

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2294

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CIAFFI, SODDU, ANGELINI PIERO, BALESTRACCI, BINETTI, BORRUSO, CACCIA, CAFARELLI, CARELLI, CHIRIANO, CORSI, CRESCENZI, D'AIMMO, FRASSON, GALLI, GEI, GRIPPO, MAZZUCONI, ORSENIGO, RIGHI, RINALDI, ROJCH, SILVESTRI, TASSONE, TORCHIO, VITI

Presentata il 4 febbraio 1988

Risanamento degli enti locali dissestati

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La condizione precaria, ed in alcuni casi drammatica, della finanza locale è a tutti nota.

La crescita della domanda di pubblici servizi, il sostanziale blocco del livello dei trasferimenti erariali al 1983, la mancanza di autonomia impositiva hanno finito per irrigidire la struttura dei bilanci degli enti locali, specialmente dei comuni, su una linea secca di equilibrio severo e difficile.

Mentre la stragrande maggioranza dei comuni e delle province d'Italia sta a fatica, anche se responsabilmente, sostenendo una politica di rigore dura non ulteriormente sopportabile, una minoranza di comuni non ha superato la prova, anche per errori di amministrazione e qualche volta per malgoverno.

Il Ministero dell'interno, nel suo rapporto annuale sulla finanza locale del 1986, ha rilevato il fenomeno del debito sommerso nei comuni d'Italia. Si tratta di oltre 1.200 comuni che evidenziano disavanzi di bilancio. Per la verità solo

qualche centinaio di comuni può considerarsi in stato di dissesto finanziario: primo fra tutti il comune di Napoli.

Tali comuni dissestati sono numerosi in Calabria, Campania, Basilicata e Puglia ma sono presenti anche nelle regioni centrali (Toscana) e del Nord.

Prima che il fenomeno di dissesto, che già paralizza numerosi comuni, si estenda a comuni che si portano dietro « debiti fuori bilancio » con i relativi interessi, è necessario che il legislatore preveda una disciplina di risanamento attraverso la quale far rientrare nella normalità la gestione comunale.

Si tratta in sostanza di evitare che un comune dissestato, qualunque ne sia la ragione, incancrenisca nella impossibilità di risollevarsi da solo, così come che lo Stato centrale sia costretto, per l'insopportabilità e per l'estensione del fenomeno, ad una sanatoria ingiusta ed immorale a carico della collettività, quasi a premiare le amministrazioni meno responsabili.

Non si può rimanere inerti di fronte ad un fenomeno così grave che turba il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche locali. Lo sforzo della presente proposta è di trovare una disciplina corretta di risanamento che ad un tempo corrisponde ad un deterrente per dissesti futuri e per richieste facili di risanamento a carico dello Stato.

All'articolo 1 innanzitutto si definisce lo stato di dissesto del comune e della provincia come la situazione nella quale l'ente non è più in grado di assolvere ai servizi primari verso i cittadini; in sostanza non paga più gli stipendi dei dipendenti ed i creditori.

A salvaguardia dell'autonomia e quindi anche della responsabilità dell'ente locale, è su richiesta del comune o della provincia interessata che può essere dichiarato lo stato di dissesto e l'onere finanziario per il risanamento va reperito nell'ambito delle risorse proprie o trasferite dell'ente stesso salvo attingimento al fondo perequativo nazionale se l'ente è al di sotto della media della sua classe nei trasferimenti statali.

La dichiarazione di dissesto è indubbiamente penalizzante nelle forme e nelle conseguenze.

La pubblicità e solennità della dichiarazione di dissesto con le eventuali denunce delle responsabilità amministrative, contabili ed ovviamente penali, devono scandire la chiusura di un ciclo amministrativo e l'apertura di un altro: quello del risanamento.

Lo scioglimento del consiglio dell'ente non ne è la conseguenza automatica ma solo possibile se ricorrono le condizioni normali di legge.

Il piano di risanamento viene proposto dalla commissione dopo idonea istruttoria e normalmente approvato dal Ministro dell'interno congiuntamente e contestualmente alla dichiarazione di dissesto. Ho detto normalmente perché, quando la commissione non accerti lo stato di dissesto ma solo una situazione di disavanzo senza i connotati richiesti dal comma 1 dell'articolo 1, può proporre al Ministro per l'approvazione il solo piano di risanamento.

Il piano di risanamento contiene le misure anche eccezionali per il riequilibrio del bilancio, la riorganizzazione degli uffici e dei servizi, utilizzando all'uopo le risorse proprie dell'ente, comprese le entrate ulteriori esigibili dai cittadini, i trasferimenti statali o regionali sia per investimenti che per spesa corrente.

Eccezionalmente mutui per investimenti assistiti dal concorso dello Stato, nei limiti garantiti dalle attuali norme sulla finanza locale e quindi senza ulteriori oneri per lo Stato, possono essere autorizzati per il risanamento del bilancio.

Così enti che si trovassero a fruire di trasferimenti erariali per spesa corrente al di sotto della media degli enti analoghi vengono riportati alla media attraverso l'attingimento sul fondo perequativo.

L'articolo 2 prevede la formazione della commissione centrale per il risanamento, composta da rappresentanti del Governo, dei Ministri interessati, della Corte dei conti e degli enti locali secondo un equilibrio degli interessi in gioco con prevalenza della responsabilità tecnica che tutti i membri deve ricomprendere.

L'articolo 3 permette la ristrutturazione dell'organizzazione e del personale dell'ente locale attraverso la mobilità, istituendo un ruolo speciale soprannumerario presso la regione ed utilizzando le norme e procedure sulla mobilità previsti negli accordi di comparto.

Spesso la causa del dissesto dipende da eccesso di personale che deve essere rimosso se si vuol recuperare un equilibrio strutturale e quindi finanziario-contabile.

L'articolo 4 riserva alla legge la dichiarazione di dissesto e l'approvazione del piano di risanamento relativamente ai grandi comuni e alle grandi province sia perché grande è la rilevanza politica del provvedimento sia perché l'onere finanziario conseguente non è prevedibilmente contenibile entro i canali normali della finanza locale, trasferimenti erariali compresi.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Dichiarazione di dissesto finanziario e piano di risanamento degli enti locali).

1. I comuni e le province che si trovino in condizioni di disavanzo economico-finanziario, tale da non poter garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari ed indispensabili, possono chiedere, con delibera consiliare, alla apposita commissione centrale di cui all'articolo 2 la pubblica dichiarazione di dissesto finanziario dell'ente locale.

2. L'organo regionale di controllo, qualora rilevi i presupposti della situazione di cui al comma 1, li segnala all'ente locale ed alla commissione, la quale può chiedere che il consiglio dell'ente locale stesso si pronunci sui rilievi dell'organo di controllo ai sensi ed ai fini di cui al medesimo comma 1.

3. La commissione istruisce le domande con ampia facoltà di accesso agli atti dell'ente interessato e di richiesta di ogni utile elemento. Qualora verifichi la situazione di cui al comma 1 propone al Ministro dell'interno la dichiarazione di dissesto e l'approvazione del relativo piano di risanamento. Il Ministro dell'interno provvede con proprio decreto.

4. Il provvedimento è notificato all'ente interessato e gli estremi dello stesso sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* e all'albo dell'ente.

5. La dichiarazione di dissesto ed il relativo piano di risanamento possono prevedere le prescrizioni economiche, finanziarie, organizzative e contabili necessarie, nonché misure eccezionali anche in deroga alle norme finanziarie, fiscali e contabili che regolano gli enti locali, ivi compresi interventi finanziari statali a titolo perequativo, in modo da assicurare trasferimenti erariali ordinari entro il limite del 100 per cento delle medie nazio-

nali delle classi demografiche di appartenenza. Le risorse occorrenti sono predette dal riparto dello stesso fondo perequativo nell'anno successivo a quello della dichiarazione di dissesto. Può essere anche prevista l'autorizzazione a contrarre mutui a ripiano del disavanzo di amministrazione nei limiti ed alle condizioni previste dagli articoli 6, 9 e 10 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1987, n. 440.

6. La commissione, qualora proponga lo stato di dissesto, invia gli atti alla Procura generale della Corte dei conti per quanto di competenza e, nel caso in cui constati gravi e ripetute violazioni di legge da parte degli organi in carica dell'ente, propone al Ministro dell'interno di attivare le procedure di legge per lo scioglimento del consiglio.

7. Le prescrizioni del piano di risanamento contenute nel provvedimento dichiarativo di dissesto sono obbligatoriamente eseguite dagli amministratori dell'ente o dal commissario.

8. Gli interventi finanziari straordinari dello Stato vengono a cessare qualora l'ente non attui le prescrizioni del piano.

9. Qualora la commissione centrale non ravvisi esistente lo stato di dissesto può proporre al Ministro dell'interno la sola approvazione del piano di risanamento con le prescrizioni e le misure di cui al comma 5.

ART. 2.

(Commissione centrale per il risanamento degli enti locali dissestati).

1. È istituita presso il Ministero dell'interno la commissione centrale per il risanamento degli enti locali dissestati al fine di assolvere le funzioni di cui all'articolo precedente.

2. La commissione è composta dal Ministro dell'interno o da un suo delegato che la presiede, da due dirigenti dell'amministrazione civile dell'interno, da un

dirigente del Ministero del tesoro, da un dirigente del Ministero delle finanze, da un consigliere della Corte dei conti e da quattro esperti designati tre dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e uno dall'Unione delle province d'Italia (UPI). Svolge le funzioni di segretario della commissione un funzionario della carriera direttiva della direzione generale dell'amministrazione civile dell'interno.

3. La commissione viene rinnovata ogni cinque anni.

4. Ai componenti la commissione compete il trattamento economico attribuito ai componenti la commissione di ricerca per la finanza locale ed il relativo onere grava sul capitolo 1542 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno.

ART. 3.

(Mobilità del personale degli enti locali dissestati).

1. I comuni e le province che chiedano la pubblica dichiarazione di dissesto finanziario ai sensi del comma 1 dell'articolo 1, sono tenuti a trasmettere alla commissione centrale per la finanza locale tutti gli atti deliberativi, da cui discendono la pianta organica ed il personale comunque in servizio.

2. La commissione centrale per la finanza locale, entro 60 giorni dal ricevimento degli atti provvede alla rideterminazione numerica e funzionale della pianta organica degli enti di cui al comma 1 sulla base di criteri di efficienza e funzionalità dei servizi da loro gestiti e la trasmette alla commissione di cui all'articolo 2.

3. La rideterminazione degli organici da parte della commissione centrale per la finanza locale è presupposto per la formazione ed attuazione del piano di risanamento finanziario.

4. Entro 30 giorni dalla data di pubblicazione del decreto di dissesto finanziario l'ente locale deve immettere in un

ruolo speciale soprannumerario, costituito presso ogni regione entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il personale in servizio di ruolo o comunque a tempo indeterminato, esuberante rispetto alla dotazione della pianta organica rideterminata. I criteri di immissione nel sopracitato ruolo sono stabiliti in base alla minore anzianità di servizio presso l'ente di provenienza.

5. Il ruolo speciale soprannumerario è finanziato con i fondi di cui all'apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro, relativo al finanziamento dei progetti finalizzati all'ampliamento dei servizi e dei progetti pilota per l'incremento della produttività, previsti rispettivamente dall'articolo 3 e dagli articoli 12 e 13 del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13. All'attuazione dei sopracitati progetti finalizzati è destinato in via prioritaria tale personale.

6. Al personale in ruolo speciale soprannumerario si applicano, con precedenza assoluta, le norme sulla mobilità di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13 e all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1987, n. 268.

7. È fatto divieto agli enti di cui è stato dichiarato il dissesto finanziario, per un periodo di 5 anni decorrente dalla data di comunicazione delle rideterminazioni organiche operate dalla commissione centrale per finanza locale, di variare la propria pianta organica così come rideterminata.

ART. 4.

(Dissesto di grandi comuni e province).

1. La dichiarazione di dissesto e la contestuale approvazione del piano di risanamento relative a comuni con popolazione superiore a 250 mila abitanti ed a province con popolazione superiore a 500 mila abitanti, avviene con legge del Parlamento, su iniziativa del Governo e pre-

via proposta della commissione di cui all'articolo 2.

2. La legge può prevedere interventi finanziari straordinari anche oltre i limiti e le forme di cui all'articolo 1.

ART. 5.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.