

I criteri suddetti comportano una sostanziale riduzione nella determinazione della indennità di espropriazione dei suoli edificabili e dovrebbero quindi contribuire ad alleviare gli oneri che incombono sugli enti locali.

La disposizione in parola, che ha suscitato non pochi dubbi circa la costituzionalità del criterio introdotto (peraltro superati in parte dalla Corte costituzionale), è stata successivamente ripresa dalla legge finanziaria per il 1996 (legge 28.12.1995, n.550) che all'art.1, co. 64, ha sostituito il testo del 6° comma dell'art.5 bis, prevedendo che le disposizioni di tale articolo si applicano in tutti i casi in cui non sono stati determinati in via definitiva il prezzo, l'entità dell'indennizzo e/o il risarcimento del danno alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n.333 del 1992.

Tale norma sostanzialmente consente di definire secondo i nuovi criteri tutte le situazioni non concluse alla data di conversione in legge, ed offre, quindi, agli enti un' ulteriore occasione per concludere i procedimenti in corso, contenendo gli oneri relativi alla indennità di espropriazione, anche nel caso di espropriazioni illegittime per le quali è previsto il risarcimento del danno.

8.8 Conclusioni

Dall'esame dei dati raccolti in ordine all'indebitamento fuori bilancio dei comuni superiori ad 8.000 abitanti, pur stante la parzialità degli adempimenti, possono trarsi le seguenti considerazioni:

- a) le normative sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio anteriori all'art. 12 bis della legge n. 80 del 1991 non hanno lasciato significative pendenze da ricondurre in bilancio e, quindi, nel complesso stando alle risposte acquisite, si può ritenere che gli enti abbiano rispettato i tempi previsti dai programmi di ripiano;
- b) la norma che ha ridotto il novero delle fattispecie ammesse al riconoscimento (art. 12 bis) in piena vigenza nel corso dell'esercizio al quale si riferiscono le rilevazioni sembra riesca a contenere il fenomeno, in quanto solo un numero ri-

stretto di enti dichiara di aver riconosciuto debiti che non sono stati tempestivamente ricondotti in bilancio; inoltre tali importi si attestano nel complesso, secondo quanto dichiarato, su livelli comunque non allarmanti;

- c) la presenza di debiti non riconosciuti nell'esercizio 1994, ma relativi a situazioni già definite, è un fenomeno di maggior diffusione rispetto a quelli esaminati in precedenza e per talune fattispecie: disavanzi di enti ed aziende ed indennità di espropriazione appare non trasurabile;
- d) si rileva, infine, che dalla stima di situazioni in itinere potenzialmente generatrici di oneri per gli enti si evidenzia la presenza diffusa di oneri latenti che potrebbero ricadere sui bilanci futuri degli enti; tali oneri derivano in particolare dal contenzioso in atto e dai procedimenti espropriativi in corso. La tipologia di oneri che assume maggiore rilievo è costituita dalla indennità di espropriazione in quanto essa per una parte alimenta il contenzioso degli enti e per un'altra si origina da procedure in itinere non ancora sfociate in azioni giudiziarie. Tale tipologia che sembra assumere dimensioni e diffusione notevole ha già richiamato più volte l'attenzione del legislatore e richiederà agli enti un notevole impegno nel reperimento di risorse per ricondurre in bilancio le situazioni pendenti.

Nel complesso si segnala che le prime e parziali risultanze dell'indagine svolta mettono in evidenza che le situazioni per le quali si è proceduto al formale riconoscimento vengono in tal modo conosciute e contenute attraverso i programmi di rientro che sono generalmente eseguiti nei tempi previsti, mentre possono riservare maggiori sorprese quelle in attesa definizione che costituiscono l'indebitamento sommerso degli enti locali che deve ancor meglio essere conosciuto e, quindi, circoscritto.

9. Gli enti locali in dissesto

9.1 L'introduzione nell'ordinamento degli enti locali dell'istituto del dissesto

Il legislatore, che in passato aveva affrontato il problema degli squilibri gestionali intervenendo attraverso la concessione di mutui a carico del bilancio dello Stato per il ripiano delle passività denunciate secondo quanto previsto dai decreti del 1972, ha rilevato nel 1986 la presenza nel sistema delle autonomie di un preoccupante fenomeno di indebitamento "sommerso" rappresentato dalle situazioni debitorie fuori bilancio.

Con l'articolo 1 bis della legge n. 318 del 1986 è stato per la prima volta affrontato il problema disciplinando tempi e procedure per il graduale riassorbimento dei debiti fuori bilancio. Con la stessa normativa si è avvertita l'esigenza di sottolineare l'importanza degli equilibri finanziari da garantire non soltanto nel bilancio di previsione, ma anche in corso di esercizio per apportare i necessari correttivi ed evitare a consuntivo risultati di amministrazione di segno negativo.

Nel 1989 con l'articolo 24 del decreto-legge n. 66 convertito dalla legge n. 144 un nuovo intervento legislativo, al fine di accelerare l'emersione delle situazioni debitorie fuori bilancio, ha previsto un riconoscimento straordinario consentendo il ripiano in un quinquennio dei debiti riconosciuti anziché in un triennio come stabilito dalla legislazione del 1986. Il riassorbimento del debito sommerso si sarebbe dovuto definitivamente concludere nel 1993.

Per gli enti che, a seguito del riconoscimento delle situazioni debitorie pregresse, non erano in grado di operare il ripiano nell'arco del quinquennio e presentavano squilibri gestionali tali da non poter garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari, non sono stati previsti interventi di ripiano da parte dello Stato destinati a eliminare i disavanzi senza il preventivo accertamento e la rimozione delle cause che avevano determinato le situazioni di squilibrio. Con l'articolo 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge

24 aprile 1989, n. 144 è stato introdotto nell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (amministrazioni provinciali e comuni) l'istituto del dissesto destinato a perseguire i seguenti obbiettivi:

- l'accertamento della reale situazione debitoria dell'ente ed il suo ripiano;
- la revisione della gestione dell'ente in tutti i suoi comparti per una nuova impostazione del bilancio diretta a mantenere nel tempo gli equilibri finanziari.

9.2 La procedura per il risanamento finanziario degli enti locali di cui all'art. 25 della legge n. 144 del 1989

La dichiarazione di dissesto, che è l'atto introduttivo della procedura, è deliberata dal consiglio dell'ente in presenza di una impossibilità a garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari ed è corredata di un piano di risanamento in cui è indicato il fabbisogno finanziario necessario per la copertura del disavanzo di amministrazione, registrato a chiusura dell'esercizio immediatamente precedente quello in cui è dichiarato il dissesto, e dei debiti fuori bilancio riconosciuti. Deve essere altresì allegata una ipotesi di bilancio in cui attraverso la manovra delle entrate e delle spese si realizzi uno stabile riequilibrio della gestione.

Il piano di risanamento è sottoposto alla Commissione di ricerca per la finanza locale presso il Ministero dell'interno che ha il compito di verificarne i contenuti attraverso una attività istruttoria che si conclude con la sottoposizione del piano nella sua definitiva elaborazione all'approvazione del Ministro dell'interno; quest'ultimo, con proprio decreto, autorizza l'assunzione di un mutuo ventennale con la Cassa depositi e prestiti a copertura del disavanzo di amministrazione e dei debiti fuori bilancio riconosciuti. L'onere di ammortamento del mutuo è a carico dell'ente che vi provvede con il contributo statale del fondo per gli investimenti.

Con il provvedimento governativo di approvazione del piano di risanamento è approvata anche l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e l'ente, che dalla dichiarazione del dissesto, in assenza di un bilancio approvato, ha visto ridotta la pro-

pria attività ai soli impegni per le spese espressamente previste dalla legge, può tornare alla ordinaria gestione.

La conclusione del procedimento di risanamento dell'ente con l'intervento dello Stato per il ripiano della situazione debitoria pregressa ha come diretta conseguenza limitazioni all'autonomia gestionale dell'ente in particolare per quanto concerne l'assunzione di mutui per investimenti e le variazioni alle piante organiche del personale.

In sede di applicazione della procedura che prevedeva una attività istruttoria per la determinazione dei debiti pregressi da condurre da parte della Commissione di ricerca per la finanza locale, organo operante presso il Ministero dell'interno, e la sospensione dell'approvazione dei bilanci degli enti fino al provvedimento ministeriale con il quale veniva approvato il piano di risanamento e l'ipotesi di un nuovo bilancio riequilibrato, sono emerse difficoltà nel condurre dal centro una approfondita indagine sulle passività pregresse che hanno prolungato i tempi per la conclusione delle operazioni di risanamento e quindi del periodo di sospensione dei termini per la deliberazione dei bilanci.

9.3 Le modifiche alla procedura apportate dall'art.21 della legge n.68 del 1993

Con l'articolo 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, la procedura per il risanamento degli enti locali dissestati ha subito rilevanti modifiche ed è stata disciplinata in dettaglio con il regolamento approvato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 378 del 24 agosto 1993.

La nuova disciplina ha cercato di dare una soluzione ai problemi determinatisi in sede di applicazione della procedura di cui all'articolo 25 della legge n. 144 del 1989, prevedendo la separazione della gestione e dell'indebitamento pregressi da affidare ad un organo operante in sede locale, dai compiti degli organi ordinari del-

l'ente ai quali spetta l'adozione di provvedimenti di riequilibrio per riportare rapidamente alla "normalità" la gestione dell'ente.

Gli elementi di novità sono di seguito illustrati.

Sono state chiaramente definite le seguenti condizioni necessarie perché possa essere individuato lo stato di dissesto:

- non poter assolvere le funzioni ed i servizi indispensabili definiti con decreto ministeriale del 28 maggio 1993;
- non poter far fronte a debiti liquidi ed esigibili;
- non aver provveduto all'estinzione di debiti fuori bilancio rateizzati ai sensi dell'articolo 24 del decreto-legge n. 66 del 1989, convertito dalla legge n. 144 del 1989.

In presenza delle sopraillustrate condizioni la dichiarazione di dissesto è obbligatoria e non revocabile se non è ancora intervenuta l'approvazione del bilancio di previsione.

Alla dichiarazione di dissesto fa seguito la nomina di un organo straordinario di liquidazione, al quale compete in modo esclusivo la gestione di tutti i debiti fuori bilancio e di tutti i residui attivi e passivi alla data del 31 dicembre precedente l'anno in cui l'ente è andato in dissesto. E' da rilevare che i provvedimenti con i quali l'organo straordinario con riferimento alla gestione pregressa decide di acquisire le entrate, di alienare beni, di transigere vertenze, di liquidare i debiti non sono assoggettati ad alcuna forma di controllo e l'unica deliberazione dell'organo straordinario di liquidazione soggetta all'esame del Comitato regionale di controllo è quella finale di approvazione del rendiconto a chiusura dell'attività.

L'organo straordinario, una volta insediato, provvede ad istituire un servizio di tesoreria della liquidazione, acquisisce il fondo di cassa disponibile presso il tesoriere al 31 dicembre dell'anno precedente quello nel quale è stato dichiarato il dissesto, provvede all'accertamento e alla riscossione dei residui attivi, in particolare quelli relativi alle entrate tributarie e a quelle patrimoniali dell'ente relative agli

esercizi pregressi, dispone l'alienazione dei beni mobili e degli immobili facenti parte del patrimonio disponibile, determina l'ammontare dei debiti fuori bilancio.

Affidata all'organo straordinario di liquidazione la gestione della situazione pregressa, spetta al consiglio dell'ente locale presentare al Ministero dell'interno, entro il termine di tre mesi dalla nomina del suddetto organo, una ipotesi di bilancio idoneo ad assicurare un equilibrio finanziario ed economico consolidato nel tempo a seguito dell'adozione dei provvedimenti prescritti dall'articolo 25 del decreto-legge n. 66 del 1989 convertito nella legge n. 144 del 1989.

Al fine di evitare una prolungata ridotta attività dell'ente in attesa del risanamento finanziario, con la nuova normativa si sono accelerati i tempi per il ripristino dell'ordinaria gestione prevedendo l'immediata attivazione di entrate proprie e la riduzione di spese correnti per la elaborazione di un nuovo bilancio in equilibrio. A tal fine, l'ente deve intervenire per adeguare ai livelli massimi i tributi, le tariffe ed i canoni dei beni patrimoniali ed adottare i provvedimenti organizzatori necessari per assicurare l'effettivo incremento delle entrate proprie riducendo il fenomeno delle evasioni attraverso verifiche incrociate delle utenze dei servizi forniti.

Per quanto riguarda i servizi a domanda individuale l'ente deve elevare il livello delle tariffe in modo da assicurare con i proventi degli utenti una copertura minima del 36% dei costi complessivi.

L'organo straordinario di liquidazione, accertate le attività e definite le passività, delibera il piano di estinzione dei debiti, lo trasmette all'ente locale che può formulare osservazioni e quindi lo sottopone all'esame della Commissione di ricerca per la finanza locale. Tale organo esprime il proprio parere e propone al Ministro dell'interno l'approvazione del piano con eventuali modifiche e integrazioni. Con il decreto di approvazione del piano si autorizza l'organo straordinario all'alienazione dei beni e delle altre attività e all'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per l'integrazione dell'attivo ai fini del pagamento della massa passiva ammessa alla liquidazione.

Nel termine di un anno dall'approvazione del piano di estinzione da parte del Ministero dell'interno, il procedimento per il risanamento finanziario dell'ente si chiude con l'approvazione del rendiconto della liquidazione in cui devono essere indicate per ciascuna posta attiva e passiva rispettivamente le somme rimosse e pagate e quelle rimaste da riscuotere e gli scostamenti rispetto al piano di estinzione approvato con provvedimento ministeriale.

9.4 Gli enti in dissesto

Gli enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1989, anno in cui l'istituto è stato introdotto nel nostro ordinamento, al 31 dicembre 1994 sono stati, secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, l'amministrazione provinciale di Napoli e 372 comuni.

Da un esame a livello regionale dell'incidenza del numero degli enti in dissesto rispetto agli enti locali esistenti nelle singole regioni, si rileva che le regioni dell'area nord, la Toscana e le Marche dell'area centro e la Sardegna dell'area isole presentano una percentuale di enti in dissesto nel periodo considerato inferiore al 2,1%; nell'ordine l'Umbria, la Sicilia, l'Abruzzo, il Lazio e il Molise registrano percentuali dal 4,3% all'8,8%; nelle restanti regioni dell'area meridionale emergono situazioni di dissesto più diffuse con percentuali del 12,2% e del 12,8% rispettivamente in Basilicata e in Puglia, del 17,1% in Campania e con oltre un quarto degli enti in dissesto (27,9%) in Calabria.

REGIONI	ENTI DI COMPETENZA	ENTI DISSESTATI	%
PIEMONTE	1.210	5	0,4
VALLE D'AOSTA	74	-	-
LOMBARDIA	1.546	13	0,8
LIGURIA	235	3	1,3
TRENTINO ALTO ADIGE	338	-	-
VENETO	582	2	0,3
FRIULI V. GIULIA	219	-	-
EMILIA ROMAGNA	341	7	2,1
TOSCANA	287	4	1,4
UMBRIA	92	4	4,3
MARCHE	246	5	2,0
LAZIO	376	26	6,9
ABRUZZO	305	15	4,9
MOLISE	136	12	8,8
CAMPANIA	551	94	17,1
PUGLIA	257	33	12,8
BASILICATA	131	16	12,2
CALABRIA	409	114	27,9
SICILIA	390	17	4,4
SARDEGNA	375	2	0,5
TOTALE	8.100	372	4,6

Se si prendono in considerazione le dimensioni demografiche degli enti, si rileva che i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti in condizioni di dissesto rappresentano l'83,3% del totale dei comuni dissestati. La percentuale di enti in dissesto più elevata rispetto agli enti di competenza si riscontra nei comuni con popolazione da 3.000 a 5.000 abitanti con l'8,5%, seguono i comuni con popolazione da 20.000 a 60.000 abitanti con il 5,6% e quelli con popolazione da 1.000 a 2.000 abitanti con il 5,4%.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

COMUNI - RIPARTIZIONE PER CLASSI DEMOGRAFICHE													
REGIONE	fino a 499	500 999	1.000 1.999	2.000 2.999	3.000 4.999	5.000 9.999	10.000 19.999	20.000 59.999	60.000 99.999	100.000 249.000	250.000 499.000	oltre 500.000	TUTTI
	0	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a	9 ^a	10 ^a	11 ^a	
PIEMONTE	360	285	258	103	90	62	32	26	2	1	0	1	1210
VALLE D'AOSTA	28	18	14	9	4	0	0	1	0	0	0	0	74
LOMBARDIA	162	228	342	200	245	217	94	46	8	3	0	1	1546
LIGURIA	43	59	39	25	18	27	14	7	1	1	0	1	236
TRENTINO ALTO ADIGE	59	84	89	52	28	15	7	2	1	1	0	0	338
VENETO	9	30	90	87	131	148	60	22	1	2	2	0	582
FRIULI V. GIULIA	11	34	48	39	29	38	15	3	1	1	0	0	219
EMILIA ROMAGNA	3	8	40	55	76	88	40	19	3	8	1	0	341
TOSCANA	2	17	40	33	53	65	42	25	7	2	1	0	287
UMBRIA	4	5	25	14	16	10	9	7	0	2	0	0	92
MARCHE	12	40	56	39	38	32	15	12	1	1	0	0	246
LAZIO	35	55	75	43	56	53	27	30	0	1	0	1	376
ABRUZZO	45	52	91	32	34	27	11	11	1	1	0	0	306
MOLISE	14	41	43	19	6	9	1	3	0	0	0	0	136
CAMPANIA	3	42	124	72	101	96	57	44	10	2	0	1	551
PUGLIA	2	1	25	21	37	65	57	41	4	3	1	0	257
BASILICATA	0	14	36	20	26	23	10	1	1	0	0	0	131
CALABRIA	2	46	114	61	98	52	25	7	3	1	0	0	409
SICILIA	2	18	51	35	83	95	55	42	5	2	1	1	390
SARDEGNA	30	65	109	52	56	37	14	9	1	2	0	0	375
TOTALE	816	1.142	1.709	1.011	1.225	1.158	585	358	50	34	6	6	8.100

censimento 1991

	COMUNI DISSESTATI											
REGIONE	fino a 499	500 999	1.000 1.999	2.000 2.999	3.000 4.999	5.000 9.999	10.000 19.999	20.000 59.999	60.000 99.999	oltre 500.000	TUTTI	
	0	1 ^A	2 ^A	3 ^A	4 ^A	5 ^A	6 ^A	7 ^A	8 ^A	11 ^A		
PIEMONTE	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
LOMBARDIA	5	5	2	0	1	0	0	0	0	0	13	
LIGURIA	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	3	
TRENTINO ALTO ADIGE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
VENETO	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	
FRIULI V. GIULIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
EMILIA ROMAGNA	0	0	3	1	3	0	0	0	0	0	7	
TOSCANA	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0	4	
UMBRIA	0	0	1	2	0	0	0	1	0	0	4	
MARCHE	0	1	3	0	1	0	0	0	0	0	5	
LAZIO	5	4	3	2	5	2	2	3	0	0	26	
ABRUZZO	5	3	3	2	1	0	0	1	0	0	15	
MOLISE	2	8	2	0	0	0	0	0	0	0	12	
CAMPANIA	1	10	21	7	23	5	13	12	1	1	94	
PUGLIA	0	0	4	3	23	2	0	1	0	0	33	
BASILICATA	0	2	7	1	5	0	1	0	0	0	16	
CALABRIA	1	15	38	17	35	2	6	0	0	0	114	
SICILIA	1	0	4	2	4	3	3	0	0	0	17	
SARDEGNA	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2	
TOTALE	24	52	93	37	104	14	26	20	1	1	372	
% sul totale (372)	6,5	14,0	25,0	9,9	28,0	3,8	7,0	5,4	0,3	0,3	100,0	

Una analisi del fenomeno nelle regioni dell'area meridionale evidenzia che la distribuzione tra le classi demografiche è diversa nelle singole realtà regionali. Infatti se in Calabria la percentuale più alta si registra nella classe da 3.000 a 5.000 abitanti con il 35,7%, seguita da quella dei comuni di minori dimensioni (fino a 1.000 abitanti) con il 33,3%, in Campania la percentuale più elevata è presente nei comuni con popolazione da 20.000 a 60.000 abitanti con il 27,3%, al secondo posto si colloca la classe demografica fino a 1.000 abitanti con il 24,4% e a seguire le classi da 10.000 a 20.000 e da 3.000 a 5.000 ambedue con il 22,8%. Diversa la situazione rilevata in Puglia in cui il fenomeno del dissesto si concentra nei comuni con popolazione da 3.000 a 5.000 abitanti con il 62,1%.

Nelle stesse tre regioni è emerso che le situazioni relative alle singole province presentano dati diversificati. In Calabria è la provincia di Cosenza a mostrare una preoccupante diffusione del fenomeno facendo registrare il 40% dei comuni in stato di dissesto, seguita da quella di Catanzaro con il 23,6%. In Campania sono le province di Napoli (23,8%), Benevento (20,5%) e Caserta (20,2%) ad avere più di un quinto dei comuni in dissesto. In Puglia le province di Lecce e di Taranto fanno registrare le percentuali più elevate con, rispettivamente, il 26,8 e il 25%.

Con riferimento alle date di presentazione delle dichiarazioni di dissesto, si rileva che nel 1989, anno di prima applicazione della normativa, gli enti che hanno dichiarato il dissesto sono 128, circa il 35% dei 372 dissestati; nel 1990 il numero si riduce a 64 per rimanere pressoché costante nel biennio successivo (46 e 45 enti) e subire un incremento nel 1993 con 51 enti. Tale incremento è da attribuire a quanto accaduto in Campania in cui, rispetto agli 11 enti dissestati registrati nel 1992, nel 1993 gli enti coinvolti risultano 21 e all'evoluzione del fenomeno riscontrata nel Lazio (da 2 a 7 comuni in dissesto). A chiusura del periodo, nel 1994, le nuove dichiarazioni di dissesto scendono a 38 con una diminuzione del 25% rispetto all'anno precedente. Risultano in controtendenza i dati della Sicilia con un incremento da 2 a 6 unità e permane elevato il numero di comuni andati in dissesto in Campania (14).

REGIONE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TOTALE
PIEMONTE	0	1	2	1	1	0	5
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	0	3	3	5	1	1	13
LIGURIA	1	0	0	2	0	0	3
TRENTINO ALTO ADIGE	0	0	0	0	0	0	0
VENETO	1	0	0	1	0	0	2
FRIULI V. GIULIA	0	0	0	0	0	0	0
EMILIA ROMAGNA	1	0	4	1	0	1	7
TOSCANA	3	1	0	0	0	0	4
UMBRIA	2	1	0	0	0	1	4
MARCHE	2	1	1	0	0	1	5
LAZIO	7	2	5	2	7	3	26
ABRUZZO	7	1	1	4	1	1	15
MOLISE	4	4	0	1	2	1	12
CAMPANIA	19	18	11	11	21	14	94
PUGLIA	21	4	2	4	2	0	33
BASILICATA	4	3	3	1	3	2	16
CALABRIA	51	22	13	10	11	7	114
SICILIA	3	3	1	2	2	6	17
SARDEGNA	2	0	0	0	0	0	2
TOTALE	128	64	46	45	51	38	372

9.5 Le carenze gestionali rilevate

Dall'esame delle prescrizioni agli enti relativamente alla gestione delle entrate contenute nei decreti ministeriali, prescrizioni derivanti dai risultati delle analisi condotte dalla Commissione di ricerca per la finanza locale sulla gestione degli enti ai fini dell'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, si è ritenuto di poter rilevare le carenze gestionali che con maggiore frequenza hanno concorso a determinare gli squilibri che hanno portato allo stato di dissesto.

L'indagine ha riguardato 299 comuni, su 372 che hanno dichiarato il dissesto, per i quali risulta emanato il provvedimento ministeriale di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

In relazione alla necessità di provvedere alla attivazione delle entrate proprie secondo quanto disposto dal quinto comma dell'articolo 25 della legge n. 144 del 1989, sono state prese in considerazione in primo luogo le entrate tributarie dei comuni.

Per quanto concerne le imposte risultano essere 176 su 299, pari al 58,9% i comuni che non hanno deliberato misure tali da ottenere il massimo gettito dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni (I.C.I.A.P.); sono 157, pari al 52,5%, gli enti che non risultano aver applicato le tariffe e le maggiorazioni previste dalle disposizioni contenute nel decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, per l'imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni.

Per l'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) è stata prescritta l'aliquota minima del sei per mille a 39 comuni che hanno dichiarato il dissesto dopo l'istituzione dell'imposta. Si è rilevato che, nei confronti di un comune della Toscana che non aveva deliberato l'aumento dell'aliquota al sei per mille nonostante i ripetuti solleciti, è stata adottata dal Ministero dell'interno, quale misura sanzionatoria, la revoca del contributo erariale a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti a copertura dell'onere di ammortamento del mutuo già concesso ponendo a carico del comune inadempiente le quote di ammortamento.

Nel settore delle tasse in 212 enti su 299, pari al 70,9%, sono state rilevate tariffe della tassa per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani che garantivano una copertura del costo di esercizio inferiore al 100% e gli enti sono stati invitati ad elevare le tariffe fino alla totale copertura dei costi. Tariffe inferiori alle misure massime sono state registrate in 179 comuni, pari al 59,9%, per quanto concerne la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; gli enti sono stati invitati ad applicare e riscuotere le tariffe nelle misure massime previste dal decreto legislativo n. 507 del 1993 come modificato dal decreto legislativo n. 566 del 1993.

In 94 comuni su 299, pari al 31,4%, non risultano essere state deliberate le maggiorazioni massime delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali previste dal decreto-legge n. 415 del 1989 convertito nella legge n. 38 del 1990.

Per i canoni per la raccolta e la depurazione delle acque 44 comuni, pari al 14,7%, sono stati invitati ad applicare e riscuotere i canoni stessi nella misura massima prevista dalla vigente normativa.

Nel settore delle entrate extratributarie 139 enti, pari al 46,5%, sono stati richiamati ad applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il massimo gettito.

Per quanto concerne la gestione dei servizi comunali a 131 enti, pari al 43,8%, è stato richiesto di elevare le tariffe del servizio acquedotto in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi nei quali devono essere comprese le quote di ammortamento degli impianti e delle attrezzature.

Per tutti i servizi a domanda individuale in 198 comuni su 299, pari al 66,2%, è stata rilevata una percentuale di copertura complessiva dei costi per la quota derivante dalla contribuzione degli utenti inferiore al 36% stabilito dalla normativa vigente.

A. 94 comuni, pari al 31,4%, è stato prescritto di applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie ai sensi della legge n. 10 del 1977 e successive modifiche e integrazioni e in 46 enti, pari al 15,4%, sono stati rilevati ritardi nella definizione dei procedimenti per la sanatoria degli abusi edilizi di cui alla legge n. 47 del 1985 e successive modificazioni.

Per quanto riguarda la gestione del patrimonio disponibile 271 comuni, pari al 90,6%, sono stati richiamati all'applicazione, per le unità immobiliari destinate ad abitazione e gli altri beni immobili dati in locazione, dei canoni di legge o all'adeguamento degli stessi ai prezzi di mercato assicurando il rispetto della normativa contenuta nell'articolo 9 della legge n. 537 del 1993.

Al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico del bilancio è stato prescritto agli enti di mantenere i tributi, canoni e contributi ai livelli massimi per i dieci anni successivi all'approvazione dell'ipotesi di bilancio.

9.6 La revisione delle piante organiche e la mobilità

L'ente locale in dissesto, contestualmente all'ipotesi di bilancio, deve ridefinire, al fine di garantire la stabilità della gestione, la pianta organica qualora sia numericamente superiore alle unità spettanti sulla base del rapporto dipendenti/abitanti della fascia demografica di appartenenza disponendo la mobilità del personale in esubero.

Il rapporto medio tra dipendenti e popolazione al fine di individuare il personale in servizio eccedente è stato stabilito dall'articolo 2 del decreto-legge 27 agosto 1994, n. 515, convertito nella legge n. 596 del 1994.

FASCIA DEMOGRAFICA	ABITANTI	RAPPORTO DIPENDENTI / POPOLAZIONE
1	fino a 999	1/95
2	da 1.000 a 2.999	1/100
3	da 3.000 a 9.999	1/105
4	da 10.000 a 59.999	1/95
5	da 60.000 a 249.999	1/80
6	oltre 249.999	1/60

Dall'esame delle nuove piante organiche determinate nei provvedimenti ministeriali, si rileva che, applicando i criteri, per tre comuni di minori dimensioni appartenenti alla prima fascia demografica la dotazione organica è di un dipendente e per altri tre comuni l'organico è di due dipendenti. Il parametro legislativo non appare adeguato per i comuni di ridotta dimensione demografica in quanto per essi dovrebbe essere previsto un apparato amministrativo minimo che permetta lo svolgimento delle funzioni essenziali.

I comuni in cui sono stati rilevati esuberanti che hanno determinato la necessità di mettere in mobilità il personale sono stati 125, (il 33,6% di quelli in condizioni di dissesto), di cui 34 appartenenti all'area centro-nord e 91 a quella meridionale ed insulare.

REGIONE	COMUNI IN DISSESTO INTERESSATI DAL FENOMENO DELLA MOBILITA'									
	fino a 499	500 999	1.000 1.999	2.000 2.999	3.000 4.999	5.000 9.999	10.000 19.999	20.000 59.999	oltre 500.000	TUTTI
	0	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	11 ^a	
PIEMONTE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	2	1	0	0	0	0	0	0	0	3
LIGURIA	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
TRENTINO ALTO ADIGE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VENETO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FRIULI V. GIULIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EMILIA ROMAGNA	0	0	3	0	1	0	0	0	0	4
TOSCANA	0	1	1	0	1	0	0	0	0	3
UMBRIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MARCHE	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
LAZIO	5	3	1	0	1	0	0	1	0	11
ABRUZZO	4	1	2	2	0	0	0	1	0	10
MOLISE	2	3	1	0	0	0	0	0	0	6
CAMPANIA	0	6	7	3	6	0	2	3	1	28
PUGLIA	0	0	0	1	9	0	0	0	0	10
BASILICATA	0	2	6	1	2	0	1	0	0	12
CALABRIA	0	6	12	4	9	1	1	0	0	33
SICILIA	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2
SARDEGNA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE	14	26	34	12	29	1	4	5	1	126

I comuni interessati dal fenomeno sono in valore assoluto presenti soprattutto in Calabria (33) ed in Campania (28); rispetto al totale degli enti in dissesto, le percentuali più elevate di enti che presentano l'esigenza di mettere in mobilità il personale si riscontrano in Basilicata e Toscana (75%), in Abruzzo con il 66,7% e in Emilia-Romagna con il 57,1%.

L'analisi per dimensioni demografiche evidenzia che il fenomeno degli esuberanti e della conseguente messa in mobilità è presente in misura prevalente negli enti con popolazione fino a 2.000 abitanti che rappresentano il 58,4% del totale.

Il personale da mettere in mobilità, secondo quanto emerge dall'esame dei provvedimenti ministeriali, ammonta a 2830 unità, di cui 1681 pari al 59,4% sono state riscontrate nel comune di Napoli. Delle rimanenti 1149 unità, 804, pari al 28,4%, devono essere messe in mobilità dai 114 comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e 345, pari al 12,2%, nei 10 comuni con popolazione da 5.000 a 60.000 abitanti.