal ragioniere. In caso di importi discordanti, è stato considerato quello riconosciuto dal collegio più attendibile al 31 dicembre 1987, tenendo conto della data di redazione dei documenti indicati, delle notizie esposte su debiti aggiuntivi esistenti a fine esercizio 1987 e prima non conosciuti dalle amministrazioni, o su finanziamenti di debiti esistenti alla fine del 1987 e non indicati in documenti precedenti.

La Sezione ha poi costruito, per ciascun ente, il risultato

di amministrazione effettivo per esprimere con un solo dato, positivo o negativo, la reale conclusione della gestione 1987, deducibile dai dati forniti.

A tal fine è stato individuato il risultato di amministrazione esposto nel conto: positivo, negativo o indicante il pareggio. Da questa cifra sono stati sottratti algebricamente sia i residui passivi perenti, in quanto debiti che debbono essere pagati da ciascun ente a richiesta dei creditori entro i termini di prescrizione, e sia i debiti fuori bilancio, ed è stato così determinato il risultato di amministrazione effettivo.

Questo, rispetto all'avanzo evidenziato nel conto, è apparso: a volte ancora con segno positivo, ma di importo minore, perché depurato dai residui passivi perenti e dai debiti fuori bilancio; a volte con segno negativo, per essere residui passivi perenti e debiti fuori bilancio di importo complessivamente superiore all'avanzo esposto nei consuntivi.

Per i consuntivi che evidenziano disavanzo di amministrazione, l'esistenza di residui passivi perenti e di debiti fuori bilancio ha fatto individuare disavanzo di amministrazione effettivo di importo maggiore, pari alla somma algebrica dei tre addendi di segno negativo.

1.4 Debiti fuori bilancio: disciplina legislativa

I debiti fuori bilancio riguardano tutte le spese non potute effettuare, anche dopo atti esecutivi, e generalmente i corrispettivi in danaro di prestazioni eseguite su richiesta di amministratori di enti locali, senza osservare il procedimento contabile.

L'esistenza di debiti fuori bilancio è indice di inosservanza del procedimento di spesa, anche nei casi di ritardi nelle contabilizzazioni dei consumi di acqua, energia elettrica o altre forniture o di esecuzione di sentenze.

Questi debiti, sorti fuori del bilancio in quanto privi di impegno contabile, debbono trovare espressione nel bilancio con necessario impegno di spesa ai fini del pagamento e, prima ancora, debbono essere dichiarati ai sensi dell'articolo 1 bis del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 1986, n. 488. Questa norma, per il caso della loro presenza, anche disgiunta da disavanzo di amministrazione, ha previsto provvedimenti consiliari di riequilibrio della gestione, per i quali si rinvia alla precedente relazione (capitolo I, paragrafo 3.2, pag. 49 e segg.).

La materia è ora disciplinata anche dal decreto-legge 2 marzo

1989, n. 66, convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 1989, n. 144, che nell'intento di eliminare il fenomeno dei debiti fuori bilancio, ha riaffermato, all'art. 23, terzo comma, il principio che le spese presuppongono la deliberazione autorizzativa esecutiva e l'impegno contabile registrato dal ragioniere (o, se manchi, dal segretario), che vanno comunicati agli interessati.

Questo procedimento si applica anche alle spese previste dai regolamenti economici (che sono state effettuate con inammissibili ordini verbali e per mezzo del telefono) mentre, per i lavori di somma urgenza, è prevista una limitata eccezione - la cui formulazione non consente estensioni ad altre spese - ed è prescritta la loro regolarizzazione entro trenta giorni a pena di decadenza e, per i lavori ordinati nel mese di dicembre, entro il minor termine coincidente con la fine del mese e dell'esercizio.

Mancando la deliberazione di spesa ed il relativo impegno, ovvero la tempestiva regolarizzazione nei casi di somma urgenza, qualora sia stata effettuata la prestazione richiesta, l'onere del pagamento spetta direttamente all'amministratore o al funzionario che l'abbiano consentita, e non sorge immediatamente per l'ente, ma resta salvo l'accertamento dell'utile versione in suo favore.

Sempre nell'intento di eliminare i debiti fuori bilancio, agli enti che nell'ultimo consuntivo approvato li abbiano dichiarati, anche disgiuntamente da disavanzo di amministrazione, è vietato assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge, e le relative deliberazioni eventualmente assunte sono nulle (articolo 23 citato, commi primo e secondo).

Il divieto è rimosso soltanto nei casi in cui siano stati correttamente adottati provvedimenti di riequilibrio gestionale ai sensi del richiamato articolo 1 bis della legge n. 488 del 1986, mentre nessuna efficacia ai fini della rimozione hanno altri elementi, quali, ad esempio, l'esiguità dei debiti fuori bilancio in relazione all'avanzo di amministrazione accertato. Le norme del 1989 hanno previsto il riconoscimento dei debiti fuori bilancio entro il 25 giugno dello stesso anno, termine prorogato al 30 settembre 1990, a pena di decadenza, dall'articolo 14 ter del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38.

Possono essere riconosciuti i debiti fuori bilancio esistenti alla data del 27 aprile 1989, che segna l'entrata in vigore della legge n. 144 del 1989.

Successivamente a questa data non dovrebbero esistere debiti fuori bilancio, mentre l'eventuale presenza del fenomeno non potrebbe condurre ad un provvedimento legittimo di riconoscimento, ma dovrebbe porre direttamente a carico dell'amministratore o del funzionario che li abbiano fatti sorgere, l'onere del pagamento di quanto dovuto.

Il riconoscimento può avvenire con deliberazione motivata del consiglio e con indicazione dei mezzi di copertura in un piano della durata massima di cinque anni compreso quello in corso, ridotta a quattro anni per i debiti riconosciuti entro il 30 settembre 1990, in modo che il piano finanziario si concluda in ogni caso entro il 1993.

La copertura finanziaria dei debiti e del disavanzo di amministrazione deve essere assicurata da ciascun ente con i propri mezzi di bilancio.

Le amministrazioni, invece, che non possono garantire le funzioni ed i servizi primari, debbono approvare con deliberazione consiliare il piano di risanamento finanziario, per provvedere alla copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio e per assicurare permanentemente condizioni di equilibrio della gestione.

In questo caso l'ente, dopo aver individuato il fabbisogno

finanziario occorrente per la copertura del disavanzo di amministrazione e dei debiti fuori bilancio riconosciuti, aver accertato i mezzi autonomi di finanziamento, attivato le entrate proprie e ridotto le spese (ed obbligatoriamente rideterminata la pianta organica qualora il rapporto dipendenti-abitanti superi quello medio della fascia demografica di appartenenza), deve indicare il saldo passivo da finanziare con un mutuo della Cassa depositi e prestiti, che potrà essere stipulato previa autorizzazione del Ministero dell'interno, e parere sul piano di risanamento da parte della commissione di ricerca sulla finanza locale.

1.5 Dati finanziari

Rispetto ai milleduecentoventisette consuntivi pervenuti, seicentoventidue (50,69%) sono accompagnati da debiti fuori bilancio.

Di questi consuntivi, cinquecentotrentaquattro espongono avanzo di amministrazione ed ottantotto disavanzo.

Rispetto ai consuntivi pervenuti (n. 1.227) quelli con debiti

fuori bilancio sono prevalenti nelle regioni:

Calabria	89,19%
Abruzzo	75,86%
Lazio	71,19%
Basilicata	64,29%
Sardegna	62,50%
Campania	62,14%
Umbria	61,90%
Liguria	59,37%
Toscana	52,94%.

L'importo complessivo dei debiti fuori bilancio è di 1.410 miliardi, distribuito tra seicentoventidue conti (nel 1986 1.066 miliardi tra seicentosestantacinque conti).

La distribuzione per regioni colloca al primo posto il Lazio con 434.917 milioni, dei quali 392.958 milioni sono debiti del comune di Roma.

Seguono: Campania, con 386.847 milioni, dei quali 238.138 milioni appartengono a Napoli; Calabria, con 105.147 milioni; Puglia, con 76.570 milioni; Liguria, con 59.283 milioni; Veneto, con 57.051 milioni; Sicilia, con 55.562 milioni; Toscana, con 48.918 milioni; Lombardia, con 40.560 milioni e le rimanenti regioni con importi inferiori.

I debiti fuori bilancio, per ciascun ente, sono stati posti in relazione con gli impegni correnti ed è stato costruito un elenco nel quale gli enti hanno trovato collocazione in base alla crescente incidenza dei debiti sugli impegni (dallo 0,00% al

96,98%).

L'elenco misura, per ciascun ente, le spese rimaste fuori dal bilancio rispetto a quelle di funzionamento ed individua:

- 224 enti con incidenza delle prime sulle seconde fino all'1%;
- 145 con incidenza superiore fino al 3%;
- 55 con incidenza fino al 5%;
- 75 " " " " " 10%;
- 62 " " " " " 20%;
- 35 " " " " " 40%;
- 16 " " " " " 60%;
- 9 " " " " " 80%;
- 1 " " " " del 96,98%.

L'elenco chiarisce che un solo comune (San Cipriano d'Aversa in provincia di Caserta) ha debiti che incidono sugli impegni correnti per il 96,98% e realizza, mediante l'indebitamento inizialmente sommerso, una gestione parallela, anche per l'importo, a quella ordinaria occorrente per il mantenimento dell'ente, mentre per gli enti con incidenze inferiori, la gestione parallela ha un importo minore di quello ordinario di funzionamento, importo che diminuisce con il decrescere della percentuale individuata.

Incidenza superiore al 60% si osserva in dieci casi: uno nell'area centrale (Toscana); nove in quella meridionale ed insulare (quattro in Campania, due in Calabria, uno in ciascuna delle regioni Puglia, Sicilia e Sardegna).

Incidenze superiori al 40% e fino al 60% si notano in sedici enti: tre al nord (uno in Lombardia e due nel Veneto); uno al centro, (Abruzzo); dodici nel sud ed isole (sei in Campania, tre in Calabria, due in Sicilia, uno in Basilicata).

1.6 Debiti fuori bilancio e gestioni in sostanziale equilibrio

L'esistenza di debiti fuori bilancio non sempre é indice di effettivo squilibrio finanziario, almeno nei casi in cui, e sono numerosi (n. 351), l'avanzo di amministrazione presente nei conti compensa residui passivi perenti e debiti fuori bilancio.

Queste situazioni possono evidenziare pigrizie amministrative nell'attivare meccanismi necessari ad evitare l'indebitamento occulto, come nei casi di insufficienti o assenti previsioni di spesa in determinati capitoli, e ritardi nell'avviare in tempo utile le procedure di variazione o di storno, pur dovendosi tener conto dei casi in cui tale avvio risulta impossibile entro la fine dell'esercizio.

I casi considerati di avanzo di amministrazione effettivo, anche se possono far notare violazioni gravi delle norme di contabilità - il cui accertamento non compete a questa Sezione - non esprimono, però, squilibri finanziari degli enti, e la Sezione non ha approfondito l'esame dei relativi consuntivi, il cui rie-

quilibrio può essere conseguito all'interno di ciascuna gestione con atti formali, e generalmente senza oneri aggiuntivi.

I debiti fuori bilancio degli enti che presentano avanzo di amministrazione insufficiente a coprirli, hanno determinato, invece, disavanzo effettivo e consentono di individuare gestioni che pretendono di utilizzare risorse finanziarie superiori a quelle stanziare in bilancio. Questi consuntivi sono stati esaminati dalla Sezione in modo più approfondito.

1.7 Gestioni con risultato di amministrazione effettivo negativo

Le gestioni con risultato di amministrazione effettivo negativo sono trecentoquattro e rappresentano il 24,78% degli enti adempienti all'obbligo di inviare il consuntivo (cfr. prospetto IV/1 del volume degli allegati).

Il disavanzo di amministrazione effettivo è determinato, in trentatre enti dal disavanzo esposto nel conto; in ottantotto, dal disavanzo del conto e dai debiti fuori bilancio dichiarati; in centottantatré enti, dai debiti fuori bilancio dichiarati, in quanto il conto espone avanzo di importo minore.

Soltanto tre province, distribuite nelle regioni Piemonte, Veneto e Calabria, si trovano in disavanzo effettivo.

La Sezione ha misurato questo risultato ponendolo in relazione con gli impegni di parte corrente dell'esercizio, che generalmente indicano il fabbisogno finanziario occorrente per il funzionamento ordinario dell'ente. Ha poi costruito una graduatoria nella quale gli enti sono elencati in base all'incidenza crescente del loro disavanzo effettivo sugli impegni correnti (da 0,03% a 92,87%).

L'incidenza fino all'1% si verifica in trentotto comuni e, in successione, fino al 3%, in cinquantaquattro comuni; fino al 5%, in trentaquattro comuni ed una provincia; fino al 10%, in sessantotto comuni; fino al 20%, in quarantasette comuni ed una provincia; fino al 40%, in quaranta comuni; fino al 60%, in undici comuni; fino all'80%, in sei comuni; oltre l'80%, in quattro comuni.

La distribuzione territoriale degli enti in disavanzo effettivo individua:

- centotto comuni al nord, con incidenza sugli impegni correnti più elevata nel Veneto (41,63%);

- ottantanove comuni al centro, con incidenza più elevata in Toscana (71,70%) seguita da quella del 49,56% nel Lazio;

- centosei comuni ed una provincia nel sud ed isole, con incidenza più elevata in Calabria (92,87%) e superiore al 60% in

altri otto comuni: quattro in Campania e quattro distribuiti in Puglia, Sardegna, Sicilia, Calabria.

Il disavanzo di amministrazione effettivo individuato nei 304 consuntivi ammonta complessivamente a 900.674 milioni.

Gli stessi enti, nell'esercizio 1986 si trovavano:

- duecentoquarantaquattro in disavanzo effettivo di 502.260 milioni;

- cinquantatré in avanzo effettivo di 20.061 milioni;

- sette in pareggio effettivo.

L'importo del disavanzo effettivo è aumentato in quasi tutte le regioni, ad eccezione di quattro nelle quali è diminuito di:

- 3.970 milioni in Lombardia;

- 441 milioni in Friuli-Venezia Giulia;

- 1.482 milioni in Emilia-Romagna;

- 1.964 milioni in Abruzzo.

Degli enti in disavanzo effettivo nel 1987, duecesettantuno hanno dichiarato debiti fuori bilancio ammontanti a 1.134,7 miliardi.

Confrontando in questi consuntivi, esaminati per aree regionali, gli importi dei debiti fuori bilancio e del disavanzo di amministrazione effettivo, si è notato che il disavanzo è più

elevato in Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Molise e Basilicata. Nelle rimanenti regioni (Veneto, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna) prevalentemente dell'area centro-meridionale ed insulare, con un'eccezione al nord, è maggiore l'importo dei debiti fuori bilancio.

Questa circostanza dimostra che i debiti fuori bilancio in esame esistono in conti che presentano avanzo di amministrazione che li compensa parzialmente, mentre il rimanente minore importo dei debiti fuori bilancio, costituisce quello del disavanzo di amministrazione effettivo.

Il fenomeno, individuato nella relazione presentata lo scorso anno, non è coerente con risultati effettivi di amministrazione fortemente deficitari.

Per tutti gli enti in disavanzo effettivo, la Sezione ha accertato la situazione economica di competenza e di cassa e la situazione di liquidità, per individuare gli squilibri presenti all'interno di ciascun conto.

La situazione economica, rappresentata nel quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali allegato al conto consuntivo, ovvero desumibile dal conto stesso, mette in evidenza il saldo (positivo o negativo) della parte corrente del bilancio,

cui si perviene confrontando le entrate dei primi tre titoli (entrate correnti) con le spese del titolo I (spese correnti) al netto dell'ammortamento dei beni patrimoniali e maggiorate delle quote di capitale delle rate dei mutui in estinzione.

La situazione economica rivela la capacità dell'ente di sostenere con le entrate correnti (derivanti da tributi propri, da trasferimenti statali e di altri enti, da servizi) le spese di funzionamento permanenti e prevedibili.

La situazione economica consente di individuare il sostanziale equilibrio del bilancio di un ente, considerando che entrate e spese delle altre parti del bilancio (investimenti, partite di giro) normalmente pareggiano.

La situazione economica è accertata, per la competenza, con riferimento agli accertamenti ed impegni; per la cassa, con riferimento a riscossioni e pagamenti.

La situazione di liquidità è accertata sommando il fondo di cassa, i residui attivi per depositi presso la tesoreria statale, i residui attivi per depositi bancari, e sottraendo i residui passivi per anticipazioni di cassa da rimborsare al tesoriere.

In base ai risultati degli accertamenti, la Sezione riconferma l'opportunità di considerare separatamente (come lo scorso

anno) i consuntivi con disavanzo effettivo che incide sugli impegni correnti fino al 20%, da quelli con incidenza superiore.

I primi, pur esprimendo difficoltà nella gestione, hanno un disavanzo effettivo più agevolmente riassorbibile con attente manovre, che debbono tuttavia tener conto delle varie realtà.

Indicazioni sulla situazione gestionale di questi enti sono inserite nella esposizione per regioni.

I consuntivi il cui disavanzo effettivo incide sugli impegni correnti oltre il 20%, sono espressione di difficoltà gestionali di crescente gravità, con l'aumentare dell'incidenza e tenendo conto degli altri accertamenti effettuati.

Presentano queste caratteristiche sessantuno consuntivi (4,97% rispetto agli enti adempienti).

Per questi conti la Sezione ha approfondito l'esame per individuare: elementi di rigidità della spesa corrente e conseguenti spazi aperti alla manovra di riequilibrio; il tasso di smaltimento dei residui attivi che segnala la capacità dell'amministrazione a riscuotere i crediti ed, indirettamente, la presumibile inattendibilità dei crediti stessi per inesistenza o prescrizione, quando le riscossioni hanno indici inferiori a quello osservato nella media dei comuni con situazioni simili, ed andamento, nel biennio, uguale o decrescente, specialmente per le entrate

tributarie proprie, per quelle dei servizi e per le partite di giro.

Il giudizio di inattendibilità dei crediti, se fondato, induce a valutazioni negative sulle prospettive di attuazione della manovra di riequilibrio.

Ai fini dell'individuazione della rigidità della spesa corrente, sono stati esaminati gli impegni di spesa: per il personale in servizio; per l'indebitamento (interessi e capitale dei mutui in ammortamento); per l'amministrazione generale. Ciascuno di questi elementi, ed i primi due anche sommati fra loro, sono stati posti in relazione agli accertamenti delle entrate correnti per individuare la quota di queste assorbita dalle spese che presentano caratteri di scarsa riducibilità nel tempo.

Sono stati anche individuati, per ciascun ente: la dotazione organica; il personale in servizio ed il suo rapporto con la popolazione residente; i pagamenti (in conto competenza e residui) per il personale in servizio ed il loro rapporto con i pagamenti di parte corrente; il costo per unità di personale.

Ai fini della determinazione del tasso di smaltimento dei residui attivi, sono stati confrontati i residui esistenti all'inizio dell'esercizio, con le riscossioni effettuate nell'anno in

conto residui sui primi tre titoli delle entrate (tributarie, per trasferimenti e per servizi) e sul VI titolo (per partite di giro).

Le situazioni più gravi, che saranno esaminate nel paragrafo seguente per la parte generale, e nella esposizione per regioni in particolare, sono state osservate nei comuni di:

- Cutro	incidenza	92,87%
- Somma Vesuviana	"	92,52%
- Gallipoli	"	83,99%
- Olbia	"	82,11%
- Riposto	"	79,12%
- Montignoso	"	71,70%
- Boscotrecase	"	71,18%
- Terzigno	"	70,20%
- Nocera Inferiore	"	68,56%
- Montalto Uffugo	"	63,90%
- Ispica	"	58,26%
- Sant'Antonio Abate	"	51,44%
- Cagnano Varano	"	51,12%
- Guidonia Montecelio	"	49,56%

1.8 Situazioni di grave squilibrio

Nel piano delle rilevazioni, per dar corso al puntuale adempimento indicato dal legislatore di esaminare in ogni caso le gestioni chiuse in disavanzo e/o quelle indicanti debiti fuori bilancio, la Sezione si è posto il prioritario obiettivo di incentrare l'esame sui conti di quegli enti che dimostrano una situazione di grave squilibrio.

In tal modo si è inteso proseguire e migliorare una modalità di esame già illustrata con la relazione presentata nell'anno 1989, con riferimento ai dati tratti dai conti 1986, allorché si è cercato di evidenziare, nell'ambito delle gestioni deficitarie, la particolare posizione di quelle gestioni che indicavano i sintomi di "presumibili gravi difficoltà" (v. Cap. 3.8, pag. 58, vol. I).

Prima di affrontare lo stesso discorso sui dati tratti dall'esame svolto sui conti consuntivi 1987 è doveroso precisare che l'indagine viene necessariamente proseguita sulla base dei soli dati contabili generali e settoriali desumibili dal conto e dagli atti e documenti ad esso allegati; quindi alla stregua dei soli aspetti finanziari e delle notizie fornite dalle singole amministrazioni a commento degli stessi, senza possibilità di indagine sui modi concreti in cui si è svolta l'azione amministrativa nelle varie realtà territoriali e prescindendo, sotto altro profilo, dal pur rilevante problema della adeguatezza, funzionalità e certezza del vigente sistema di autonomia finanziaria assegnata agli enti locali.

In tal modo valutazioni e giudizi vengono formulati tenendo conto del grado di scostamento dei risultati di gestione dal ge-

nerale principio di equilibrio economico cui le gestioni stesse sono vincolate e alla stregua delle particolari cause di natura finanziaria che tali scostamenti hanno determinato.

Stante tale obiettiva limitazione di indagine si è cercato, comunque, di razionalizzare al massimo la lettura dei dati per far emergere da essi le più significative indicazioni consentite dal vigente sistema di contabilità.

Perciò la Sezione ha incentrato l'esame sul dato finale del risultato di amministrazione effettivo, dato che consente di valutare con maggiore approssimazione la reale situazione dell'equilibrio economico delle gestioni, in quanto tale tipo di risultato tiene conto di tutti gli elementi negativi incidenti sulle gestioni stesse.

Per un esame generalizzato del fenomeno, è stato preso a riferimento per tutti gli enti l'indicatore della incidenza che assume il disavanzo effettivo sul totale degli impegni di parte corrente del bilancio.

Considerando gli impegni di parte corrente come il fabbisogno finanziario normale e continuativo dell'ente ai fini del suo mantenimento, il raffronto con esso del disavanzo effettivo di amministrazione, consente di misurare sia la "reale" consistenza della situazione economica della gestione, che "lo sforzo" che la

gestione stessa deve compiere per riportare se stessa verso una doverosa situazione di equilibrio. Ciò perché, come è norma, la gestione corrente deve fornire i mezzi finanziari per riassorbire il disavanzo, senza determinare ulteriori eccessi di spesa.

Perciò l'elevato valore di questo dato percentuale, specialmente se continuativo e negativamente progressivo nel tempo, fa senz'altro supporre la tendenza della gestione verso una grave e strutturale situazione di squilibrio.

Per una più approfondita analisi del fenomeno, il grado di rigidità della gestione è stato verificato anche tramite altri indicatori; ciò perché il grado di rigidità del bilancio è una situazione che di norma precede e determina progressivamente il dissesto, specialmente quando all'elevata misura del dato percentuale prima richiamato si accompagna la negatività del valore dell'equilibrio economico della gestione di competenza e di quella di cassa, e l'altrettanto valore negativo della situazione di liquidità finale nella gestione di cassa.

Importante significatività assumono inoltre, sul versante delle spese, sia l'alta percentuale della spesa per il personale (a volte oscillante intorno al 60%) sia quella per gli acquisti di beni e servizi che, uniti alla somma occorrente per il rimbor-

so dei prestiti, rappresentano gli elementi rigidi di spesa corrente maggiormente incidenti sul fabbisogno finanziario degli enti locali. A questi negativi indicatori, nelle situazioni ora in esame, sovente si accompagnano indici negativi anche sul versante delle entrate; come, ad esempio, lo scarto fra previsioni e accertamento di talune voci; oppure il modesto tasso di riscossione di taluni residui attivi o la periodica cancellazione di alcuni di essi per cause non sempre adeguatamente motivate.

Lo stato di disagio della gestione, specialmente nei casi più gravi, emerge anche dalla lettura delle deliberazioni consiliari adottate per il riequilibrio dei disavanzi e soprattutto dalla valutazione delle modalità e dei tempi seguiti per il finanziamento dei disavanzi stessi, specialmente quando questi presentano valori molto elevati.

Rappresentano tali provvedimenti, come si è detto, "lo sforzo" da compiere per il riequilibrio della gestione; "sforzo" che molte volte è condizionato da poche possibilità di manovra, particolarmente quando risulta forte la rigidità della spesa e l'ente ha già adottato tutte le scelte consentite per l'applicazione al massimo livello delle entrate proprie.

Inoltre è da ritenere che, ai fini della tendenza della gestione verso il dissesto, vanno attentamente seguite sia quelle

situazioni in cui le amministrazioni hanno adottato provvedimenti oggettivamente generici o sono state costrette a dichiarare semplicemente la impossibilità di adempiere, che quelle in cui addirittura alla data del 15 ottobre 1988 (e nei mesi immediatamente successivi) non era stata ancora adottata alcuna decisione di riequilibrio.

D'altra parte le difficoltà sottese ai provvedimenti di riequilibrio, e in genere al risanamento di talune gestioni locali, sono state prima avvertite dallo stesso Governo in sede di decretazione di urgenza sulla finanza locale per l'anno 1989 e poi fatte proprie dal Parlamento, quando ha approvato la nota disciplina per la procedura di rilevazione straordinaria dei debiti fuori bilancio (il cui termine finale è stato successivamente prorogato fino al 30 settembre 1990) e per la individuazione e il risanamento degli enti locali ufficialmente dichiarati dissestati, con apposita procedura, (artt. 24 e 25 della richiamata legge n. 144 del 1989). Le ragioni che hanno determinato questo ulteriore intervento del legislatore denotano perciò la probabile incompletezza e quindi la scarsa attendibilità dei risultati esposti nei conti consuntivi 1988, in quanto la applicazione della disciplina contenuta nell'art. 1 bis della legge n. 488 del 1986

- dettata per assicurare il controllo, la conoscenza reale e il risanamento delle stesse -, o ha trovato una iniziale "prudente" applicazione, oppure, specialmente nelle situazioni di maggiore difficoltà, non ha avuto un corso completo e trasparente.

Tali doverose riserve al contrario rafforzano l'impressione che il quadro che emerge dai dati dei conti consuntivi 1988 relativi ai disavanzi effettivi più notevoli - valutati secondo i criteri prima esposti - rappresentano situazioni di grave difficoltà di gestione, specialmente nei non pochi casi in cui i debiti fuori bilancio si sommano ai disavanzi di amministrazione, calcolati tenendo conto anche dei residui passivi cancellati per perenzione.

Perciò - esclusi i casi più gravi che già ora si manifestano tali - fino all'esito dell'accertamento legale previsto dalle richiamate norme del 1989, da compiere secondo la procedura ivi stabilita, alle valutazioni desumibili dall'esame dei conti 1987, ai fini della indicazione degli enti in dissesto, è da attribuire il valore di mera previsione, ancorché molto attendibile. Previsione forse incompleta per difetto, in quanto in prosieguo di tempo e alla luce della sopravvenuta più incisiva e chiara normativa ora richiamata, con buona probabilità potranno emergere nuove o maggiori situazioni debitorie tali da consentire la valuta-

zione e l'accertamento anche di altri dissesti.

Il dubbio sulla non completa rappresentabilità del fenomeno con i dati ora disponibili ha valido fondamento anche perché, nel prossimo anno, potranno essere formalmente valutati gli atti di quegli enti che hanno dichiarato di non aver ancora dato esecuzione alla dovuta procedura di riequilibrio dei disavanzi pregressi, stante la sopraggiunta richiamata proroga dei termini per tale adempimento, disposta fino al 30 settembre 1990.

Non vanno, inoltre, sottovalutate le situazioni di quegli enti che hanno deliberato formali provvedimenti di copertura del disavanzo in più esercizi futuri senza aver effettuato alcuna effettiva verifica sulla possibilità da parte di tali bilanci di "onorare" gli impegni su di essi riversati; con il "rischio" quindi di far emergere in seguito lo stato di dissesto ora soltanto formalmente scongiurato.

Il rischio futuro potrebbe infine verificarsi persino quando - e i casi non sono rari - le amministrazioni hanno fatto ricorso alla vendita di beni patrimoniali indicati come non utilizzabili né direttamente né indirettamente, stante la genericità, a volte notata, nella descrizione e valutazione dei singoli beni; sintomo questo di incertezza sull'esito economico della operazione e sul-

la entità del prevedibile ricavo.

Passando ora ad illustrare il quadro dei casi in cui, secondo i risultati dedotti dall'esame dei conti 1987, le situazioni di grave squilibrio potrebbero, con buona probabilità, sfociare (o essere ora già sfociate) in situazioni di dissesto, si indicano (nel prospetto IV/1 del volume degli allegati), aggregati per regione, gli enti per i quali la percentuale di incidenza del disavanzo effettivo sull'ammontare degli impegni della spesa corrente è superiore al 20%. Tale misura, considerata già nell'ultima relazione al Parlamento, costituisce un indice di valutazione sicuramente molto elevato, per cui la sua scelta va vista come un segno della cautela adottata nel descrivere il fenomeno, in una fase di prima approssimazione.

Però, proprio per tale ragione, la misura indicata consente di affacciare ipotesi di gravi difficoltà di gestione e quindi di rappresentare al Parlamento un primo nucleo di enti che sicuramente si trovano in una situazione di eccezionale e inammissibile gravità.

Non si esclude però che anche fra gli enti aventi una incidenza percentuale più bassa possano rinvenirsi situazioni di pari gravità; infatti questi enti, in difetto di una adeguata manovra di controllo della gestione, nel prosieguo di tempo potranno

manifestare uguali difficoltà di gestione e con esse la rispettiva situazione di grave squilibrio.

Ovviamente al dato percentuale ora detto, nella generalità dei casi, si somma anche la congiunta presenza degli altri particolari negativi indicatori sopra descritti, fra i quali possono essere tranquillamente assunti quelli della dichiarata difficoltà della manovra di riequilibrio o, addirittura, la dichiarata impossibilità di provvedere o la mera situazione di inadempienza.

Il quadro di alcune voci contabili negative è rappresentato nello stesso richiamato prospetto IV/1 del volume degli allegati.

Dalla lettura dei dati si rileva - rispetto ai corrispondenti valori del 1986 - una tendenza alla riduzione del numero degli enti che, a chiusura dell'esercizio 1987, hanno avuto un disavanzo effettivo superiore al 20% del totale degli impegni di parte corrente della competenza dell'esercizio.

Infatti, utilizzando l'indicato criterio percentuale, gli enti ritenuti in situazione di grave squilibrio sulla base dei conti 1986 risultavano essere settantasette, come indicato a pag. 59 del Vol. I della relazione e come rappresentato nella tab. I/19 del Vol. II.

Secondo i dati rilevati dai conti consuntivi 1987 il numero

di tali enti è invece ridotto a sessantuno; di cui sedici in aree territoriali del centro-nord e quarantacinque nel sud-isole.

La particolareggiata descrizione del fenomeno è contenuta nelle singole relazioni regionali con le quali si è cercato di illustrare la situazione dei vari enti interessati, per consentire la valutazione dei risultati delle gestioni deficitarie per aree territoriali e per classi di enti.

Il dato di sintesi più evidente è la continuità e la progressività nel tempo dell'andamento dei disavanzi, oltre che la prevalente concordanza dei vari elementi negativi presi a riferimento; valori questi che consentono di dare fondamento al giudizio.

Raffrontando i risultati effettivi dell'esercizio 1987 con quelli dell'anno precedente, relativi agli stessi enti che avevano una percentuale superiore al 20% cui il discorso è circoscritto, si denota un notevole andamento crescente del disavanzo, dovuto in prevalenza all'aumento della voce dei debiti fuori bilancio indicati in sede di approvazione dei conti consuntivi 1987. Approvazione avvenuta in grande prevalenza nell'ultimo trimestre del 1988 e nei primi mesi del 1989, quindi prima dell'entrata in vigore della disciplina, introdotta con la legge 24 aprile 1989, n. 144, di conversione del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, per la rilevazione straordinaria dei debiti fuori bilancio e il risa-

namento delle gestioni deficitarie o dissestate.

In termini percentuali i risultati effettivi negativi di questi enti, a confronto con i rispettivi dati dell'anno precedente, sono migliorati nel 27% dei casi, mentre sono peggiorati nel 73% dei casi.

Il peggioramento del già deficitario risultato è dovuto in prevalenza all'andamento della voce dei debiti fuori bilancio, fenomeno verificatosi in quarantanove conti, mentre solo dodici conti hanno visto aumentare il disavanzo effettivo a causa dell'incremento del disavanzo di amministrazione.

Per aree territoriali il fenomeno mostra:

- nel centro-nord, una prevalenza degli enti che hanno migliorato il risultato finale effettivo; infatti su un totale di sedici enti dieci hanno migliorato il risultato e sei hanno registrato un peggioramento;

- nel sud-isole, una prevalenza, invece, degli enti che hanno peggiorato il risultato effettivo finale; infatti su un totale di quarantacinque enti: sette hanno migliorato e trentotto hanno peggiorato il risultato.

Ciò denota, da un lato, l'inizio, al centro-nord, della tendenza al riequilibrio delle gestioni deficitarie, e, dall'altro,

una maggiore lentezza degli enti meridionali e insulari nell'adempiamento agli obblighi imposti dall'art. 1 bis della legge n. 488 del 1986 di effettuare la rilevazione dell'indebitamento sommerso e di provvedere al riequilibrio delle gestioni.

1.9 Qualità dell'indebitamento (1)

Nell'ambito della tipologia dei suddetti debiti va segnalata l'ipotesi di maggiore spesa di cui risponde l'ente rispetto al prezzo per ordinazioni di forniture da parte del sindaco senza regolare deliberazione. Tali spese, pur trovando capienza nelle disponibilità dei singoli capitoli di bilancio, talvolta non formano oggetto - mancando l'atto deliberativo -, di apposito impegno, e tuttavia, a fine esercizio, in presenza di fatture emesse dalla ditta creditrice e agli atti del comune, gli importi restano debiti per l'ente.

L'indicazione dell'avanzo di amministrazione quale mezzo di copertura delle passività pregresse derivanti da debiti fuori bilancio è vincolata in quanto l'imputazione ai fondi di competenza dell'esercizio successivo concerne le ipotesi di passività pregresse "fisiologiche", mentre le entrate di competenza vanno utilizzate per le spese di competenza e, infatti, anche per le "nuove" entrate di competenza è stabilito il vincolo di destina-

zione alle esigenze finanziarie dell'esercizio.

In realtà, le passività pregresse dovrebbero trovare copertura in attività pregresse, il cui ammontare viene ricondotto alla sua effettività decurtandolo degli importi di spese che, se non fossero state "sommerse", sarebbero rientrate a suo tempo nelle componenti sulla cui base si determinano i risultati di gestione.

Se manca o è insufficiente l'avanzo disponibile, le passività pregresse sono imputate ai fondi della competenza e allora si dovrà avere riguardo ai risultati della gestione di competenza.

In generale la valutazione della qualità dei debiti - anche per una possibile ricognizione delle possibili cause del loro formarsi - risulta normalmente dalla lettura dei relativi elenchi, nonché dalle deliberazioni consiliari con le quali tali elenchi sono stati approvati.

In molti casi le motivazioni di tali atti appaiono generiche e di stile e gli elenchi contengono normalmente la mera indicazione di dati riguardanti il creditore, la causale, con richiamo a fatture e l'entità del debito.

La tipologia dei debiti fuori bilancio riguarda in prevalenza spese aventi natura corrente, ma sono presenti anche spese in conto capitale.

Esse si distribuiscono secondo caratteristiche omogenee e riguardano in prevalenza forniture di beni, servizi e lavori ma anche progettazioni, interessi di mora relativi a pagamenti pregressi, espletamento di funzioni di rilevante entità, pagamenti di piccole fatture, interventi manutentori di vario genere, noli di macchine operatrici e di trasporto, trasporti scolastici, materiale di cancelleria, liquidazione di parcelle, o per ritardo nei pagamenti, liquidazione di fatture a sanatoria (Lombardia, Piemonte, Umbria, Toscana, ecc.).

Altre categorie di debiti fuori bilancio riguardano spese per attrezzature e strutture pubbliche, onorari dovuti a professionisti, ripiani di disavanzi consortili (Toscana), obbligazioni verso fornitori ed enti pubblici, revisione di prezzi contrattuali, indennità espropriative, servizi vari attinenti a interventi in campo sociale, amministrazione generale e trasporti.

Una diversa tipologia, presente in particolare nei comuni della Basilicata, Campania e Calabria ha per cause determinanti gli interventi di urgenza. In tale ambito rientrano, oltreché il pagamento di forniture, di interventi in campo sociale e di oneri conseguenti a sentenze relative a costruzione e manutenzione di strade, anche liquidazioni per spese di disinquinamento e di indennità espropriative.

Da rilevare che in tale ultima voce sono talvolta ricomprese tra debiti fuori bilancio indennità per espropri, pur se riferite a controversie non ancora definite e quindi ancora incerte nel loro ammontare e, comunque, non mature per la liquidazione.

Con più particolare riferimento alle singole regioni, si rileva che nelle Marche la maggior parte dei debiti fuori bilancio sono riferibili all'amministrazione generale e agli interventi nel campo sociale, mentre in Abruzzo hanno riguardato in particolare le azioni e gli interventi nel campo sociale (circa 8 miliardi) e quelli nel campo delle abitazioni (4,3 miliardi).

Nella stessa regione una parte importante di tali debiti è costituita da sopravvenienze passive legate alla gestione degli acquedotti, trasferita fin dal 1984 dalla cessata Cassa per il Mezzogiorno alla regione stessa (ma il problema è comune a tutto il meridione, pur se il fenomeno di indebitamento in detto settore non è presente in pari misura in tutte le regioni), la quale ha chiesto il pagamento dei canoni arretrati, gravati degli interessi.

Nella regione Umbria le motivazioni relative a debiti fuori bilancio si appalesano generiche e di stile e gli elenchi si limitano ad indicare i dati riguardanti il creditore, la causale,

sia pure con richiamo a fatture e l'entità del debito. Peraltro la tipologia di tali debiti non si discosta da quella più comune, riguardando l'acquisto di beni e servizi, i lavori per la manutenzione di beni, attrezzature e strutture pubbliche, interessi passivi dovuti in relazione a pagamenti tardivi, maggiori spese per la gestione di servizi pubblici o per onorari dovuti a professionisti.

Analoga è la situazione per le regioni Veneto ed Emilia-Romagna ove, peraltro, la tipologia è individuata da apposita dichiarazione che non sempre è stata unita ai conti. In tali regioni le spese che hanno originato le passività di solito provengono da obbligazioni contratte per acquisti e forniture, interessi passivi, manutenzioni e prestazioni di servizi in generale.

Qualche diversa peculiarità presentano i debiti fuori bilancio della regione Puglia, che ineriscono per circa il 90% al settore di parte corrente e che riflettono soprattutto obbligazioni verso l'ENEL ovvero occasionate da revisione prezzi, da interessi di mora, da indennità per espropri o, più in generale, da porsì in relazione a servizi comunali riguardanti interventi in campo sociale, all'amministrazione generale e ai trasporti.

Nella regione Liguria, nell'ambito della predetta tipologia, si rinvencono spese per interventi nel campo delle abitazioni,

per interessi passivi, per forniture, lavori e manutenzione.

Nel Lazio, ove i debiti fuori bilancio presentano incidenze sugli impegni di parte corrente fino al 15% (2) essi costituiscono espressione di inidonea programmazione della spesa legata alle vicende, anche legislative, che non hanno favorito la chiarezza del quadro finanziario di riferimento soprattutto in relazione all'ammontare dei trasferimenti statali (3).

1.10 Situazioni regionali

L'esposizione dei risultati dell'esame dei consuntivi per regioni, riguarda quelle con comuni in disavanzo di amministrazione effettivo (cfr. prospetto IV/1 del volume degli allegati).

1.10.1 Piemonte

Gli enti della regione Piemonte la cui popolazione è superiore ad ottomila abitanti sono complessivamente ottantadue: settantasei comuni e sei province. Tutti hanno prodotto i documenti contabili.

La situazione degli enti della regione Piemonte non appare particolarmente rimarchevole sotto il profilo dell'ammontare dei debiti fuori bilancio e degli enti interessati da situazioni de-

bitorie.

Hanno dichiarato debiti fuori bilancio trentasei enti per l'ammontare complessivo di 11,720 milioni.

Di questi, si trovano in situazione di disavanzo di amministrazione effettivo una provincia (Alessandria) ed otto comuni (tre della 5^a classe demografica, quattro della 6^a ed uno della 7^a).

L'ammontare del disavanzo effettivo è di 9.191 milioni.

L'incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni correnti varia dallo 0,15% al 26,01% (per la provincia di Alessandria è dell'11,67%).

Supera il 20% in un comune (Canelli) che presenta negative, e con peggioramento rispetto all'esercizio precedente, le situazioni economiche di competenza e di cassa e la situazione di liquidità.

Degli altri enti, cinque hanno negativa la situazione economica di competenza; quattro negativa quella di cassa.

La qualità dei debiti fuori bilancio degli enti in disavanzo effettivo riguarda spese di riscaldamento per i locali scolastici, interessi di mora per ritardato pagamento, canoni di affitto relativi ad anni pregressi, fatture varie, indennità di turno di personale di asili-nido, oneri per lavori e forniture.

Per quanto è dato desumere dagli atti, risulta che il ripianamento dei debiti è avvenuto nel successivo anno 1988 per due comuni; nel triennio successivo per un comune; con l'iscrizione del disavanzo nel bilancio 1988, pur senza alcuna delibera formale, per un altro comune.

Il comune di Canelli, per finanziare debiti fuori bilancio e disavanzo di amministrazione, ha stanziato 680 milioni nell'esercizio 1988 e 459 milioni in ciascuno dei due esercizi successivi.

1.10.2 Lombardia

Gli enti la cui popolazione è superiore ad ottomila abitanti sono centonovantasei: centottantasette comuni e nove province.

Risultano pervenuti alla Sezione i documenti contabili di centottantotto enti; tre hanno comunicato di aver inviato i relativi atti.

Hanno dichiarato debiti fuori bilancio ottantasette comuni per un ammontare complessivo di 40.560 milioni.

Di essi, tretacinque comuni si trovano in disavanzo effettivo che ammonta complessivamente a 24.731 milioni. Cinque comuni fanno parte della 5^a classe demografica, ventuno della 6^a, otto della 7^a ed uno dell'8^a.

L'incidenza del disavanzo di amministrazione effettivo sugli impegni correnti varia dallo 0,12% al 38,58%.

Sei comuni hanno incidenza fino all'1%; in successione, sette fino al 3%; sei fino al 5%; nove fino al 10%; quattro fino al 20%; tre fino al 38,58%.

Supera il 20% in tre comuni della 6^a classe demografica: Samarate (38,58%), Casalpusterlengo (26,21%); Lonato (21,32%).

Hanno negativa la situazione economica di competenza Casalpusterlengo e Lonato, con miglioramenti rispetto all'esercizio precedente; negativa la situazione economica di cassa di Samarate e Lonato, con peggioramenti rispetto al 1986.

Degli altri comuni in disavanzo effettivo, quattordici hanno negativa la situazione economica di competenza; dodici hanno negativa quella di cassa; nove hanno negativa la situazione di liquidità.

Il riequilibrio della gestione è previsto in due esercizi dai comuni di Samarate e Lonato; in un esercizio da quattro comuni, due comuni lo hanno programmato utilizzando i proventi di alienazioni patrimoniali.

Circa la qualità dei debiti fuori bilancio dei comuni in disavanzo effettivo, va segnalato che essi si distribuiscono secondo tipologie piuttosto omogenee e riguardano in prevalenza forniture.

ture di beni, servizi e lavori, ma anche spese per progettazioni, per interessi di mora relativi a pagamenti pregressi, per l'espletamento di funzioni di rilevante entità; pagamenti di piccole fatture per interventi manutentori di vario genere, per nolo di macchine operatrici, per trasporti, prevalentemente scolastici, per materiale di cancelleria, liquidazione di parcelle, interessi passivi su anticipazioni di cassa, liquidazione fatture in sanatoria. Sotto questo profilo una indicazione analitica di debiti fuori bilancio è fornita dal comune di Lonato.

1.10.3 Veneto

Su centoventitré enti del Veneto (sette province e centosedici comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti) tenuti, secondo la normativa vigente, a presentare il conto consuntivo, sono centoventidue quelli che, relativamente al 1987, hanno adempiuto a tale obbligo (tutte le province e centoquindici comuni). Risulta inadempiente il comune di Legnano.

Quarantaquattro enti hanno dichiarato l'esistenza, alla data del 31 dicembre 1987, di debiti fuori bilancio per un totale complessivo di 57.051 milioni.

Ventiquattro comuni ed una provincia si trovano in disavanzo

effettivo ammontante a 41.111 milioni. In tre comuni il disavanzo effettivo incide sugli impegni correnti per oltre il 20%.

Ventuno enti, fra quelli in disavanzo effettivo, hanno dichiarato debiti fuori bilancio: una provincia (Padova) e venti comuni.

La provincia di Padova ed undici comuni hanno chiuso il conto consuntivo 1987 con avanzo inferiore ai debiti fuori bilancio, mentre nove comuni lo hanno chiuso con disavanzo, aggravato dalla compresenza di debiti fuori bilancio.

L'incidenza dei debiti fuori bilancio sull'ammontare degli impegni di parte corrente varia dallo 0,56% di Badia Polesine al 41,67% di Caorle.

Dei ventuno enti con debiti fuori bilancio, tre non ne avevano dichiarato nel precedente esercizio (provincia di Padova e comuni di S. Pietro in Cariano e Bovolone), undici hanno fatto registrare una diminuzione di dette passività rispetto al 1986 (Caorle, Portogruaro, Chioggia, Marcon, Oderzo, S. Michele al Tagliamento, Concordia Sagittaria, Cavarzere, S. Giovanni Lupatoto, Rovigo, Noale), sette un aumento (Vittorio Veneto, Dolo, Albignasego, Occhiobello, Castelfranco Veneto, Badia Polesine, Mirano).

I debiti fuori bilancio sono prevalentemente riferibili ad obbligazioni contratte per acquisti, forniture e manutenzioni; più raramente provengono dal pagamento di interessi passivi.

Il risultato di amministrazione effettivo negativo dei venticinque consuntivi in argomento è determinato:

- per una provincia (Padova) ed undici comuni (Caorle, Vittorio Veneto, Marcon, Albignasego, Castelfranco Veneto, Mirano, Rovigo, Bovolone, Cavarzere, S. Giovanni Lupatoto, Noale) da debiti fuori bilancio di ammontare superiore all'avanzo esposto nei conti; detti debiti, quindi, assumono un ruolo decisivo nel causare lo squilibrio delle gestioni;

- per tre comuni (Porto Tolle, Negrar e Salzano) unicamente da un disavanzo di amministrazione evidenziato nei conti senza debiti fuori bilancio;

- per un comune (Montagnana) da un risultato di amministrazione divenuto negativo a causa di residui passivi perenti, senza debiti;

- per nove comuni (Portogruaro, Chioggia, Oderzo, Dolo, S. Michele al Tagliamento, S. Pietro in Cariano, Concordia Sagittaria, Occhiobello, Badia Polesine) da disavanzo e debiti fuori bilancio.

L'arco in cui si distribuisce l'incidenza percentuale del disavanzo di amministrazione effettivo sugli impegni correnti è compreso tra lo 0,26% (Noale) e il 41,63% (Caorle).

Presentano un'incidenza che non supera il 10% diciassette enti; un'incidenza compresa tra il 10% e il 20% cinque enti; un'incidenza al di sopra del 20% tre enti (Caorle, Portogruaro e Chioggia con un'incidenza, rispettivamente, del 41,63%, del 33,28% e del 25,60%).

Per il comune di Portogruaro, nel 1987, risultano accertate entrate correnti per 15.373 milioni, a fronte delle quali gli impegni per indebitamento (interessi e quota capitale) ammontano a 3.409 milioni.

La spesa per il personale ascende, in termini di impegni, a 5.371 milioni, pari al 34,93% delle entrate correnti; in termini di pagamenti, a 4.945 milioni pari al 33,1% della spesa corrente (13.731 milioni). Lo smaltimento dei residui attivi è avvenuto nella misura del 67,12%.

Relativamente alle risultanze contabili del consuntivo del comune di Chioggia si è osservato che, nel 1987, risultano accertate entrate correnti per 57.273 milioni, a fronte delle quali gli impegni per indebitamento ammontano a 7.241 milioni.

La spesa per il personale ascende, in termini di impegni, a

24.928 milioni, pari al 43,52% delle entrate correnti; in termini di pagamenti, a 25.187 milioni, pari al 55,84% della spesa corrente (45.098 milioni). Lo smaltimento dei residui attivi è avvenuto nella misura del 39,44%.

Il dato relativo al disavanzo effettivo 1987 presenta un miglioramento, rispetto al 1986, in tredici comuni (Caorle, Portogruaro, Chioggia, Marcon, Oderzo, S. Michele al Tagliamento, Badia Polesine, Rovigo, Negrar, Montagnana, Cavarzere, Salzano, Noale), mentre presenta un peggioramento in dodici enti (Vittorio Veneto, Dolo, Porto Tolle, S. Pietro in Cariano, Albignasego, Concordia Sagittaria, provincia di Padova, Occhiobello, Castelfranco Veneto, Mirano, Bovolone, S. Giovanni Lupatoto).

Anche nel Veneto, la disposizione normativa che prevede il riequilibrio delle gestioni talora non ha ricevuto applicazione e, il più delle volte, non è stata applicata correttamente.

Con riguardo ai venticinque enti sui quali si è incentrata l'analisi più attenta, infatti, è risultato, alla data delle verifiche, che cinque comuni non hanno adottato la delibera prevista dall'art. 1 bis della legge 9 settembre 1986 n. 488.

Le modalità di riassorbimento del risultato di amministrazione effettivo negativo sono state in genere caratterizzate da ge-

neriche iscrizioni delle somme da ripianare nei bilanci successivi al 1987 (prevalentemente con iscrizione all'esercizio 1988).

Quali mezzi di copertura sono stati ricorrentemente indicati fondi ordinari di bilancio; più raramente i proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali non redditizi.

Il finanziamento dei debiti fuori bilancio e del disavanzo è stato previsto anche con assunzione di mutui, inammissibili al momento delle adottate delibere.

1.10.4 Friuli-Venezia Giulia

Gli enti di originaria competenza della Sezione sono trentuno: quattro province e ventisette comuni con più di ottomila abitanti. Tutti hanno inviato il consuntivo dell'esercizio 1987.

Presentano elementi di patologie quattordici conti: dodici soltanto debiti fuori bilancio; due debiti fuori bilancio e disavanzo di amministrazione.

I debiti fuori bilancio dichiarati dai quattordici enti (la provincia di Trieste e tredici comuni) complessivamente ammontano a 13.877 milioni.

L'incidenza dei debiti fuori bilancio sugli impegni correnti varia dallo 0,06% al 6,92%. Per dieci comuni è compresa entro

l'1,90%.

Dei predetti enti, quattro comuni si trovano in disavanzo di amministrazione effettivo, ammontante complessivamente a 1.459 milioni. Per gli stessi enti, nel 1986, ammontava a 1.900 milioni, ma il miglioramento è stato conseguito da un solo comune (Latisana).

Nell'esercizio precedente il comune di Spilimbergo (che ha disavanzo effettivo di 13 milioni) aveva esposto avanzo di amministrazione.

L'incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni correnti varia dallo 0,22% all'8,50%. Per due comuni è compresa entro l'1,84%; per gli altri due è del 6,64% e, rispettivamente, dell'8,50%.

La situazione economica di competenza è negativa per tre di tali enti, e due di essi presentano un miglioramento rispetto all'esercizio 1986.

La situazione economica di cassa è negativa per gli stessi tre comuni, che l'avevano positiva nel 1986: il peggioramento più rilevante è del comune di Muggia 2.457 milioni.

Un solo comune (Latisana) ha positive le due situazioni, nelle quali migliora rispetto al 1986.

1.10.5 Liguria

Gli enti di originaria competenza della Sezione sono trentaquattro: quattro province e trenta comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti.

Due non hanno fatto pervenire il consuntivo 1987.

Dei consuntivi pervenuti (n. 32), diciannove presentano elementi di patologie: tre espongono disavanzo di amministrazione e dichiarano debiti fuori bilancio; sedici denunciano soltanto debiti fuori bilancio.

I debiti fuori bilancio dei predetti enti (la provincia di Genova e diciotto comuni) ammontano complessivamente a 59.283 milioni.

L'incidenza dei debiti sugli impegni correnti varia dallo 0,04% al 13,37%.

Per la provincia di Genova e quattordici comuni è compresa entro il 4,15%.

Di tali enti, sei comuni si trovano in divavanzo effettivo, ammontante complessivamente a 5.007 milioni.

Per gli stessi comuni nel 1986 ammontava a 964 milioni.

Ad eccezione del comune di Sarzana, che ha fatto registrare un modesto miglioramento di 6 milioni, tutti gli altri hanno

evidenziato peggioramenti, maggiori per i comuni di Loano (1.552) e Ventimiglia (1.301), che nell'esercizio 1986 aveva esposto avanzo di amministrazione.

Il comune di Albenga, che ha disavanzo effettivo di 305 milioni, nel 1986 si trovava in pareggio effettivo.

L'incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni correnti varia dallo 0,97% al 14,73%. Per tre comuni è compresa entro il 5,92%.

Dei sei comuni in disavanzo effettivo, cinque hanno negativa la situazione economica di competenza, e due di essi la peggiorano rispetto al 1986.

Degli stessi comuni, tre (Loano, Pietraligure e Bordighera) hanno negativa anche la situazione economica di cassa, nella quale peggiorano.

Gli altri tre comuni hanno positiva la situazione economica di cassa, ma due (Albenga e Sarzana) la peggiorano rispetto al 1986.

1.10.6 Emilia-Romagna

Tutti i novantasei enti dell'Emilia-Romagna (otto province e ottantotto comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti) tenuti, secondo la normativa vigente, a presentare il conto con-

suntivo hanno adempiuto, per il 1987, a detto obbligo.

Presentano elementi di patologie cinquantacinque conti: otto espongono disavanzo di amministrazione; quarantasette disavanzo di amministrazione e debiti fuori bilancio. Dei predetti conti, ventotto si trovano in disavanzo di amministrazione effettivo.

Debiti fuori bilancio sono stati dichiarati da quarantasette enti: tre province (Bologna, Modena, Piacenza) e quarantaquattro comuni, per l'importo complessivo di 10.780 milioni.

I debiti fuori bilancio, posti in relazione agli impegni di parte corrente, hanno incidenze che variano dallo 0,05% all'11,90%. Per trentasette comuni e le tre province, l'incidenza è compresa entro il 2,58%.

Dei ventotto comuni in disavanzo effettivo venti hanno dichiarato debiti fuori bilancio (di questi, otto hanno chiuso il conto con avanzo e dodici con disavanzo).

Dei predetti venti comuni, due (Sassuolo, Codigoro) nel precedente esercizio non avevano dichiarato debiti fuori bilancio; nove hanno fatto registrare un aumento di detta passività rispetto al 1986 (Pavullo nel Frignano, Castelnuovo ne' Monti, Portomaggiore, Nonantola, Cesenatico, Guastalla, Cattolica, Novellara, Casalecchio di Reno); otto una diminuzione (Mirandola, Concordia

sulla Secchia, Salsomaggiore Terme, Savignano sul Rubicone, Scandiano, Russi, Modena, Rimini); un comune, infine, ha dichiarato debiti di ammontare pari a quelli dichiarati nel 1986 (Bertinoro).

L'incidenza dei debiti fuori bilancio sugli impegni correnti varia dallo 0,19% di Casalecchio di Reno all'11,90% di Portomaggiore.

Quanto alla tipologia dei debiti, ricorrenti sono le spese per acquisti e forniture di beni e servizi, per lavori di manutenzione di beni e, talora, anche per onorari professionali. Sicché, appaiono nettamente prevalenti le spese correnti.

Il risultato di amministrazione effettivo negativo dei ventotto comuni in questione ammontante a 27.527 milioni, è determinato:

- per otto comuni da debiti fuori bilancio di importo superiore all'avanzo di amministrazione (Portomaggiore, Guastalla, Savignano sul Rubicone, Cattolica, Russi, Novellara, Rimini, Casalecchio di Reno). Sono, questi, casi in cui i debiti fuori bilancio assumono un ruolo decisivo nel determinare la negatività del risultato di amministrazione effettivo;

- per otto comuni, unicamente dal disavanzo (Comacchio, S.

Felice sul Panaro, Maranello, Finale Emilia, Bondeno, Correggio, Conselice, Reggio Emilia);

- per dodici comuni da disavanzo e debiti fuori bilancio (Pavullo nel Frignano, Castelnuovo ne' Monti, Mirandola, Concordia sulla Secchia, Bertinoro, Sassuolo, Codigoro, Nonantola, Cesenatico, Salsomaggiore Terme, Scandiano, Modena).

L'incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di competenza di parte corrente si distribuisce, con riguardo agli enti in argomento, in un arco compreso tra due dati (0,16% e 22,19%). Presentano incidenza che non supera il 10% ventiquattro enti; un'incidenza tra il 10% ed il 20% due enti; un'incidenza al di sopra del 20% altri due enti (Pavullo nel Frignano e Castelnuovo ne' Monti con un'incidenza, rispettivamente, del 22,19% e del 21,10%).

Quelle di Pavullo nel Frignano e di Castelnuovo ne' Monti sono, in Emilia-Romagna, le situazioni più indicative di gestioni deficitarie.

Il conto 1987 di Pavullo nel Frignano presenta un risultato di amministrazione negativo per 1.683 milioni (tuttavia in miglioramento rispetto all'esercizio 1986) al quale vanno aggiunti, ai fini della determinazione del risultato di amministrazione

effettivo, debiti fuori bilancio per 1.063 milioni (di maggiore consistenza, sia pur lieve, rispetto all'esercizio 1986).

Il comune ha positiva la situazione economica di competenza (che nel 1986 era negativa per 784 milioni) e negativa la situazione economica di cassa, nella quale peggiora di 789 milioni.

Il comune di Castelnuovo ne' Monti, oltre ad un'incidenza del 21,10% del disavanzo di amministrazione effettivo sugli impegni correnti, evidenzia le situazioni economiche di competenza e di cassa negative, con peggioramenti in entrambe, rispetto al 1986; negativa anche la situazione di liquidità. Più in particolare, dal consuntivo di detto comune risultano accertate entrate correnti per 7.162 milioni, a fronte delle quali gli impegni per indebitamento (interessi e quota capitale) ammontano a 2.336 milioni, pari al 32,6% delle entrate correnti.

La spesa per il personale ammonta, in termini di impegni, a 2.639 milioni, pari al 37,8% della spesa corrente.

Lo smaltimento dei residui attivi è avvenuto nella misura del 54,36%.

Anche i dati contabili desunti dall'esame del conto consuntivo dei comuni di Portomaggiore, Comacchio, Mirandola, Concordia sulla Secchia, denunciano una situazione di squilibrio meritevole di attenzione, essendo negativa sia la situazione economica di

competenza che di cassa e presentandosi di modesta consistenza la liquidità.

Deve ancora evidenziarsi, a completamento di questo sommario quadro d'insieme, che il dato relativo al disavanzo effettivo 1987 presenta un miglioramento, rispetto al 1986, per dodici comuni (Pavullo nel Frignano, Concordia sulla Secchia, Salsomaggiore Terme, Savignano sul Rubicone, Scandiano, Russi, Reggio Emilia, Bondeno, Modena, Novellara, Correggio, Rimini) ed un peggioramento per sedici (Castelnuovo ne' Monti, Portomaggiore, Comacchio, Mirandola, Bertinoro, S. Felice sul Panaro, Sassuolo, Maranello, Codigoro, Nonantola, Cesenatico, Finale Emilia, Guastalla, Cattolica, Conselice, Casalecchio di Reno).

La disposizione normativa (art. 1 bis, legge n. 488 del 1986) che prevede il riequilibrio delle gestioni non sempre ha trovato puntuale e corretta applicazione.

In particolare, in nove casi non è risultato, alla data della verifica, esser stato adottato alcun provvedimento di riequilibrio. Spesso, soprattutto di fronte ai constatati dati negativi della situazione economica, si è ritenuto che le delibere di riequilibrio costituissero un adempimento meramente formale ed è apparso talora evidente l'affidamento, da parte degli enti, su un

incremento delle entrate.

Relativamente ai mezzi per il ripiano del disavanzo e/o dei debiti fuori bilancio, i comuni dell'Emilia hanno prevalentemente indicato fondi ordinari di bilancio e solo in poche occasioni hanno indicato proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali non redditizi, peraltro con decisioni di mero programma.

1.10.7 Toscana

Per la regione Toscana su un totale di centodue enti (nove province e novantatré comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti), il risultato di disavanzo di amministrazione e l'indicazione di debiti fuori bilancio con il conto 1987, presentato da tutti gli enti, si è avuto nei confronti di cinquantasette conti: cinquantacinque comuni e due province (nell'anno precedente il fenomeno aveva interessato cinquantotto enti).

Cinquantaquattro hanno indicato debiti e tre hanno esposto solo disavanzo di amministrazione.

Di questi:

- diciannove enti hanno riportato avanzo di amministrazione disponibile superiore ai debiti indicati;
- trentacinque hanno riportato debiti in misura superiore

all'avanzo disponibile accertato oppure congiuntamente disavanzo e debiti;

- tre hanno riportato solo disavanzo senza debiti.

Dall'esame dei conti è risultato perciò che trentotto enti (tutti comuni) hanno riportato un risultato di amministrazione effettivo negativo (come risulta dal prospetto IV/1 del volume degli allegati).

Di questi, ventisette hanno visto peggiorare il risultato della gestione 1987 rispetto a quello dell'esercizio precedente; undici hanno, invece, registrato un risultato di miglioramento.

I debiti fuori bilancio indicati nei cinquantaquattro conti consuntivi 1987 ammontano a 48.918 milioni.

L'incidenza dei debiti fuori bilancio sugli impegni di spesa corrente varia dallo 0,02% al 71,74%, con una percentuale media del 4,63% superata in quattordici enti.

La valutazione della qualità dei debiti - anche al fine di una ricognizione delle possibili cause del loro formarsi - si è potuta fare dalla lettura dei relativi elenchi, nonché delle deliberazioni consiliari con le quali gli elenchi sono stati approvati.

Nella maggior parte dei casi le motivazioni di tali atti era-

no generiche e di stile; mentre gli elenchi contenevano la mera indicazione dei dati riguardanti il creditore, la causale (in genere con richiamo a fatture) e l'entità del debito.

Sulla base di questi elementi conoscitivi può dirsi che nella maggior parte dei casi i debiti riguardavano: spese per l'acquisto di beni e servizi; lavori per la manutenzione di beni, attrezzature e strutture pubbliche; interessi passivi dovuti per pagamenti tardivi; maggiori spese per la gestione di servizi pubblici; spese per onorari dovuti a professionisti; ripiano dei disavanzi consorziali.

Si è trattato in prevalenza di spese aventi natura corrente, ma sono presenti anche spese in conto capitale.

I conti consuntivi che indicano un risultato di amministrazione effettivo negativo sono tali o perchè riportano la congiunta situazione di disavanzo e debiti fuori bilancio o perchè riportano solo disavanzo, o debiti e situazione di pareggio, oppure perchè la somma dei debiti indicati nel conto supera quella dell'avanzo di amministrazione accertato, tenendo conto, in ogni caso, dei residui passivi perenti.

Il disavanzo effettivo - riferito ai trentotto comuni in disavanzo e tenendo, quindi, conto anche dei debiti fuori bilancio,

ove esistenti - ammonta a 57.537 milioni.

L'incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di spesa corrente varia dallo 0,03% al 71,70%. L'incidenza media è del 7,69%, superata da undici enti.

La percentuale del 20%, ritenuta indizio di grave squilibrio, è superata soltanto in due comuni.

Questi sono: Montignoso (MS) e Bagni di Lucca (LU).

Montignoso (MS): al valore dell'incidenza del risultato di amministrazione negativo sugli impegni di spesa corrente (71,70%) di per sé molto sintomatico, si accompagna: il segno negativo sia della situazione economica di competenza che di quella di cassa sostanzialmente stabili rispetto all'esercizio precedente; il segno negativo del risultato di amministrazione effettivo, quasi pari a quello dell'esercizio precedente; la notevole rigidità del bilancio determinata dalla incidenza sulle entrate correnti delle voci di spesa per il personale e di quella per il rimborso dei debiti (in totale il 66%), cui, peraltro, non corrisponde un elevato indice di smaltimento dei residui attivi (35% sul totale); senza sottovalutare la incertezza sulle concrete possibilità di riequilibrio della gestione, non essendo stati acquisiti agli atti i relativi, dovuti provvedimenti.

Bagni di Lucca (LU): il valore dell'incidenza è del 24,60%;

la situazione economica di competenza, sia pure di poco, è positiva; positiva è quella di cassa, pur presentando un valore negativo nella situazione della liquidità. L'ente proviene da valori negativi nell'esercizio precedente.

Il riequilibrio della gestione è stato disposto suddividendo il disavanzo fra bilancio 1989 e 1990.

Si delinea, perciò, un quadro di preoccupante sviluppo negativo, tenuto conto della rigidità del bilancio, che vede una incidenza del 76% delle spese per personale e rimborso di debiti sulle entrate correnti e un non elevato indice di smaltimento dei residui attivi, pari al 51% del totale.

Le modalità seguite per il riequilibrio del disavanzo effettivo sono state tratte dai previsti provvedimenti consiliari trasmessi con il conto o acquisiti su richiesta della Sezione.

Nella maggior parte dei casi le amministrazioni hanno provveduto al riequilibrio secondo la disciplina prevista dal terzo comma del citato art. 1 bis, utilizzando, ma non sempre, l'avanzo di amministrazione accertato con il conto consuntivo 1987 e le risorse finanziarie dei bilanci 1988, 1989 e 1990, salvi i casi in cui è stato possibile riassorbire il disavanzo in tempo più breve.

La vendita di beni patrimoniali, in concorso con altre risorse finanziarie, è stata prevista solo in pochi casi, peraltro con decisioni di mero programma.

Sono tuttavia numerosi gli enti che hanno adottato la procedura straordinaria prevista dall'art. 24 della legge n. 144 del 1989 sia per il riconoscimento che per il finanziamento del disavanzo effettivo.

In qualche isolato caso, però, ancora non risulta essere stato adottato alcun provvedimento di riequilibrio.

Nella generalità - esclusa la quota di disavanzo imputata al bilancio corrente - le decisioni adottate per l'"impegno" dei fondi sui bilanci futuri per il finanziamento delle residue quote di disavanzo, sono state, per lo più, generiche e formali.

Non sono mancati però i casi in cui sono state discusse e adottate proposte concrete per un effettivo contenimento del disavanzo nelle gestioni future, previa analisi delle possibili soluzioni; soprattutto quando il disavanzo appariva o veniva presentato come una conseguenza strutturale della gestione stessa.

1.10.8 Umbria

Per la regione dell'Umbria, su un totale di ventuno enti (due

province e diciannove comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti) il risultato di disavanzo di amministrazione e l'indicazione di debiti fuori bilancio con il conto 1987, presentato da tutti gli enti, si sono avuti nei confronti di quindici conti (nel 1986 il fenomeno aveva interessato diciassette enti). Dei quindici conti, tredici hanno indicato debiti e due hanno riportato solo disavanzo.

Di questi:

- sei (una provincia e cinque comuni) hanno esposto un avanzo di amministrazione disponibile superiore ai debiti indicati;

- uno ha esposto sia il risultato di disavanzo di amministrazione, che debiti fuori bilancio;

- sei comuni hanno esposto debiti in misura superiore all'avanzo di amministrazione disponibile;

- due comuni hanno esposto solo risultato di amministrazione in disavanzo, senza debiti.

Dall'esame dei conti è risultato perciò che nove enti (tutti comuni) hanno riportato un risultato di disavanzo di amministrazione effettivo (cfr. prospetto IV/1 del volume degli allegati).

Di questi nove comuni:

- cinque hanno visto peggiorare il risultato della gestione 1987, rispetto a quello dell'esercizio precedente;

- quattro hanno, invece, registrato un risultato di miglioramento.

I debiti fuori bilancio indicati nei tredici conti consuntivi 1987 ammontano a 6.809 milioni.

L'incidenza dei debiti fuori bilancio sugli impegni di spesa corrente varia dallo 0,12% all'8% con una media del 2,91%, superata da cinque enti.

La valutazione della qualità dei debiti - anche al fine di una ricognizione delle possibili cause del loro formarsi - si è potuta fare dalla lettura dei relativi elenchi, nonché delle deliberazioni consiliari con le quali gli elenchi sono stati approvati.

Nella maggior parte dei casi le motivazioni di tali atti erano generiche e di stile; mentre gli elenchi contenevano la mera indicazione dei dati riguardanti il creditore, la causale (in genere con richiamo a fatture) e l'entità del debito.

Sulla base di questi elementi conoscitivi può dirsi che nella maggior parte dei casi i debiti riguardavano: spese per l'acquisto di beni e servizi; lavori per la manutenzione di beni, attrezzature e strutture pubbliche; interessi passivi dovuti per

pagamenti tardivi; maggiori spese per la gestione di servizi pubblici; spese per onorari dovuti a professionisti. Si è trattato quindi in prevalenza di spese aventi natura corrente.

I conti consuntivi che indicano un risultato di amministrazione effettivo negativo sono tali o perché riportano la congiunta situazione di disavanzo e debiti fuori bilancio o perché riportano solo disavanzo o debiti e situazione di pareggio, oppure perché la somma dei debiti indicati nel conto supera quella dell'avanzo di amministrazione accertato, tenendo conto in ogni caso, dei residui passivi perenti.

Il disavanzo effettivo di amministrazione - riferito ai nove comuni in disavanzo e tenendo, quindi, conto anche dei debiti fuori bilancio, ove esistenti - ammonta a 13.301 milioni.

L'incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di spesa corrente varia dallo 0,15% al 23,38%; l'incidenza media è del 6,19%, superata soltanto da due comuni.

La percentuale del 20%, ritenuta indizio di grave squilibrio, è superata soltanto da due comuni, come risulta dal prospetto IV/1 del volume degli allegati.

Questi sono:

Foligno (PG): al valore percentuale (23,38), di per sé già

preoccupante, si accompagnano: il segno negativo della situazione economica di competenza, che era già tale al termine dell'esercizio 1986; lo squilibrio nella situazione economica di cassa, peggiorata rispetto all'esercizio precedente; il saldo negativo della situazione di liquidità. Senza sottovalutare, da un lato, la notevole situazione di rigidità del bilancio determinata dalla incidenza sulle entrate correnti della voce di spesa per il personale e di quella per il rimborso dei debiti, a fronte delle quali corrisponde un modesto indice di smaltimento dei residui attivi (19% sul totale), e dall'altro la genericità dei provvedimenti adottati per il riequilibrio della gestione.

Amelia (TR): al valore percentuale negativo del 20,73, si accompagna il valore negativo della situazione economica di competenza e di cassa, anche se il conto 1987 si è chiuso con un modesto avanzo di amministrazione.

L'elevata incidenza del dato percentuale è dovuta perciò soltanto alla voce dei debiti, per il cui assorbimento risulta che l'amministrazione ha già adottato, con provvedimento acquisito agli atti, un programma di riequilibrio, a decorrere dall'esercizio 1988.

Sulla base dei dati desumibili dai conti 1987 e tenendo conto degli atti esaminati e delle risposte acquisite, si può ritenere

che gli elementi indicatori del formarsi di una grave situazione di gestione si manifestino, con buona probabilità, nei confronti del solo comune di Foligno, potendosi supporre, per quello di Amelia, l'esistenza dei presupposti per un graduale rientro in una situazione di equilibrio.

In Umbria, molte amministrazioni avevano iniziato già nel 1988, in presenza di risultati effettivi negativi, ad operare per il contenimento dei disavanzi, per il controllo delle gestioni e per il loro riequilibrio, per cui il fenomeno in esame appare, per ora, contenuto.

Le modalità seguite per il riequilibrio del disavanzo effettivo sono state tratte dai previsti provvedimenti consiliari, trasmessi con il conto o acquisiti su richiesta della Sezione. Di regola le amministrazioni hanno provveduto al riequilibrio secondo la disciplina prevista dal terzo comma del citato art. 1 bis, utilizzando sia l'avanzo di amministrazione accertato con il conto consuntivo 1987 che le risorse finanziarie dei bilanci 1988, 1989 e 1990, salvi i casi in cui è stato possibile effettuare il riassorbimento del disavanzo in tempo più breve.

La vendita di beni patrimoniali, in concorso con altre risorse finanziarie, è stata prevista solo in due casi, peraltro con

decisioni di mero programma.

Nella generalità - esclusa la quota di disavanzo imputata al bilancio corrente - le decisioni adottate per l'"impegno" dei fondi sui bilanci futuri per il finanziamento delle residue quote di disavanzo, sono state, per lo più, generiche e formali.

Raramente sono state discusse e adottate proposte concrete per un effettivo contenimento del disavanzo nelle gestioni future, previa analisi delle possibili soluzioni; analisi necessarie soprattutto nei casi in cui il disavanzo appariva o veniva presentato come una conseguenza strutturale della gestione stessa.

1.10.9 Marche

Su trentotto enti locali della regione Marche tenuti a presentare i conti consuntivi ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51, nella sua formulazione antecedente alle aggiunte di cui all'art. 28 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito in legge 29 ottobre 1987, n. 440, quelli che presentano debiti fuori bilancio alla data del 31 dicembre 1987 sono diciannove, per un ammontare complessivo di 11.030 milioni di lire.

Di questi, otto enti conservano un avanzo effettivo d'ammini-

strazione, dato il contemporaneo sussistere di avanzo d'amministrazione in misura talmente rilevante da controbilanciare e soverchiare la negatività dei debiti fuori bilancio. Il risultato effettivo d'amministrazione è invece negativo in undici comuni, e precisamente: in quattro, per il coesistere di disavanzo d'amministrazione e di debiti fuori bilancio, che lo aggravano; negli altri sette, perché i debiti fuori bilancio sono presenti in misura così consistente da prevalere sul risultato d'amministrazione, di per sé positivo.

Considerando l'insieme dei diciannove enti con debiti fuori bilancio, l'incidenza dei debiti stessi sul totale degli impegni di spesa di parte corrente varia dallo 0,09% al 20,25%.

Circa la qualità dei debiti fuori bilancio, un'indagine, limitata però agli undici comuni in disavanzo effettivo d'amministrazione, ha messo in evidenza una netta prevalenza dei debiti di parte corrente (5.040 milioni) rispetto a quelli in conto capitale (3.108 milioni). I debiti maggiori (quelli che superano nel complesso il miliardo) sono riferibili alle sezioni 1° (amministrazione generale) e 6° (azioni e interventi nel campo sociale); trascurabili (al di sotto dei cento milioni nel complesso) sono quelli relativi alle sezioni 2° (giustizia), 3° (sicurezza pubblica e difesa), 5° (azioni e interventi nel campo delle abi-

tazioni) e 8° (azioni e interventi nel campo economico). L'attenzione della Sezione si è concentrata sugli undici comuni che presentano un saldo negativo del risultato effettivo d'amministrazione, ai quali soltanto si riferisce il resto della presente relazione.

Nel complesso di detti undici comuni, l'incidenza del disavanzo effettivo sulla massa degli impegni di spesa corrente varia da un minimo dello 0,18% ad un massimo del 21,27%; la media, calcolata sulle incidenze percentuali di tutti e undici i suddetti comuni, è del 4,57%, al di sopra della quale si trovano soltanto tre comuni; va, infine, rilevato che solo un comune supera l'incidenza del 20%.

Trattasi di Mondolfo, comune di 9.943 abitanti (censimento 1981) in provincia di Pesaro e Urbino, dal cui conto consuntivo risultano accertate entrate correnti per 6.475 milioni, a fronte delle quali gli impegni per indebitamento (interessi e quota capitale) ammontano a 1.445 milioni, pari al 26%. La spesa per il personale, in termini di impegni, si eleva a 2.810 milioni, pari al 43% delle entrate correnti; in termini di pagamenti, ammonta a 2.753 milioni, pari a ben il 47% della spesa corrente; il rapporto fra il numero dei dipendenti in servizio e la popolazione è di

1 dipendente ogni 97 abitanti e il costo medio di una unità di personale è di circa 25 milioni. Lo smaltimento dei residui attivi è avvenuto soltanto nella misura del 57,97%. Le situazioni economiche di competenza e di cassa sono negative (221 e 157), con grave deterioramento rispetto al 1986, quando esse si presentavano positive (rispettivamente 1.333 e 767). Il complesso di tutti questi dati induce a ritenere che solo un estremo rigore gestionale potrà rendere il comune capace di riequilibrare la propria gestione nell'arco del triennio 1988-1990, riequilibrio a cui, peraltro, esso si è impegnato anche con parziale ricorso all'alienazione di beni patrimoniali.

A parte il caso del suddetto comune, la situazione di equilibrio finanziario dei comuni della regione Marche in disavanzo effettivo d'amministrazione non desterebbe preoccupazioni, se non emergesse, in confronto ai dati risultanti al 31 dicembre 1986, che le situazioni economiche di competenza e di cassa sono migliorate in due, ma peggiorate in otto comuni; che la situazione economica di competenza è negativa in sette comuni (sei nel 1986); che la situazione economica di cassa è negativa in sei comuni (mentre era positiva nel 1986). Inoltre, il fenomeno dei debiti fuori bilancio si è ridotto in tre comuni, ma aggravato negli altri otto (in tre dei quali, anzi, ha fatto la sua compar-

sa proprio nel 1987). E' auspicabile che negli anni avvenire, anche per effetto della recente normativa (legge 24 aprile 1989, n. 144), si determini una inversione di tendenza.

Quanto alle modalità di riequilibrio, devesi premettere che due comuni non hanno fatto conoscere, nemmeno dopo espressa richiesta fonografica, se e come abbiano dato adempimento all'obbligo di ripianare il disavanzo e/o i debiti fuori bilancio, imposto dall'art. 1 bis della legge 9 settembre 1986, n. 488.

Per i restanti nove comuni, va segnalato: quattro hanno inteso provvedere alla copertura totale, e uno soltanto parziale, del disavanzo e/o dei debiti fuori bilancio; tre hanno già riassorbito il disavanzo o i debiti fuori bilancio risultanti al 31 dicembre 1987 imputandoli al bilancio dell'esercizio 1988; due hanno ripartito l'ammontare del disavanzo e/o dei debiti fuori bilancio fra gli esercizi 1988, 1989 e 1990; due hanno provveduto al ripiano con imputazione ai bilanci 1989 e 1990; uno ha fatto ricorso all'art. 24 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito nella legge 24 aprile 1989, n. 144, ripartendo le misure di riequilibrio nel quinquennio 1989-1993; uno, infine, ha deliberato di provvedere parzialmente con la vendita di beni patrimoniali, senza indicare in quale esercizio.

Per quanto riguarda i mezzi di copertura, tre comuni hanno previsto di provvedervi parzialmente con l'alienazione di beni patrimoniali; uno, mediante assunzione di mutui a copertura dei debiti fuori bilancio in conto capitale; per il resto, hanno fatto ricorso ai normali fondi di bilancio reperiti o da reperire nei diversi esercizi.

1.10.10 Lazio

Gli enti di originaria competenza della Sezione sono sessantotto: cinque province e sessantatré comuni.

Nove comuni non hanno fatto pervenire il conto consuntivo dell'esercizio 1987.

Presentano debiti fuori bilancio e/o disavanzo di amministrazione quarantatré consuntivi (72,88%); diciassette (28,81% dei pervenuti) si trovano in disavanzo effettivo.

Di questi ultimi, uno presenta soltanto disavanzo di amministrazione; quattro evidenziano disavanzo di amministrazione e debiti fuori bilancio; dodici denunciano soltanto debiti fuori bilancio.

Tra i cinquantanove consuntivi pervenuti, quarantadue (71,19%) dichiarano debiti fuori bilancio ammontanti a 434.917

milioni, dei quali 392.958 milioni sono del comune di Roma. Sedi-
ci di essi si trovano in disavanzo effettivo ed i loro debiti
fuori bilancio ammontano a 427.098 milioni. L'esame degli elenchi
dei debiti fuori bilancio dei comuni in disavanzo effettivo, ha
consentito di individuare che essi sono determinati, in piccola
parte, da interventi indifferibili ed urgenti, e prevalentemente
dal mancato rispetto del procedimento di spesa.

I debiti fuori bilancio risultano contratti per assicurare il
funzionamento degli uffici (acquisti di materiale di cancelleria,
di macchine per scrivere, fotocopiatrici e sistemi per video-
scrittura; ordinazioni di registri, schede e modelli a stampa);
per le manutenzioni ordinarie e straordinarie di edifici pubbli-
ci, scuole, giardini; per pagamenti ad enti pubblici di contribu-
ti obbligatori assistenziali e previdenziali in favore del perso-
nale; per assicurare i servizi di erogazione dell'acqua, della
pubblica illuminazione, dei trasporti, delle refezioni scolasti-
che; per il pagamento delle indennità di espropriazione, di ono-
rari a professionisti, di fatture in genere emesse in relazione
ad ordini di sindaci ed assessori.

I debiti fuori bilancio, in rapporto agli impegni di parte
corrente, presentano incidenze comprese tra 0,48% e 42,23%.

Questi debiti possono esser ripartiti per fasce di incidenza

sugli impegni di parte corrente:

- fino al 5%	6	Comuni
- da 5,01% a 15%	5	"
- da 15,01% a 20%	4	"
- da 20,01% a 40%	-	"
- da 40,01% a 60%	1	"

Totale	16	comuni

Prevalgono le situazioni in cui i debiti fuori bilancio presentano incidenze, sugli impegni di parte corrente, fino al 15% (undici comuni su sedici) e possono essere espressione di inidonea programmazione della spesa.

Si è notato che i comuni, generalmente, hanno denunciato i debiti fuori bilancio esistenti alla fine dell'esercizio 1987, anche se sorti in esercizi precedenti, ma rimasti privi di finanziamento e di impegno su un capitolo del bilancio.

Il disavanzo di amministrazione effettivo dei diciassette comuni in cui è stato individuato, ammonta complessivamente a 150.130 milioni ed è inferiore di 276.968 milioni ai debiti fuori bilancio dichiarati dagli stessi comuni, avendo trovato i debiti per tale importo compensazione contabile nell'avanzo di amministrazione evidenziato negli stessi conti.

Il disavanzo di amministrazione effettivo è determinato:

- in otto comuni da debiti fuori bilancio e avanzo d'importo minore;

- in quattro comuni da debiti fuori bilancio ed avanzo che, depurato dai residui passivi perenti, è divenuto di importo minore;

- in quattro comuni da debiti e disavanzo;

- in un comune, soltanto da disavanzo di amministrazione.

Il disavanzo effettivo, in relazione agli impegni correnti dei comuni cui si riferisce, ha incidenza compresa tra 0,98% e 49,56%.

Due comuni (3,39% di quelli che hanno inviato il consuntivo) presentano superiore al 20% l'indicato rapporto, e mostrano maggiori difficoltà gestionali.

Si trovano in maggiori difficoltà gestionali due comuni: Genzano e Guidonia.

Il comune di Guidonia (con incidenza 49,56% del disavanzo effettivo sugli impegni correnti) presenta positive le situazioni economiche di competenza e di cassa, e la situazione di liquidità, ma in quest'ultima, nel biennio 1986-1987, fa registrare un peggioramento.

Nel 1987 il comune ha migliorato gli indici di rigidità della

spesa, rimasti tuttavia elevati: gli impegni per il personale in servizio e quelli per l'indebitamento (per interessi e rimborso del capitale di mutui in ammortamento) rappresentavano nel 1986 il 75,12% degli accertamenti correnti, (nel 1987 il 67,79%). I pagamenti per il personale in servizio (in conto competenza e residui) nel 1986 costituivano il 52,55% dei pagamenti complessivi di parte corrente, (nel 1987 il 51,26%).

Il tasso di smaltimento dei residui attivi per questo comune è del 96% nel 1986; del 90,62% nel 1987. Si notano crescenti difficoltà nella riscossione dei residui delle partite di giro (68,33% nel 1986 e 17,37% nel 1987) che potrebbero essere indizio della loro inattendibilità.

Il comune di Genzano (incidenza 23,64%) ha negativa la situazione economica di cassa e nel biennio 1986-1987 mostra peggioramenti in questa e nella situazione di liquidità.

Più ampi spazi di manovra per l'azione di riequilibrio esistevano per il comune di Genzano in base ai risultati dell'esercizio 1986. Gli impegni per il personale in servizio e quelli per l'indebitamento rappresentavano il 55,55% degli accertamenti correnti. I pagamenti per il personale in servizio (per competenza e residui) rappresentavano il 43,64% dei pagamenti di parte corrente. Il tasso di smaltimento dei residui attivi per questo comune,

nel 1986, è stato del 53,65% ed ha evidenziato difficoltà nella riscossione, soprattutto dei residui delle partite di giro, per i quali è stato appena dell'1,02%.

Hanno difficoltà gestionali con indice minore rispetto ai due comuni precedenti, sette comuni che presentano un'incidenza del risultato di amministrazione effettivo negativo sugli impegni correnti, compresa tra 10% e 20%:

- Pomezia	10,53%
- Cori	11,24%
- Pontinia	11,32%
- Palestrina	12,80%
- Anzio	16,45%
- Isola Liri	16,85%
- Ardea	18,39%

Presenta la situazione più grave il comune di Ardea che ha negative anche le situazioni economiche di competenza e di cassa e quella di liquidità, e fa notare nel biennio 1986-1987 un peggioramento in due di esse.

Il comune di Anzio, pur con una situazione economica di cassa negativa, e con peggioramento nel 1987 rispetto all'esercizio precedente, fa individuare la possibilità di un riequilibrio, offerta dal miglioramento nel biennio della situazione economica di competenza, che nel 1987 mostra un saldo positivo, che rappresenta oltre il 12% degli impegni di parte corrente dell'eserci-

zio. Questo saldo positivo, nel presupposto della effettiva realizzabilità degli accertamenti di entrata e di una corretta gestione del bilancio, potrà consentire al comune impegni per passività pregresse che potranno migliorare il risultato complessivo della sua gestione.

Il tasso di smaltimento dei residui attivi di questo comune (che è del 54,64% nel 1987) non consente di confermare questa previsione, in quanto mostra difficoltà nella riscossione dei residui delle entrate del titolo I (36,06%), del titolo III (9,50%) e del titolo VI (6,45%).

Il comune di Isola Liri ha positive le tre situazioni esaminate, ma in tutte nel 1987 registra peggioramenti rispetto all'esercizio precedente.

Il comune di Palestrina mostra negativa la situazione economica di cassa e peggioramenti nel biennio in questa, e nella situazione di liquidità, mentre migliora la situazione economica di competenza.

Il comune di Pontinia ha negativa, per 13 milioni, la situazione economica di competenza, e registra miglioramenti, nel biennio 1986-1987, nelle tre situazioni esaminate.

Il comune di Pomezia ha positive le tre situazioni, ma in due di esse fa osservare consistenti peggioramenti.

Il comune di Cori ha negative le situazioni economiche di competenza e di cassa, con peggioramento rispetto al 1986, in quest'ultima e nella situazione di liquidità.

Gli impegni per il personale in servizio e per l'indebitamento (pagamento di interessi e rimborso del capitale dei mutui in ammortamento) superano il 67% degli accertamenti correnti.

Il tasso di smaltimento dei residui attivi è del 30,27% nel 1987 ed indica difficoltà nella riscossione dei residui dei titoli I, II, III e VI, ove è appena dello 0,29%.

I comuni con risultato di amministrazione effettivo negativo più grave, hanno tenuto comportamenti diversi riguardo al riequilibrio della gestione.

Il comune di Guidonia non ha adottato provvedimenti di riequilibrio ai sensi dell'art. 1 bis della legge n. 488 del 1986, mentre il comune di Genzano ha deliberato il finanziamento del disavanzo di amministrazione e dei debiti fuori bilancio al 31 dicembre 1987, con imputazione all'esercizio 1990.

Quanto agli altri comuni che presentano difficoltà gestionali, Isola del Liri non ha adottato provvedimenti di riequilibrio; Pomezia ha assicurato il finanziamento dei debiti fuori bilancio al 31 dicembre 1987, con imputazione all'esercizio 1988 ed uti-

lizzando gli ordinari mezzi di bilancio; Palestrina ha deliberato il finanziamento dei debiti fuori bilancio al 31 dicembre 1987 con imputazione agli esercizi 1988 e 1989; Anzio e Pontinia hanno comunicato di voler seguire il procedimento dell'articolo 24 della legge n. 144 del 1989 ed, in particolare, quest'ultimo comune ha deciso di utilizzare i proventi della vendita di sei lotti di terreno.

1.10.11 Abruzzo

E' innanzitutto da rilevare che, su trenta enti locali della regione Abruzzo tenuti a presentare i conti consuntivi a sensi dell'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51, nella sua formulazione antecedente alle aggiunte di cui all'art. 28 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito in legge 29 ottobre 1987, n. 440, ben ventinove hanno ottemperato al detto obbligo: unico inadempiente il comune di Penne, in provincia di Pescara. Fra questi ventinove enti, quelli che presentano debiti fuori bilancio alla data del 31 dicembre 1987 sono ventidue, per un ammontare complessivo di 23.491 milioni di lire.

Di questi, nove enti conservano un avanzo effettivo d'ammini-

strazione, dato il contemporaneo sussistere di avanzo d'amministrazione in misura talmente rilevante da controbilanciare e soverchiare la negatività dei debiti fuori bilancio. Il risultato effettivo d'amministrazione è invece negativo in tredici comuni, e precisamente: in tre, per il coesistere di disavanzo d'amministrazione e di debiti fuori bilancio, che lo aggravano; negli altri dieci, perché i debiti fuori bilancio sono presenti in misura così consistente da prevalere sul risultato d'amministrazione, di per sé positivo.

Considerando l'insieme dei ventidue enti con debiti fuori bilancio, l'incidenza dei debiti stessi sul totale degli impegni di spesa di parte corrente varia dallo 0,01% al 34,12%. Circa la qualità dei debiti fuori bilancio, un'indagine, limitata però ai tredici comuni in disavanzo effettivo d'amministrazione, ha messo in evidenza una netta prevalenza dei debiti di parte corrente (12.331 milioni) rispetto a quelli in conto capitale (8.625 milioni). I debiti maggiori sono riferibili alle sezioni 6^a (azioni e interventi nel campo sociale: 7.998 milioni) e 5^a (azioni e interventi nel campo delle abitazioni: 4.323 milioni); non superano nel complesso il miliardo i debiti riferibili alle sezioni 2^a (giustizia) e 3^a (sicurezza pubblica e difesa); tra il miliardo e i 2.300 milioni complessivi si collocano i debiti relativi

alle sezioni 1^ (amministrazione generale), 4^ (istruzione e cultura), 7^ (trasporti e comunicazioni) e 8^ (azioni e interventi nel campo economico). Una parte importante dei debiti fuori bilancio è costituita da sopravvenienze passive legate alla gestione degli acquedotti, trasferita dalla Cassa per il Mezzogiorno alla regione Abruzzo, la quale ha chiesto il pagamento di canoni arretrati maggiorati: di questi debiti verso la regione i comuni generalmente hanno chiesto la rateizzazione in cinque o più anni.

Gli enti locali della regione Abruzzo che alla fine del 1987 hanno registrato un disavanzo d'amministrazione effettivo sono quattordici: ai tredici di cui si è già detto, si deve infatti aggiungere il comune di Celano (provincia dell'Aquila), che espone disavanzo d'amministrazione proprio, ma non debiti fuori bilancio.

L'attenzione della Sezione si è concentrata su questi quattordici comuni, ai quali soltanto si riferisce il resto della presente relazione.

L'incidenza del disavanzo effettivo sulla massa degli impegni di spesa corrente varia da un minimo dello 0,25% ad un massimo del 34,12%; la media, calcolata sulle incidenze percentuali di tutti e quattordici i suddetti comuni, è dell'11,7%, al di sopra

della quale si trovano sei comuni; quattro di essi superano la percentuale del 20%, e su di essi vale la pena di soffermarsi.

Alba Adriatica (TE): abitanti 8.461; spesa corrente (impegni) 4.986 milioni; incidenza dei debiti fuori bilancio sugli impegni di spesa corrente 10,61%; incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di spesa corrente 34,12%. La spesa per il personale, in termini di impegni, assorbe il 45% delle entrate correnti accertate e in termini di pagamenti è pari al 47,75% della spesa corrente (si ha un dipendente ogni 114 abitanti, e il costo medio annuo di una unità di personale è di circa 18 milioni e mezzo). Le spese occorrenti per far fronte all'indebitamento (interessi e quota capitale) costituiscono il 17% delle entrate correnti, quelle di amministrazione generale il 27%. Non ci sono entrate per servizi produttivi. E' peggiorata, rispetto al 1986, la situazione economica di competenza, ma non quella di cassa, che resta positiva.

Pineto (TE): abitanti 10.524; spesa corrente (impegni) 8.107 milioni; incidenza dei debiti fuori bilancio sugli impegni di spesa corrente 25,55%; l'incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di spesa corrente è leggermente inferiore (24,51%) a causa del segno positivo del risultato d'amministrazione proprio. La spesa per il personale, in termini di impegni, assorbe il 33%

delle entrate correnti accertate e in termini di pagamenti è pari al 43,74% della spesa corrente (si ha un dipendente ogni 110 abitanti, e il costo medio annuo di una unità di personale è di circa 26 milioni). Le spese occorrenti per far fronte all'indebitamento (interessi e quota capitale) costituiscono il 18% delle entrate correnti, quelle di amministrazione generale l'11%. Non ci sono entrate per servizi produttivi. Negativa la situazione economica di cassa, lievemente peggiorata rispetto al 1986.

Giulianova (TE): abitanti 21.360; spesa corrente (impegni) 19.670 milioni; incidenza dei debiti fuori bilancio sugli impegni di spesa corrente 29,72%; incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di spesa corrente 23,80%. La spesa per il personale, in termini di impegni, assorbe il 35,20% delle entrate correnti accertate e in termini di pagamenti è pari al 38,41% della spesa corrente (si ha un dipendente ogni 79 abitanti, e il costo medio annuo di una unità di personale è di circa 20 milioni). Le spese occorrenti per far fronte all'indebitamento (interessi e quota capitale) costituiscono il 25,81% delle entrate correnti: tale spesa, insieme a quella per il personale, rappresenta il 61% di dette entrate, delle quali però solo il 9% è impiegato in spese correnti di amministrazione generale. Quasi il 21% delle entrate

correnti è inoltre costituito da entrate per servizi produttivi. Negativa la situazione economica di competenza, positiva quella di cassa.

Montesilvano (PE): abitanti 29.240; spesa corrente (impegni) 14.924 milioni; incidenza dei debiti fuori bilancio sugli impegni di spesa corrente 34,12%; incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di spesa corrente 21,68% (il notevole avanzo d'amministrazione spiega la differenza dei valori percentuali). La spesa per il personale, in termini di impegni, assorbe il 43% delle entrate accertate e in termini di pagamenti è pari al 41,29% della spesa corrente (si ha un dipendente ogni 143 abitanti, e il costo medio annuo di una unità di personale è di circa 27 milioni). Detta spesa, unitamente a quella occorrente per far fronte all'indebitamento, rappresenta il 61% delle entrate correnti. Le spese correnti di amministrazione generale assorbono il 23% delle entrate correnti. Le entrate per servizi produttivi sono pari al 4,46% delle entrate correnti. Notevolmente peggiorate, rispetto al 1986, le situazioni economiche di competenza e di cassa (quest'ultima è scesa da +2.370 milioni a -1.721 milioni).

Da quanto sopra riferito in ordine alla situazione dei quattro comuni in condizioni più precarie di equilibrio finanziario, si evince che l'elevato rapporto percentuale fra il coacervo del-

le spese per il personale e di quelle per far fronte all'indebitamento costituisce un notevolissimo fattore di rigidità della spesa. L'incidenza percentuale di tale fattore non è peraltro sostanzialmente aumentata rispetto all'esercizio precedente. Va anche rilevato come il costo di una unità di personale vari sensibilmente da un comune all'altro (da 18,5 a 27 milioni), e come pure sensibilmente vari il rapporto fra il numero dei dipendenti in servizio e la popolazione (da 1/79 a 1/143).

E' da aggiungere che, rispetto all'anno precedente, è diminuita, nei detti quattro comuni, la capacità di smaltimento dei residui attivi, il cui tasso, da valori aggirantisi sull'80-85% nel 1986 (con l'eccezione di Montesilvano: 56,73%), è sceso nel 1987 a cifre percentuali varianti dal 50,12% di Pineto al 63% di Alba Adriatica.

Se si considera il complesso di tutti e quattordici i comuni in disavanzo effettivo, emerge il dato confortante della attenuazione del fenomeno dei debiti fuori bilancio, che, rispetto alla situazione risultante alla data del 31 dicembre 1986, si è aggravato in cinque comuni, ma si è ridotto negli altri otto, con un decremento percentuale complessivo dell'11,71. Tuttavia, la situazione economica di competenza resta negativa in dieci comu-

ni, quella di cassa in otto, e cinque di essi presentano negative entrambe le situazioni. Rispetto al 1986, si nota un peggioramento soprattutto nella situazione economica di cassa, che nell'esercizio precedente era positiva in tutti e quattordici i comuni di che trattasi.

Quanto alle modalità del riequilibrio, devesi premettere che due comuni non hanno fatto conoscere, nemmeno dopo espressa richiesta fonografica, se e come abbiano dato adempimento all'obbligo di ripianare il disavanzo e/o i debiti fuori bilancio, imposto dall'art. 1 bis della legge 9 settembre 1986, n. 488.

Per i restanti dodici comuni, va segnalato:

- undici hanno inteso provvedere alla copertura totale, e uno soltanto parziale, del disavanzo e/o dei debiti fuori bilancio;

- due hanno già riassorbito il disavanzo o i debiti fuori bilancio risultanti al 31 dicembre 1987 imputandoli al bilancio dell'esercizio 1988;

- uno ha deliberato di ripianare i debiti fuori bilancio nell'esercizio 1989;

- tre hanno ripartito le misure di riequilibrio in due esercizi (1988 e 1989, oppure 1988 e 1990, oppure 1989 e 1990);

- uno ha effettuato tale riparto nell'arco del triennio 1988-1990;

- tre hanno inteso provvedere parzialmente al ripiano in un arco di tempo ancora maggiore, avendo chiesto la rateizzazione del debito in cinque o più anni (uno addirittura in venti anni);

- due, infine, hanno deliberato di far ricorso, per parte dei debiti fuori bilancio da coprire, all'assunzione di mutui, senza indicare l'esercizio in cui intendono provvedervi.

Per quanto riguarda i mezzi di copertura, i comuni hanno inteso ricorrere prevalentemente ai normali fondi di bilancio, nonché agli avanzi d'amministrazione di diversi esercizi: tre comuni hanno peraltro integrato tali mezzi con l'assunzione di mutui a copertura dei debiti fuori bilancio in conto capitale; nessun comune ha fatto ricorso all'alienazione di beni patrimoniali.

1.10.12 Molise

Gli enti di originaria competenza della Sezione (due province e quattro comuni) hanno inviato il conto consuntivo dell'esercizio 1987.

Presentano patologie tre consuntivi (50% rispetto a quelli pervenuti) di comuni appartenenti alla 7^ classe demografica: Campobasso, Isernia e Termoli. Campobasso ed Isernia dichiarano soltanto debiti fuori bilancio; Termoli evidenzia disavanzo di

amministrazione, ma ha poi indicato anche l'esistenza di debiti fuori bilancio.

I debiti fuori bilancio inizialmente dichiarati da due comuni ammontano a 6.040 milioni.

Il comune di Termoli, che non risulta abbia denunciato nel 1988 debiti sommersi esistenti al 31 dicembre 1987, con provvedimento del 1989 ha riconosciuto debiti fuori bilancio del periodo 1980-1988 per 481 milioni, finanziandoli con imputazione all'esercizio 1989.

Rispetto agli impegni correnti dell'esercizio 1987, i debiti hanno incidenze di:

3,50% per Campobasso;
38,94% per Isernia.

Prevalgono i debiti fuori bilancio di conto capitale (4.021 milioni di Isernia).

Il disavanzo effettivo dei tre comuni è di 8.626 milioni e supera i debiti fuori bilancio di 2.105 milioni in quanto è determinato:

- in due comuni, da debiti fuori bilancio di importo maggiore dell'avanzo;

- in un comune, da debiti fuori bilancio che si aggiungono al

disavanzo.

Il disavanzo effettivo dei tre comuni, rispetto agli impegni correnti, ha incidenze comprese fra 3,06% e 33,16%.

Supera il 20% in due comuni.

Si trovano in maggiori difficoltà gestionali Isernia e Termoli, con incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni correnti del 33,16% e, rispettivamente, del 21,51%.

Il primo ha positiva la situazione di liquidità e quelle economiche di competenza e di cassa e, rispetto al 1986, peggiora soltanto in quest'ultima.

Il secondo ha negative le situazioni di liquidità ed economica di competenza e mostra peggioramenti, rispetto all'esercizio precedente, in queste e nella situazione economica di cassa.

La previsione di efficaci provvedimenti di riequilibrio gestionale si scontra con elementi che ne rendono difficile l'attuazione: quelli di rigidità della spesa corrente ed il tasso di smaltimento dei residui attivi.

Isernia, pur avendo migliorato nel 1987 il rapporto tra gli impegni per il personale in servizio e per l'indebitamento (interessi e rimborso del capitale di mutui in ammortamento) rispetto agli accertamenti correnti, lo espone del 53,59% (61,65% nel

1986) e mostra del 23,62% (26,45% nel 1986) l'incidenza sugli stessi accertamenti degli impegni per l'amministrazione generale.

I pagamenti in conto competenza e residui, per il personale in servizio, incidono del 48,78% sui pagamenti correnti (45,16% nel 1986).

Il tasso di smaltimento dei residui attivi è del 70,84% (mentre nel 1986 era dell'83,26%) e mostra rallentamenti nella riscossione dei residui del titolo I (83,05%) e difficoltà nella riscossione di quelli dei titoli III (20,87%) e VI (32,36%). Se si considera che nel 1986 il tasso di smaltimento di quest'ultimo titolo era dell'8,23%, si hanno elementi che indeboliscono il giudizio di attendibilità degli stessi residui.

Rispetto ad Isernia, Termoli presenta più elevate incidenze degli impegni per il personale in servizio e per l'indebitamento sugli accertamenti correnti (65,05%; 63,51% nel 1986), e dei pagamenti per il personale in servizio (in conto competenza e residui) sui pagamenti correnti (52,67%; 61,79% nel 1986); mentre è meno elevata l'incidenza degli impegni per l'amministrazione generale sugli accertamenti correnti (13,53%; 14,33% nel 1986).

Il tasso di smaltimento dei residui attivi è del 46,20% (56,56% nel 1986) e mostra crescenti difficoltà nella riscossione dei residui, particolarmente dei titoli I (41,14%), II (68,38%),

III (24,02%) e VI (50,29%).

Minori sono le difficoltà gestionali per Campobasso, il cui disavanzo effettivo incide sugli impegni correnti del 3,06%, che ha negativa la situazione economica di competenza, con miglioramento rispetto all'esercizio 1986, e positive la situazione economica di cassa e la situazione di liquidità, con peggioramento rispetto all'esercizio precedente.

Per questo comune, l'incidenza degli impegni per il personale in servizio e per l'indebitamento rispetto agli accertamenti correnti è del 61,80%; quella degli impegni per l'amministrazione generale sugli stessi accertamenti è del 13,78%; quella dei pagamenti per il personale in servizio (in conto competenza e residui) sui pagamenti correnti è del 44,88%.

Il tasso di smaltimento dei residui attivi è del 60,61% ed evidenzia difficoltà nella riscossione dei residui soprattutto delle partite di giro, per i quali è del 25,40%.

Quanto ai provvedimenti di riequilibrio ai sensi dell'articolo 1 bis, terzo comma, della legge 9 agosto 1986, n. 488, non risulta che i comuni di Isernia e Campobasso ne abbiano adottati, mentre il comune di Termoli ha comunicato di aver deliberato il finanziamento del disavanzo di amministrazione 1987 in sei eser-

cizi, dal 1989 al 1994, andando oltre le possibilità offerte dalla legge, indicando per la copertura il ricavato di vendite immobiliari previsto in 2.000 milioni e, per il resto, i normali mezzi di bilancio.

1.10.13 Campania

Gli enti di originaria competenza della Sezione sono centoventisette: centoventidue comuni e cinque province; ventitré comuni (18,11%) non hanno fatto pervenire, in tempo utile per l'esame, il conto consuntivo 1987: quattro fanno parte della 5^ classe demografica; quattordici della 6^ e cinque della 7^.

Dei centoquattro consuntivi pervenuti, depurando il risultato di amministrazione dai residui passivi perenti, sessantasette conti (64,42%) presentano patologie: cinquantasette conti sono con debiti fuori bilancio e avanzo di amministrazione; un conto con debiti fuori bilancio e pareggio di amministrazione; sei sono con debiti fuori bilancio e disavanzo di amministrazione; tre consuntivi mostrano disavanzo di amministrazione, senza debiti fuori bilancio.

Dei sessantasette conti con patologie, ventotto si trovano in disavanzo di amministrazione effettivo.

Debiti fuori bilancio sono dichiarati da sessantatré comuni ed una provincia (Napoli) per un ammontare di 386.847 milioni.

In particolare:

- trentanove enti dichiarano debiti fuori bilancio e presentano avanzo di amministrazione che, depurato dai residui passivi perenti, rimane di importo maggiore dei debiti, può compensarli contabilmente e conservare il segno positivo;

- diciotto enti dichiarano debiti fuori bilancio ed espongono avanzo di amministrazione di importo minore, che può compensare parzialmente i debiti fuori bilancio, il cui peso effettivo risulta inferiore al loro importo complessivo;

- un comune dichiara debiti fuori bilancio ed espone pareggio di amministrazione;

- sei enti evidenziano debiti fuori bilancio e disavanzo di amministrazione.

Di questi enti, ventisette si trovano in situazione di disavanzo effettivo ed i loro debiti fuori bilancio ammontano a 329.058 milioni.

Rispetto agli impegni correnti dei citati ventisette consuntivi, i debiti fuori bilancio hanno incidenze che variano dallo 0,04% all'85%. Hanno incidenze fino al 10%, dieci comuni; fino al

20%, quattro comuni; fino al 50%, dieci comuni; fino al 70%, cinque comuni; oltre il 70%, un comune.

I debiti fuori bilancio, individuati attraverso gli elenchi forniti dai comuni, riguardano generalmente spese per forniture di acqua e di energia elettrica; raccolta e smaltimento di rifiuti solidi urbani; manutenzioni stradali, di edifici pubblici, di scuole; acquisti di carburante, anche per riscaldamento; corrispettivi per trasporti pubblici soprattutto scolastici; contributi previdenziali obbligatori; interessi per ritardi nei pagamenti; indennità di esproprio; onorari ad avvocati per liti giudiziarie, a notai, ad ingegneri, architetti e geometri.

I debiti fuori bilancio risultano contratti, in minima parte per far fronte a spese eccezionali, indifferibili ed urgenti. Generalmente riguardano spese autorizzate da sindaci e assessori senza seguire il procedimento di spesa. Vi sono anche casi di spese autorizzate da consiglieri comunali e di spese risultate "prive di ordini".

L'esame dei debiti fuori bilancio del titolo II (spese in conto capitale) ha posto in evidenza un fenomeno, non estraneo alle spese correnti.

E' risultato che per la progettazione ed esecuzione di opere

pubbliche (reti fognarie, pubblica illuminazione, campi sportivi, piscine, scuole, asili nido) e per gli espropri delle aree occorrenti, vengono adottate deliberazioni dalla giunta o dal consiglio, pur in mancanza di provvedimenti definitivi di finanziamento della Cassa depositi e prestiti o di altri istituti di credito ordinario o speciale, menzionando, a fini di copertura della spesa, mutui in corso di perfezionamento o suppletivi già richiesti, poi non realizzati.

Le spese vengono effettuate con erronea imputazione a capitoli di partite di giro che, non trovando compensazione nelle entrate non realizzate, determinano la formazione di disavanzo di amministrazione o di un minore avanzo, attraverso la eliminazione dei residui attivi non riscossi (che non avrebbero potuto esserlo dall'origine) considerati "inesistenti" o "prescritti".

Ventotto comuni si trovano in situazione di disavanzo effettivo di amministrazione determinato:

- in diciotto casi, da debiti fuori bilancio coesistenti con avanzo di amministrazione di importo minore;
- in un caso, da debiti fuori bilancio coesistenti con pareggio di amministrazione;
- in sei casi, da debiti fuori bilancio e disavanzo di ammi-

nistrazione;

- in tre casi, da disavanzo di amministrazione.

L'ammontare del disavanzo di amministrazione è di 321.938 milioni, ed è inferiore di 7.120 milioni a quello dei debiti fuori bilancio.

L'incidenza del disavanzo di amministrazione sugli impegni di parte corrente dei consuntivi cui si riferisce, varia dallo 0,18% al 92,52%. Riguarda, in successione crescente: fino al 5%, nove comuni; fino al 10%, tre comuni; nove fino al 20%, due comuni; fino al 30%, quattro comuni; fino al 50%, cinque comuni; fino al 72%, quattro comuni; oltre il 72%, un comune.

Quattordici comuni (13,46% rispetto ai consuntivi pervenuti) hanno superiore al 20% l'incidenza del disavanzo di amministrazione effettivo rispetto agli impegni di parte corrente. La situazione più grave è del comune di Somma Vesuviana, con una incidenza del 92,52%.

Hanno gravità decrescente le situazioni degli altri enti che presentano incidenze minori: Boscotrecase 71,18%; Terzigno 70,20%; Nocera Inferiore 68,56%; Sant'Antonio Abate 51,44%; Forio 47,78%; Casandrino 47,04%; Gragnano 42,22%; Ischia 37,97%; Carinola 30,14%; Villa Literno 28,97%; Capua 25,57%; Vietri 22,49%;

Napoli 21,52%.

Presentano negativa, e con peggioramento nel biennio 1986-87, almeno una delle altre tre situazioni esaminate (Boscotrecase, Capua, Gragnano, Ischia, Nocera Inferiore, Somma Vesuviana, Villa Literno). Gli stessi enti, pur presentando positiva la situazione economica di competenza, ne evidenziano nell'indicato biennio il peggioramento.

Presentano due situazioni negative Carinola, Sant'Antonio Abate e Vietri, con peggioramento nel biennio per almeno una di esse; tre situazioni negative Forio, con due gravi peggioramenti nel biennio; mentre Casandrino e Napoli hanno positive le tre situazioni e registrano importanti miglioramenti in almeno due.

In questi casi il riequilibrio gestionale è ottenibile attraverso una attenta revisione del bilancio, che riduca consistentemente le spese ed aumenti considerevolmente le entrate, manovra non facilmente attuabile.

Gli elementi di rigidità della spesa corrente presenti nei consuntivi in esame, indicano ristretti margini per l'azione di riequilibrio.

Gli impegni di spesa per il personale in servizio e quelli per l'indebitamento (pagamento di interessi e rimborso del capitale di mutui in ammortamento), rispetto agli accertamenti cor-

renti, assorbono il 78,92% a Capua; il 73,77% a Somma Vesuviana; il 69,93% a Vietri sul Mare; il 68,22% a Terzigno; saltando le incidenze intermedie si scende al 51,30% a Forio; al 50,97% a Boscotrecase; al 36,97% a Villa Literno (36,84% nel 1986), che rispetto all'indicatore in esame presenta le maggiori possibilità di manovra.

Il costo medio per unità di personale in termini di pagamenti, è compreso fra 34 milioni e 19 milioni. Sfiora 34 milioni a Capua, supera 33 milioni ad Ischia; 30,8 milioni a Gragnano; 29,3 milioni a Napoli; omettendo i costi intermedi, è di 24,7 milioni a Terzigno; 23,2 milioni a Boscotrecase; 19,2 milioni a Sant'Antonio Abate (27,7 milioni nel 1986), ove il personale in servizio, al netto di quello assunto in via straordinaria, è aumentato di 18 unità.

Gli impegni per l'amministrazione generale, rispetto ai medesimi accertamenti correnti, costituiscono il 35,55% a Boscotrecase; il 31,80% a Carinola; il 31,54% a Vietri sul Mare; il 28,55% a Capua; il 27,78% a Villa Literno; il 27,46% a Forio; il 27,33% a Somma Vesuviana; omettendo di trascrivere le incidenze intermedie, si scende al 21,79% a Gragnano ed a Sant'Antonio Abate; al 20% a Napoli; al 13,90% ad Ischia.

Minori sono le probabilità di attuazione di manovre di riequilibrio ove esistono difficoltà nella riscossione dei residui attivi.

La capacità di riscossione dei residui attivi è del 130,45% a Somma Vesuviana (75,62% nel 1986); del 70,53% a Terzigno; del 64,09% ad Ischia; del 62,58% a Boscotrecase (98,62% nel 1986) e Capua (43,94% nel 1986); omettendo le incidenze intermedie si scende al 28,54% a Forio; al 23,77% a Sant'Antonio Abate (35,82% nel 1986); al 10,09% a Gragnano che accentua l'evidenza di difficoltà nella riscossione presenti anche nel 1986 (35,05%).

Le maggiori difficoltà nella riscossione dei residui del titolo I sono di Boscotrecase, che ha riscosso il 2,38% (e nulla nel 1986); Ischia 20,38% (47,54% nel 1986); Forio 26,28% (21,09% nel 1986); Gragnano 55,12% (123,67% nel 1986); Sant'Antonio Abate 62,01% (54,70% nel 1986); Terzigno 62,23% (43,18% nel 1986).

Le maggiori difficoltà nella riscossione dei residui del titolo III sono di Villa Literno, che ha riscosso lo 0,50% (e nulla nel 1986); Forio 5,53% (34,83% nel 1986); Gragnano 6,81% (22,88% nel 1986); Capua 15,48% (18,68% nel 1986); Sant'Antonio Abate 34,73% (11,08% nel 1986); Ischia 39,03% (109% nel 1986).

Riguardo ai residui del titolo VI le maggiori difficoltà sono di Villa Literno che non ha riscosso nulla a fronte di 149 milio-

ni iscritti all'inizio dell'anno, e aveva riscosso nel 1986 il 3,80%; di Boscotrecase che non ha riscosso nulla a fronte di 117 milioni iscritti all'inizio dell'anno, e aveva riscosso nel 1986 il 15,55%; di Carinola che ha riscosso lo 0,54% (10,88% nel 1986); Capua 1,35% (16,68% nel 1986); Gragnano 2,22% (15,63% nel 1986); Sant'Antonio Abate 4,90% (3,65% nel 1986); Terzigno 11,66% (56,39% nel 1986); Napoli 16,25%; Forio 18,52% (33,23% nel 1986); Vietri sul Mare 32,90% (14,50% nel 1986); Ischia 35,34% (54,10% nel 1986).

Le riscossioni maggiori dei residui delle partite di giro sono state effettuate dal comune di Somma Vesuviana, ove costituiscono il 121,92% (nel 1986 lo 0,76%).

I quattordici enti per i quali emergono difficoltà gestionali di vario grado, generalmente non hanno adottato provvedimenti di riequilibrio ai sensi dell'articolo 1 bis, terzo comma, della legge 9 agosto 1986, n. 488, e quando lo hanno fatto (come, ad esempio, Somma Vesuviana) è risultato un ossequio formale alla norma, ma non una effettiva manovra di copertura (nel caso indicato è programmato un riequilibrio in tre esercizi: 5 milioni nell'esercizio 1988; 20 milioni nell'esercizio 1989; 11.760 milioni nell'esercizio 1990, mentre bisogna tener presente che gli

impegni di parte corrente nell'esercizio 1987 sono stati 12.737 milioni).

Il comune di Napoli ha deliberato il finanziamento dei debiti fuori bilancio al 31 dicembre 1987 in due esercizi (1988 e 1989) con i normali mezzi di bilancio, mentre soltanto il comune di Vietri ha comunicato di aver finanziato nell'esercizio 1988 le passività pregresse ed i debiti fuori bilancio al 31 dicembre 1987.

Quattro enti (Capua, Casandrino, Forio e Gragnano) hanno indicato, in modi diversi, di voler far ricorso ai procedimenti previsti dagli artt. 24 e 25 della legge n. 144 del 1989.

1.10.14 Puglia

Gli enti della regione Puglia di originaria competenza della Sezione sono centoventiquattro, di cui centodiciannove comuni con più di ottomila abitanti e cinque province.

Alla data del 30 marzo 1990 sono pervenuti alla Sezione enti locali centoquattordici conti consuntivi, relativi all'esercizio 1987; di essi cinquantanove presentano debiti fuori bilancio e/o disavanzo di amministrazione (cinquantasette hanno indicato debiti e due hanno riportato solo disavanzo).

Di questi:

- ventotto hanno esposto un avanzo superiore ai debiti indicati;

- cinque versano in disavanzo di amministrazione e presentano contemporaneamente debiti fuori bilancio;

- ventiquattro comuni hanno esposto debiti in misura superiore all'avanzo disponibile;

- due comuni hanno esposto solo risultato di amministrazione in disavanzo senza debiti.

Conclusivamente perciò trentuno enti hanno riportato un risultato di amministrazione effettivo negativo, come risulta dalla tabella che segue.

Dei trentuno comuni:

- sedici hanno visto peggiorare il risultato della gestione 1987, rispetto a quello dell'esercizio precedente;

- quindici hanno invece registrato un risultato in miglioramento.

I comuni appartengono per lo più alla 5^a, 6^a e 7^a classe demografica, mentre sembrano meno toccati dal fenomeno gli enti delle classi più alte.

I debiti fuori bilancio dei comuni pugliesi al 31 dicembre

1987, ammontano complessivamente a 76.570 milioni.

L'incidenza dei debiti fuori bilancio sul totale degli impegni di spesa di parte corrente varia dallo 0,03% (Corato) all'86,69% (Gallipoli) con una incidenza media dell'8,2% superata in diciotto comuni.

Circa la natura dei debiti, essi attengono, per il 90%, al settore di parte corrente (eccezione Gallipoli) e, nonostante le disarticolate notizie fornite dagli enti, vanno individuati soprattutto nelle seguenti voci: a) obbligazioni verso fornitori di servizi ed in particolare verso l'ENEL; b) revisione prezzi; c) interessi di mora; d) indennità di esproprio; e) altri servizi comunali riguardanti interventi in campo sociale, amministrazione generale e trasporti.

Il disavanzo effettivo di amministrazione - riferito ai trentuno comuni sopra citati, tenendo quindi conto anche dei debiti fuori bilancio, ove esistenti - ammonta a 50.817 milioni a fine esercizio 1987 rispetto ai 50.106 milioni del 1986.

L'incidenza del disavanzo effettivo sulla massa di impegni correnti varia da un minimo dello 0,63% (Foggia) ad un massimo dell'83,99% (Gallipoli) con una media del 14,94%.

Sette comuni (Gallipoli, Cagnano Varano, Squinzano, Vico del

Gargano, Galatina, Casarano, Monte Sant'Angelo) superano l'incidenza del 20% ritenuta indicativa di gravi squilibri gestionali e pertanto si ritiene opportuno dare su di essi ulteriori notizie.

Gallipoli (LE) abitanti 19.822, (censimento 1981): impegni correnti 12.269 milioni; incidenza dei debiti fuori bilancio sugli impegni di spesa corrente 86,69%; incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di spesa corrente 83,98%; la spesa per il personale in termini di impegni assorbe il 46% delle entrate correnti, mentre in termini di pagamenti è pari al 42% della spesa corrente.

La spesa corrente per far fronte all'indebitamento (interessi e quota capitale) costituisce il 5% delle entrate correnti: tale spesa, insieme a quella per il personale, rappresenta il 51% delle entrate correnti. Non vi sono entrate per servizi produttivi. Il tasso di smaltimento dei residui attivi è dell'80%. La situazione economica di competenza negativa (163 milioni) aggrava il quadro già esposto.

Squinzano (LE) abitanti 16.061; spesa corrente (impegni) 8.478 milioni; incidenza di debiti fuori bilancio sugli impegni di spesa corrente 26,27%; incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di spesa corrente 48,09%. La spesa per il personale, in termini di impegni assorbe il 54% delle entrate correnti; in

termini di pagamenti è pari al 59% della spesa corrente. La spesa per l'indebitamento (interessi e quota capitale) costituisce il 17% delle entrate correnti: tale spesa, insieme a quella per il personale, rappresenta il 71% delle entrate correnti. Non vi sono entrate per servizi produttivi.

Il tasso di smaltimento dei residui attivi è del 33%. Il risultato di amministrazione effettivo appare peggiorato rispetto al 1986 di 1.594 milioni.

Galatina (LE), abitanti 27.782; spesa corrente 15.606 milioni; incidenza dei debiti fuori bilancio sugli impegni di spesa corrente 24,91%; incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di spesa corrente 22,77%; la spesa per il personale in termini di impegni assorbe il 39% delle entrate correnti, in termini di pagamenti è pari al 42% della spesa corrente.

La spesa per l'indebitamento (interessi e quota capitale) costituisce il 9% delle entrate correnti: tale spesa, insieme a quella per il personale, rappresenta il 51% delle entrate correnti.

Le entrate per servizi produttivi ammontano a 92 milioni. Il tasso di smaltimento dei residui attivi è del 51%. Il risultato di amministrazione effettivo appare peggiorato rispetto al 1986

di 594 milioni.

Vico del Gargano (FG); spesa corrente (impegni) 7.208 milioni; non vi sono debiti fuori bilancio; incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di parte corrente 28,87%; la spesa per il personale in termini di impegni assorbe il 39,1%, delle entrate correnti, in termini di pagamenti il 39,8% della spesa corrente. La spesa per l'indebitamento (interessi e quota capitale) costituisce il 16,8% delle entrate correnti.

Il tasso di smaltimento dei residui attivi è del 23%.

Di segno negativo (764 milioni) è la situazione economica di competenza con notevole peggioramento rispetto al 1986.

Casarano (LE) abitanti 17.772; spesa corrente (impegni) 9.286 milioni; incidenza dei debiti fuori bilancio sugli impegni correnti 23,91%; incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di spesa corrente 22,61%.

La spesa per il personale in termini di impegni assorbe il 37,9% delle entrate correnti, in termini di pagamenti il 38,7% della spesa corrente.

La spesa per l'indebitamento costituisce il 14,9% delle entrate correnti: tale spesa, insieme a quella del personale, rappresenta il 53,8% delle entrate correnti.

E' negativa la situazione economica di competenza (349 milio-

ni) con peggioramento rispetto all'esercizio 1986.

Monte Sant'Angelo (FG) abitanti 17.001; spesa corrente (impegni) 9.715 milioni; incidenza dei debiti fuori bilancio sugli impegni correnti 26,19%; incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di spesa corrente 21,48%. La spesa per il personale in termini di impegni assorbe il 39% delle entrate correnti, in termini di pagamenti il 39,91% della spesa corrente. La spesa per l'indebitamento (interessi e quota capitale) costituisce il 12% delle entrate correnti: tale spesa, insieme a quella per il personale, rappresenta il 51% delle entrate correnti.

Il tasso di smaltimento dei residui attivi è del 66%.

Di segno negativo è la situazione economica di competenza (364 milioni), con notevole peggioramento rispetto all'esercizio 1986.

Cagnano Varano (FG) abitanti 9.270; spesa corrente (impegni) 3.251 milioni; incidenza dei debiti fuori bilancio sugli impegni correnti 56,38%; incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di spesa corrente 51,12%. La spesa per il personale in termini di impegni assorbe il 61% delle entrate correnti; in termini di pagamenti il 70% della spesa corrente. La spesa per far fronte all'indebitamento (interessi e quota capitale) costituisce il 4%

delle entrate correnti: tale spesa, insieme a quella per il personale, rappresenta il 65% delle entrate correnti. Il tasso di smaltimento dei residui attivi è del 35%.

Negativa è la situazione economica di cassa per 21 milioni.

Da quanto sopra riferito in ordine alla situazione dei comuni in condizioni più precarie di equilibrio finanziario si evince che l'elevato rapporto tra il totale delle spese per il personale e di quelle per far fronte all'indebitamento costituisce un notevolissimo fattore di rigidità della spesa. L'incidenza percentuale di tale fattore è comunque lievemente aumentata rispetto all'esercizio precedente.

Se si considera il complesso dei trentuno comuni che presentano un risultato di amministrazione effettivo negativo, emerge il dato sconcertante di un aumento del fenomeno dei debiti fuori bilancio che dai 54.134 milioni relativi all'esercizio 1986, sono passati ai 61.685 dell'esercizio 1987.

Le modalità seguite per il riequilibrio del disavanzo effettivo sono state desunte dai previsti provvedimenti consiliari. Nella maggior parte dei casi, le amministrazioni (quattordici comuni) hanno provveduto al riequilibrio secondo la disciplina prevista dal terzo comma dell'art. 1 bis della legge n. 488 del

1986, per lo più non in forma autonoma, ma attraverso le delibere di approvazione dei consuntivi 1987. Sono tuttavia numerosi (undici comuni) gli enti che hanno adottato le procedure straordinarie previste dall'art. 24 della legge n. 144 del 1989 sia per il riconoscimento che per il finanziamento del disavanzo effettivo.

Due comuni si trovano in situazione commissariale.

In qualche isolato caso, i comuni non hanno fatto conoscere, nemmeno dopo espressa richiesta fonografica, se e come abbiano adottato alcun provvedimento per il riequilibrio.

Gallipoli e Vico del Gargano, trovandosi nella impossibilità di operare in alcun modo il ripiano della situazione debitoria e/o di disavanzo, si accingono a promuovere la procedura per la dichiarazione del dissesto ai sensi dell'art. 25 della legge n. 144 del 1989.

Per quanto riguarda i mezzi di copertura, i comuni hanno provveduto al riequilibrio ricorrendo prevalentemente ai normali fondi di bilancio, utilizzando le risorse finanziarie dei bilanci 1988, 1989 e 1990, salvi i casi in cui è stato possibile riassorbire il disavanzo in tempo più breve.

In casi ben limitati (Tricase, Martinafranca, Maglie, Foggia, Campi Salentina, Conversano) sono stati indicati mezzi specifici di copertura (alienazione zone PIP, vendita di beni patrimoniali

non redditizi, utilizzo avanzo di amministrazione, diminuzione di spese, aumento delle entrate locali).

Conclusivamente, nella generalità - esclusa l'ipotesi di imputazione della quota di disavanzo al bilancio corrente - le deliberazioni adottate per l'"impegno" dei fondi sui bilanci futuri per il finanziamento delle residue quote di disavanzo, sono state, nella maggior parte dei casi, solamente giuridiche e formali.

1.10.15 Basilicata

Gli enti della regione Basilicata, che ai sensi dell'art. 13 della legge n. 51 del 1982, sono attratti nella competenza della Sezione enti locali, sono due province e quattordici comuni con più di ottomila abitanti. Due comuni non hanno inviato il conto consuntivo 1987.

Presentano patologie nove comuni: otto indicano debiti fuori bilancio e avanzo di amministrazione; uno debiti e disavanzo.

Di tali enti, sette si trovano in disavanzo effettivo e sono stati sottoposti a particolare esame. Detto esame è stato principalmente rivolto alla rilevazione sia dell'entità delle situazioni debitorie (e, in generale, delle difficoltà finanziarie), sia (ove possibile) delle ragioni che hanno determinato tali situa-

zioni.

Tali enti, pur avendo esposto in consuntivo un avanzo di amministrazione (Potenza, Lauria, Rionero in Vulture, Ferrandina e Montescaglioso) o un risultato in pareggio (Avigliano e Venosa), hanno conseguito - nessuno escluso - un risultato effettivo negativo a causa della presenza di debiti fuori bilancio.

L'incidenza del risultato effettivo di bilancio, rispetto alle spese di parte corrente, ha oscillato fra un minimo di 3,14% (Comune di Venosa) e un massimo di 30,26% (Comune di Montescaglioso); quella riguardante i debiti fuori bilancio, sempre rispetto alle spese di parte corrente, si è attestata fra un minimo di 3,14% (Comune di Venosa) e un massimo di 25% (Comune di Potenza).

Dei sette enti esaminati, quattro (Montescaglioso, Potenza, Ferrandina e Avigliano) hanno registrato un'incidenza, del risultato effettivo negativo di amministrazione, rispetto agli impegni di parte corrente, in misura superiore al 24%. Si è pure osservato che, mentre tre comuni (Avigliano, Lauria e Rionero in Vulture) hanno avuto un leggero miglioramento, nel corso del 1987, del loro risultato effettivo negativo di amministrazione, gli altri quattro (Potenza, Venosa, Ferrandina e Montescaglioso) hanno chiuso i propri conti in senso peggiorativo. Si è altresì osser-

vato che il Comune di Avigliano ha esposto una spesa per il personale incidente per oltre il 55% sul totale degli impegni di parte corrente.

Per quanto concerne le cause che hanno determinato i debiti fuori bilancio - i quali, peraltro, sono da ascrivere principalmente al settore di parte corrente (fatta eccezione per il comune di Lauria) - esse vanno ricercate soprattutto: a) nelle spese per forniture; b) nell'adempimento di obblighi nascenti da sentenze passate in giudicato (comune di Venosa); c) nelle spese per manutenzione strade, riparazione condotte idriche, interessi su anticipazioni, risarcimento danni (comune di Potenza). Quest'ultimo ente ha esposto debiti fuori bilancio provenienti principalmente da esercizi precedenti al 1987.

La scarsa evoluzione, in senso migliorativo, delle gestioni nel periodo 1986-1987, nasce anche dal fatto che tre comuni su sette non hanno provveduto al riequilibrio del bilancio; anzi, uno di essi (Ferrandina) ha affermato che "non ha trovato i mezzi per la possibile copertura finanziaria". Nessun ente si è avvalso della legge n. 144 del 1989; quattro, invece, hanno seguito la procedura di riequilibrio prevista dall'art. 1 bis della legge n. 488 del 1986. Non sempre, però, essa è stata osservata nei

modi previsti dalle relative disposizioni normative: i mezzi di copertura, infatti, sono stati indicati in modo generico, e un comune (Lauria) ha fatto riferimento a una futura vendita di beni improduttivi.

1.10.16 Calabria

Nella regione Calabria, le province ed i comuni con più di ottomila abitanti, che - ai sensi dell'art. 13 della legge n. 51 del 1982 - ricadono nella competenza della Sezione enti locali, sono rispettivamente, tre e quarantuno, per un totale di quarantaquattro enti.

Sette comuni non hanno inviato il consuntivo 1987 in tempo utile per l'esame.

Presentano patologie trentatré consuntivi (89,19% rispetto a quelli pervenuti): sei espongono disavanzo di amministrazione e dichiarano debiti fuori bilancio; ventisette, avanzo di amministrazione e debiti fuori bilancio.

Di tali enti, ventidue (la provincia di Cosenza e ventuno comuni) si trovano in disavanzo effettivo e sono stati sottoposti a particolare esame agli effetti dell'art. 28 della legge n. 440 del 1987.

Detto esame è stato mirato a determinare sia l'entità delle

situazioni debitorie o di dissesto, sia, ove possibile, le cause che hanno prodotto siffatte situazioni.

Il risultato di amministrazione effettivo negativo è determinato, in sei comuni, dal disavanzo esposto nei conti (Cutro, Montalto Uffugo, Cetraro, Paola, Pizzo Calabro e Filadelfia), mentre negli altri sedici enti da debiti fuori bilancio di importo maggiore dell'avanzo indicato nei conti.

I debiti fuori bilancio ammontano a 91.059 milioni, mentre il disavanzo effettivo di amministrazione, per i medesimi enti, è di 73.350 milioni, in quanto i debiti fuori bilancio, per la differenza, sono stati compensati dall'avanzo esposto nei conti stessi.

Per gli stessi ventidue enti, l'incidenza del risultato effettivo di bilancio, sempre rispetto alle spese di parte corrente, ha oscillato fra un minimo di 0,49% (comune di Rende) a un massimo di 92,87% (comune di Cutro); l'incidenza dei debiti fuori bilancio, rispetto alle spese di parte corrente, si è mossa tra un minimo di 1,25% (comune di Bagnara Calabria) e un massimo di 83,84% (comune di Crotona); per alcuni enti (Siderno, Paola, Cassano, Luzzi, Amantea, Rende, Bagnara) è stato accertato un netto miglioramento, rispetto all'anno precedente, del disavanzo di

amministrazione effettivo.

Per tutti gli altri (almeno alla data del 31 dicembre 1987) è stato accertato un peggioramento netto.

Per quanto concerne le cause che hanno determinato i debiti fuori bilancio - i quali appartengono principalmente al settore di parte corrente - esse vanno ricercate soprattutto: a) negli sfasamenti temporali fra entrate e spese; b) nel sovradimensionamento delle entrate; c) negli interventi d'urgenza. Le spese più ricorrenti riguardano il pagamento di forniture, interventi in campo sociale, esborsi per sentenze passate in giudicato, costruzione e manutenzione di strade, disinquinamento, acquedotti e indennità di espropri.

In tale ultima voce sono spesso conteggiate come debiti fuori bilancio le indennità per espropri, ancorché riferite a controversie ancora in atto e, quindi, in assenza di un vero debito che sia certo e scaduto (Siderno).

Otto comuni (e precisamente Cutro, Montalto Uffugo, Cetraro, Crotone, Siderno, Bisignano, Reggio Calabria e Castrovillari) hanno mostrato un'incidenza del disavanzo effettivo d'amministrazione rispetto agli impegni di parte corrente, in misura superiore al 20%. I comuni di Castrovillari (22,54%) e di Reggio Calabria (22,81%) si sono collocati alla soglia. Quello di Cutro

(92%), e gli altri cinque in ordine decrescente, fino al 23,78%.

Per questi comuni, i pagamenti per il personale, rispetto a quelli di parte corrente, hanno mostrato punte più elevate nei confronti di Siderno (55%) e di Castrovillari (51%).

Per quanto concerne l'adozione delle delibere di riequilibrio previste dall'art. 1 bis della legge n. 488 del 1986 e dall'articolo 24 della legge n. 144 del 1989, la situazione degli enti in disavanzo effettivo può essere riassunta nei seguenti termini: undici enti si sono avvalsi della legge n. 488; quattro enti hanno applicato la legge n. 144; sette enti non hanno adottato alcuna delibera.

Circa le modalità di applicazione delle norme di riequilibrio, soprattutto in riferimento ai mezzi di copertura, soltanto nove enti si sono attenuti alle disposizioni normative; gli altri hanno indicato mezzi di copertura generica o parziale, ovvero semplici propositi.

Dall'insieme dei dati schematici esposti e dalle indicazioni sopra espresse, la situazione degli enti della regione Calabria, i cui consuntivi sono stati esaminati, appare finanziariamente non florida e difficilmente equilibrabile nei casi più gravi osservati.