

Dopo il riconoscimento straordinario dei debiti del 1989 (vedi art.24 del D.L. 2 marzo 1989, n.66 convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 1989, n.144) con l'articolo 12 bis del D.L. 12 gennaio 1991, n.6 convertito con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n.80 è stato fissato quale termine perentorio per l'adozione della deliberazione di riconoscimento di debiti fuori bilancio il 15 luglio 1991 ed è stato consentito il riconoscimento dei debiti sorti in epoca antecedente l'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n.142. Il sistema adottato rende difficile l'accertamento delle pendenze che risalgono a periodi precedenti l'entrata in vigore della legge n.142/1990 ma che non hanno ottenuto il riconoscimento entro il termine del 15 luglio 1991 e di quelle, non rientranti nelle cinque tipologie sopracennate, sorte dopo l'entrata in vigore della legge n.142/1990.

Dopo il 15 luglio 1991 il riconoscimento dei debiti fuori bilancio è stato di fatto rimesso alla sede giurisdizionale su iniziativa dei creditori ad eccezione dei debiti riguardanti la copertura dei disavanzi di consorzi, aziende speciali ed istituzioni, procedure espropriative per opere di pubblica utilità, fatti e provvedimenti ai quali non hanno concorso interventi o decisioni di amministratori o dipendenti dell'ente e ricapitalizzazioni di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali.

Una valutazione degli equilibri di bilancio che non tenga conto degli elementi finora illustrati avrebbe il carattere della parzialità e, non evidenziando tutte le situazioni debitorie di cui l'ente potrebbe essere chiamato a rispondere, porterebbe a celare anche squilibri gravi destinati a manifestarsi e ad incidere nel tempo.

1.3.3 Gli enti in condizioni strutturalmente deficitarie

Con l'obiettivo di prevenire la creazione di situazioni gestionali in grave squilibrio è stato introdotto nell'ordinamento degli enti locali, con l'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, un metodo per individuare gli enti in condizioni strutturalmente deficitarie da sottoporre ai controlli centrali sulle piante organiche, sulle assunzioni di personale e sui tassi di copertura del costo dei servizi.

Gli enti in condizioni strutturalmente deficitarie sono quelli che dal conto consuntivo presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio evidenziate con parametri obiettivi fissati con decreto del Ministro dell'interno. Per la rilevazione delle situazioni a rischio, dovendo operare su un numero di oltre 8.000 soggetti, è stato scelto lo strumento degli indicatori finanziari. Dei dodici parametri stabiliti dal Ministero dell'interno, che devono essere allegati al certificato del conto consuntivo, un rilievo particolare è stato dato alle spese per il personale in servizio che, se superiori al 50% del totale delle spese correnti, determinano la sottoposizione ai controlli centrali. Al di fuori del parametro relativo alle spese per il personale, l'ente deve dichiarare almeno sei parametri eccedenti rispetto alle percentuali indicate per essere dichiarato strutturalmente deficitario.

La Corte condivide l'utilizzo di indicatori per la valutazione delle situazioni gestionali e auspica un loro graduale affinamento in relazione alle specificità delle diverse realtà presenti sul territorio. Ritiene inoltre che debba essere dato maggior peso, per la loro diretta incidenza sugli equilibri finanziari, alla presenza di debiti fuori bilancio richiedendo la loro quantificazione.

1.3.4 L'istituto del dissesto

Il massiccio riconoscimento dei debiti fuori bilancio ha posto all'attenzione del legislatore il problema di equilibri finanziari così compromessi da non consentire una ripresa

nonostante la possibilità di poter pianificare il riassorbimento dei debiti in un periodo di cinque anni prevista dalla legge n.144 del 1989.

E' con l'articolo 25 della sopraindicata legge che viene introdotto nell'ordinamento l'istituto del dissesto da utilizzare per le amministrazioni che si trovano in condizioni tali da non poter garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari. La disciplina in esso contenuta prevedeva che l'amministrazione, autonomamente valutata la esistenza di condizioni tali da non poter garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari, dovesse approvare un piano di risanamento finanziario per provvedere alla copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio e per il consolidamento e il pareggio finanziario della gestione dell'ente. Per il raggiungimento di tale ultima finalità l'ente doveva elaborare una ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato attraverso l'attivazione di entrate proprie e la riduzione di spese correnti, provvedendo in particolare alla rideterminazione della pianta organica nel caso in cui il rapporto dipendenti - abitanti avesse superato quello medio della fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Gli effetti della deliberazione del piano di risanamento da parte dell'ente erano costituiti dalla sospensione dei termini per la deliberazione del bilancio fino al decreto di approvazione del piano e dalla sospensione delle azioni esecutive dei creditori dell'ente.

Il piano di risanamento predisposto dall'ente era sottoposto alla commissione di ricerca per la finanza locale presso il Ministero dell'interno alla quale era affidata la complessa istruttoria che si concludeva con l'approvazione del piano di risanamento con decreto del Ministro dell'interno. Con lo stesso decreto poteva essere autorizzata l'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per la copertura del disavanzo e dei debiti fuori bilancio. A seguito dell'approvazione del piano l'attività dell'ente subiva limitazioni in particolare per quanto riguarda l'assunzione di mutui per investimenti e le variazioni delle piante organiche.

Anche per effetto del riconoscimento straordinario dei debiti fuori bilancio, il fenomeno dei debiti fuori bilancio ha assunto proporzioni rilevanti e la definizione delle situazioni debitorie ha registrato ritardi determinati dalle concrete difficoltà derivanti dal rapporto tra gli enti locali dissestati e gli organi centrali ai quali era affidata l'attività istruttoria.

Una prima revisione delle procedure è intervenuta con l'articolo 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n.8 convertito nella legge 19 marzo 1993, n.68 definito nelle sue modalità applicative con il D.P.R. 24 agosto 1993, n.378.

Le innovazioni introdotte hanno riguardato in primo luogo l'obbligatorietà della deliberazione di dissesto in presenza non solo di condizioni che non garantiscano l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ma anche di crediti liquidi ed esigibili di terzi non fronteggiabili dall'ente ovvero del mancato rispetto dei termini per la estinzione dei debiti fuori bilancio rateizzati a norma dell'articolo 24 della citata legge n.144 del 1989. La deliberazione di dissesto non è revocabile e può essere adottata solo se non è stato deliberato il bilancio per il relativo esercizio. Dalla data di deliberazione del dissesto i debiti insoluti non producono più interessi e rivalutazioni monetarie e non possono essere promosse nuove azioni esecutive.

L'introdotta procedura prevedeva che l'amministrazione della gestione e dell'indebitamento pregressi e l'adozione di tutti i provvedimenti per l'estinzione dei debiti venisse sottratta agli organi ordinari dell'ente ed affidata ad un commissario straordinario liquidatore per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e ad una commissione straordinaria di liquidazione, composta da tre membri, per i comuni con più di 5.000 abitanti

e per le province, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno. Tali organi avevano diritto di accesso a tutti gli atti dell'ente locale nonché di utilizzare il personale ed i mezzi operativi dell'ente. Agli organi straordinari di liquidazione era affidato l'accertamento delle attività e la definizione delle passività riguardanti gli esercizi pregressi e la presentazione di un piano di estinzione dei debiti. Era stata una prima risposta all'esigenza di decentramento delle attività istruttorie che doveva rendere possibile una riduzione dei tempi per l'accertamento delle situazioni debitorie.

Il piano di estinzione, istruito dalla commissione di ricerca sulla finanza locale, doveva essere sottoposto all'approvazione del Ministero dell'interno che autorizzava l'organo straordinario della liquidazione all'alienazione dei beni e delle altre attività e all'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per la copertura del fabbisogno accertato. Acquisito il mutuo l'organo straordinario doveva provvedere alla liquidazione dei debiti nei limiti della massa attiva disponibile.

Entro tre mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione, l'ente doveva elaborare un'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato che, sempre previa istruttoria della commissione di ricerca per la finanza locale, era approvato con decreto del Ministro dell'interno e consentiva all'ente di riprendere la normale gestione, avendo stralciato la situazione debitoria pregressa. La scissione delle competenze tra organo straordinario al quale era affidata la gestione del pregresso, antecedente la dichiarazione del dissesto, e gli organi istituzionali dell'ente, ai quali era richiesta l'impostazione in equilibrio di un nuovo bilancio, avrebbe dovuto consentire di riportare la gestione dell'ente alla normalità in tempi brevi senza dover attendere la conclusione delle operazioni dirette al risanamento.

1.3.5 Il capo VII del decreto legislativo n.77 del 1995

Le innovazioni introdotte non hanno ottenuto i risultati sperati in termini di accelerazione delle procedure e di conseguente riduzione dei tempi per cui si è pervenuti al riordino dell'intera materia con il decreto legislativo n.77 del 1995 modificato dal decreto legislativo n.336 del 1996.

Le novità più significative emergono già nella fase di avvio della procedura. La dichiarazione di dissesto non è più lasciata solo all'iniziativa degli organi dell'ente ma, in presenza delle condizioni stabilite dalla legge, è previsto un intervento sollecitatorio nei confronti dell'ente da parte dell'organo regionale di controllo.

Il primo adempimento successivo alla dichiarazione di dissesto è costituito dalla deliberazione per le imposte e tasse locali, eccetto per la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, di aliquote e tariffe di base nella misura massima consentita e per quanto riguarda l'I.C.I.A.P. di limiti reddituali che determinino gli importi massimi del tributo. La deliberazione non è revocabile ed ha efficacia per cinque anni. L'ente è quindi ora tenuto in modo più incisivo a creare in anticipo rispetto alla approvazione del bilancio riequilibrato le condizioni per acquisire il maggior volume possibile di entrate.

Ulteriore impegno che incombe sugli organi istituzionali dell'ente è la elaborazione di una ipotesi di bilancio di previsione che realizzi il riequilibrio della gestione mediante l'attivazione di entrate proprie e la riduzione di spese correnti. In particolare per quanto riguarda la spesa per il personale, l'ente dovrà rideterminare la pianta organica dichiarando eccedente il personale in esubero rispetto ai rapporti medi dipendenti - popolazione stabiliti in sede ministeriale.

Le disposizioni contenute nell'articolo 92 del decreto legislativo n.77 del 1995 hanno confermato la precedente disciplina che affidava l'istruttoria e la decisione sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato alla Commissione di ricerca sulla finanza locale, organo centrale operante presso il Ministero dell'interno. Poiché rilevanti sono le limitazioni nella gestione del bilancio previste dall'articolo 83 del sopraindicato decreto legislativo per l'ente in dissesto fino all'approvazione del bilancio una riduzione dei tempi per l'approvazione si potrebbe forse ottenere attribuendo le attività di verifica della validità dell'ipotesi di bilancio e l'approvazione della stessa ad autorità decentrate.

Ottenuta l'approvazione ministeriale dell'ipotesi di bilancio, ha inizio per la gestione dell'ente un periodo della durata di cinque anni durante il quale deve essere sottoposto a verifica il mantenimento dell'equilibrio astrattamente impostato nella ipotesi di bilancio e supportato dai provvedimenti che l'ente deve adottare in esecuzione delle prescrizioni contenute nel decreto ministeriale di approvazione. Sull'attuazione delle suindicate prescrizioni ministeriali e sui risultati della gestione, l'organo della revisione deve riferire trimestralmente al consiglio dell'ente e all'organo regionale di controllo. I primi risultati di una indagine condotta dalla Sezione sulle relazioni presentate dagli organi di revisione economico-finanziaria sono illustrati nel referto specifico contenuto nel cap. I del volume III.

Innovazioni si rilevano anche nella disciplina riguardante l'organo straordinario di liquidazione. Sono stati estesi i poteri organizzatori dell'organo per obbligare i responsabili dell'ente a fornire una più fattiva collaborazione per la rapida definizione del dissesto. Un primo intervento degli organi dell'ente è previsto in sede di rilevazione della massa passiva, che deve necessariamente prendere le mosse dalle situazioni debitorie registrate dall'ente. Ritardi o inadempienze - che come è noto frequentemente si verificano - hanno effetti negativi sul rispetto dei termini che il legislatore ha posto a carico dell'organo straordinario di liquidazione.

Nella rilevazione delle passività la normativa prevede una classificazione dei debiti fuori bilancio determinata dai termini stabiliti dalle disposizioni vigenti per la riconoscibilità dei debiti. I laboriosi accertamenti da compiere per la suddetta classificazione rendono più complessa l'attività di rilevazione e possono essere anch'essi causa di ritardi. Qui è da ribadire che, a fini di trasparenza delle gestioni e nello stesso interesse degli enti, sarebbe opportuno valutare la possibilità di consentire, a distanza di sei anni dal termine ultimo per il riconoscimento (15 luglio 1991), una riapertura dei termini per il riconoscimento di debiti fuori bilancio sorti dopo il 12 giugno 1990.

I debiti accertati sono inseriti in un piano di rilevazione delle passività e avverso il provvedimento, dell'organo straordinario, di diniego di inserimento del debito nel piano, è previsto il ricorso al Ministro dell'interno.

Sul fronte dell'accertamento della massa attiva, oltre alla verifica dei residui da riscuotere che esige la collaborazione dei responsabili dell'ente, una modifica rilevante riguarda il momento della concessione e la quantificazione del mutuo da assumere con la Cassa depositi e prestiti a totale carico dello Stato. Nel precedente sistema di finanziamento dei dissesti l'ente doveva dare copertura ai debiti fuori bilancio innanzitutto con risorse proprie, quindi con il ricavato dalla vendita di beni patrimoniali disponibili e, per la residua parte, il Ministero dell'interno autorizzava l'assunzione di un mutuo. Il nuovo sistema di finanziamento modifica l'ordine precedente e stabilisce che nella massa attiva debbano confluire: il mutuo finanziato dallo Stato determinato, per categorie di enti, secondo parametri fissati nel 4° comma dell'articolo 88 del decreto legislativo n.77 del 1995; i residui da ri-

scuotere; i ratei di mutuo disponibili in quanto non utilizzati; la quota dell'avanzo di amministrazione non vincolata. Solo se necessario l'ente provvederà ad utilizzare anche i proventi derivanti dalle alienazioni di beni del patrimonio disponibile.

Il procedimento, ai fini della liquidazione e del pagamento della massa passiva, si conclude con la presentazione, da parte dell'organo straordinario, di un piano di estinzione delle passività che è sottoposto all'approvazione del Ministro dell'interno che in tale sede valuta la correttezza della formazione della massa passiva e la validità delle scelte nell'acquisizione delle risorse, avvalendosi del parere della Commissione di ricerca per la finanza locale. In allegato al provvedimento di approvazione sono individuati i debiti esclusi dalla liquidazione da porre a carico dei soggetti responsabili. E' da tener presente che i debiti esclusi dalla liquidazione, sulla base della specifica normativa in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio, potrebbero comunque comportare degli oneri a carico degli enti secondo l'indirizzo giurisprudenziale che ritiene l'ente responsabile per indebito arricchimento nei casi in cui la prestazione a favore dell'ente è stata effettuata..

La procedura illustrata non ha consentito una accelerazione tale da eliminare ritardi, per cui risultano ancora non conclusi, alla fine del 1996, procedimenti di dissesto iniziati nel 1989 come risulta in dettaglio nel cap. I del volume III. L'esigenza di una ulteriore revisione delle procedure per la rilevazione ed il pagamento dei debiti conseguenti al dissesto finanziario, che porti alla loro semplificazione e a rapide soluzioni, ha trovato espressione nell'articolo 9 della legge n.127 del 15 maggio 1997 in sede di fissazione dei criteri per la legislazione delegata in materia di equilibrio finanziario e contabilità degli enti locali.

E' da ritenere che congrue soluzioni dovrebbero principalmente legarsi ad un completo decentramento delle attività oggi svolte in sede ministeriale e a forme di controllo concomitante dell'attività degli organi straordinari di liquidazione da svolgere sempre in sede periferica.

Un cenno merita, ancora in tema di risanamento, la possibilità che, per enti dissestati già risanati, si registrino un disavanzo di amministrazione o debiti fuori bilancio non ripianabili e si pervenga, quindi, all'accertamento di un nuovo stato di dissesto. Tale circostanza ricorre con maggiore frequenza nei comuni con popolazione così esigua da non consentire, per ragioni strutturali, una gestione finanziaria in equilibrio (vedi cap. I del volume III).

Le soluzioni prospettate dalle norme non appaiono congrue in presenza di dissesti dovuti a squilibri strutturali connessi ad insufficienti dimensioni demografiche e/o a peculiari fattori socio-economici. La previsione di misure per il risanamento da adottare con provvedimento ministeriale " anche in deroga alle norme vigenti e comunque senza oneri a carico dello Stato, valutando il ricorso a forme associative e di collaborazione tra enti locali " (art. 98 decreto legislativo n. 77/95), può contribuire a ridurre i costi dei servizi , ma difficilmente otterrà il risultato di riportare in stabile equilibrio gestioni caratterizzate da un volume di entrate insufficiente per garantire alla comunità i servizi essenziali.

1.4 La ricostruzione degli inventari

1.4.1 L'evoluzione normativa concernente gli inventari ed il patrimonio

Le più recenti disposizioni in materia di inventari e patrimonio degli enti locali hanno una particolare valenza innovativa, che non può essere adeguatamente colta se non si considera anche, sia pure brevemente, la precedente realtà.

Prima del d.l.vo 25.2.1995, n. 77, inventari e conti patrimoniali di comuni e province erano ancora disciplinati dal testo unico approvato con r.d. 3.3.1934, n. 383, integrato all'occorrenza da un regolamento approvato con r.d. 12.2.1911, n. 297.

Da queste vecchie norme, era in effetti già previsto un inventario di tutti i beni, "demaniali e patrimoniali, mobili e immobili", da sottoporre a revisione "di regola ogni dieci anni" (art. 289 del r.d. n. 383 del 1934). Inoltre, era richiesto un "conto generale del patrimonio" che indicasse "il valore degli immobili, giusta i relativi registri di consistenza, e quello dei mobili, del materiale ed altre attività risultanti dagli inventari, i crediti, i debiti e le variazioni di essi sia che provengano dalla gestione del bilancio, sia che si verifichino per altra causa" (art. 303 del r.d. n. 383 cit.).

Senonchè, il sistema normativo non prescriveva espressamente una valutazione dei beni demaniali, per i quali non erano previsti registri di consistenza, ed anche per gli altri beni e rapporti che costituivano il "patrimonio" non indicava puntuali criteri di valutazione.

Inoltre, l'ordinamento era ispirato ad una concezione per così dire "statica" dei beni patrimoniali, di cui considerava in sostanza sufficiente la mera rilevazione ai fini della conservazione: mancava invece qualsiasi considerazione aziendalistica dei beni stessi come fattori produttivi, da utilizzare, sì, per funzioni e servizi, ma considerandone il costo e ricostituendoli con effettivi ammortamenti e reinvestimenti.

Infine, la gestione patrimoniale era in genere considerata come una fonte di risorse di scarsa o addirittura trascurabile importanza: e tale in effetti per lo più risultava, in un circolo vizioso del quale non era a volte facile distinguere la causa dall'effetto.

A tutto ciò è da aggiungere che a fronte di norme ormai vecchie le istruzioni ministeriali da utilizzare per la formazione degli inventari, contenute nella circolare n. 15200/2 del 20.7.1904, potevano dirsi addirittura vetuste; che i comitati regionali di controllo non sempre e dovunque richiedevano l'esibizione del conto generale del patrimonio unitamente al conto del bilancio; che il d. m. 23.2.1983 si era limitato a formulare un nuovo schema di conto finanziario per adeguarlo alla nuova struttura del bilancio introdotta con il d.p.r. 19.6.1979, n. 421, ma non aveva stabilito nuovi principi per una più accurata contabilità patrimoniale.

Da tutte queste circostanze, erano risultate diffuse e gravi inadempienze.

E nonostante le ripetute sollecitazioni di questa Sezione (cfr. in particolare, fra le molte, le deliberazioni n. 32 del 24.11.1996 e n. 650 del 18.3.1988), i dati sulla situazione patrimoniale delle amministrazioni locali rimanevano largamente incompleti, non aggiornati, non omogenei, e nel complesso ben poco attendibili.

1.4.2 La rilevanza del patrimonio nell'attuale ordinamento contabile

In questa sede, non si può certo ricostruire compiutamente il nuovo sistema, che come è noto prevede tra l'altro un rendiconto della gestione composto da tre distinti conti: il conto del bilancio, il conto economico e il conto del patrimonio (sui tempi previsti per la progressiva attuazione della nuova contabilità, v. *supra* il paragrafo sulle più recenti innovazioni normative).

Ma si può comunque sottolineare che tutta la nuova contabilità delineata dal d.l.vo n. 77 del 1995 presuppone una corretta rilevazione e valutazione del patrimonio.

Infatti, il conto del patrimonio, che per l'art. 72 del d.l.vo n. 77 evidenzia i "risultati della gestione patrimoniale", "la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio" e "le variazioni intervenute nel corso dello stesso, rispetto alla consistenza

iniziale", non può evidentemente presentare alcuna attendibilità se mancano puntuali e corrette valutazioni del patrimonio stesso, secondo i criteri indicati dal comma 4 dello stesso art. 72 per le varie categorie di beni e rapporti giuridici: beni demaniali, terreni, fabbricati, mobili, crediti, censi livelli ed enfiteusi, rimanenze, ratei e risconti, debiti.

Inoltre, la stessa impostazione del conto economico, che per l'art. 71 del d.l.vo n. 77 evidenzia "i componenti positivi e negativi dell'attività dell'ente secondo criteri di competenza economica", è certamente influenzata dalle variazioni patrimoniali. E richiede tra l'altro che gli impegni finanziari di competenza siano rettificati con le quote di ammortamento di beni, secondo predeterminati "coefficienti".

Infine, il valore dei beni incide sulla stessa contabilità finanziaria. E' infatti previsto che "nell'apposito intervento di ciascun servizio" sia iscritto "l'importo dell'ammortamento accantonato per i beni relativi, almeno per il trenta per cento del valore calcolato secondo i criteri dell'articolo 71". Le somme così "accantonate" rifluiscono nel risultato di amministrazione e possono essere poi utilizzate come avanzo, ma esclusivamente "per il reinvestimento" (v. artt. 9 e 31 del d.l.vo n. 77).

1.4.3 Le nuove norme sui beni patrimoniali come fonte di reddito.

L'ordinamento considera i beni degli enti locali anche ad altri fini.

In particolare, l'art. 9 della legge 24.12.1993, n. 537, ha stabilito che "a decorrere dal 1° gennaio 1994" i canoni relativi agli immobili appartenenti (allo Stato, alle regioni e) agli enti locali siano aggiornati annualmente sulla base dei prezzi di mercato, e comunque in misura non inferiore all'equo canone. "A decorrere dal 1° 1.1995", gli stessi canoni sono inoltre aggiornati in misura pari al 75% delle variazioni degli indici ISTAT.

Similmente, l'art. 32 della legge 23.12.1994, n. 724, ha disposto che a decorrere dal 1° 1.1995 i canoni annui per l'utilizzazione di beni appartenenti al "patrimonio indisponibile" dei comuni siano determinati, "in deroga alle disposizioni di legge in vigore", in valori non inferiori a quelli di mercato, fatti salvi gli "scopi sociali".

Inoltre, l'art. 14 bis della legge 25.1.1994, n. 86, introdotto dal d.l. n. 406 del 1995 e modificato dalla legge n. 662 del 1996, ha previsto che anche gli enti locali possano sottoscrivere, "con apporto di beni immobili o di diritti reali su immobili", quote di fondi di investimento immobiliare.

Infine, l'art. 12 della recente legge 15.5.1997, n. 127, ha stabilito che i comuni e le province possono procedere ad alienazioni del loro patrimonio immobiliare anche in deroga alle vecchie norme del 1908 e del 1909 sull'alienazione degli immobili dello Stato, e "alle norme sulla contabilità generale degli enti locali". Gli enti devono solo rispettare i "principi dell'ordinamento giuridico-contabile", assicurando "criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato".

La *ratio* di queste norme risulta chiara: gli enti locali devono poter trarre dai beni immobili di loro proprietà tutte le utilità economiche di cui questi sono capaci.

La stessa legge n. 127 del 1997 ha poi anche previsto, all'art. 17, che previa emanazione di regolamenti governativi i "beni immobili dello Stato, iscritti in catasto nel demanio civile e militare che da almeno dieci anni risultino inutilizzati" (e che non siano inseriti nel programma di dismissione o conferiti in fondi immobiliari ai sensi della legge n. 662 del 1996) siano "ceduti a titolo gratuito ai comuni, alle province e alle regioni che ne facciano richiesta", evidentemente perchè siano più convenientemente gestiti.

Nella stessa direzione, l'art. 2 della legge 28.12.1995 n. 549 già aveva stabilito che i "beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato che risultino non utilizzati alla data del 30 giugno 1995", o che anche successivamente siano divenuti "non più utili ai fini istituzionali delle Amministrazioni dello Stato", siano trasferiti "ai comuni prioritariamente, o ad altri enti locali che ne facciano richiesta", per un prezzo pari ai due terzi del valore determinato dall'U.T.E.

Senonchè, appare innegabile che una programmata e fruttuosa gestione degli immobili è più difficile, e meno trasparente, se gli enti locali non dispongono di adeguati inventari.³

1.4.4 Le norme sugli inventari del d.l.vo n. 77 del 1995

Nel d.l.vo n. 77 del 1995, gli inventari presso gli enti locali sono considerati all'art. 72, che - va sottolineato - l'art. 9 della legge n. 127 del 1997 mantiene tra i "principi generali con valore di limite inderogabile" per i regolamenti di contabilità degli enti.

Si tratta di una disciplina contenuta in sostanza in tre norme.

La prima norma è rinvenibile al comma 4 dell'art. 72, che stabilisce precisi criteri di valutazione dei "beni del demanio e del patrimonio, comprensivi delle relative manutenzioni straordinarie". La disposizione, che in realtà ha per oggetto sia i "beni" in senso stretto che i "rapporti giuridici, attivi e passivi" (cfr. il comma 2 dello stesso art. 72), riguarda non solo il conto del patrimonio ma gli stessi inventari, dal momento che non sono certo possibili valutazioni secondo differenti criteri.

Per il comma 7 dell'art. 72, gli enti locali provvedono poi "annualmente all'aggiornamento degli inventari". E la *ratio* della disposizione appare chiara, poichè tutta la contabilità annuale presuppone come si è detto inventari attuali ed attendibili.

Infine, il comma 8 dell'art. 72 stabilisce che "il regolamento di contabilità definisce le categorie di beni mobili non inventariabili in ragione della natura di beni di facile consumo o del modico valore". Se ne può dedurre che devono essere invece sempre compilati gli altri inventari, per tutte le categorie di beni e rapporti giuridici che costituiscono il "patrimonio" dell'ente.

Una conferma in tal senso sembra ricavabile anche dalla collocazione delle ora ricordate norme sugli inventari, situate nello stesso articolo 72 che disciplina il conto del patrimonio, quasi a sottolineare lo stretto collegamento tra i documenti in questione, e comunque l'indubbia strumentalità degli inventari rispetto al conto. E va aggiunto che già la vetusta circolare ministeriale del 1904 prevedeva la formazione di inventari anche per meri rapporti giuridici: in particolare per "crediti" e per "debiti".

Le specifiche modalità di compilazione degli inventari devono essere invece autonomamente disciplinate dai regolamenti degli enti, e in relazione alla diversità di oggetto degli inventari stessi: è infatti evidente, ad esempio, che le annotazioni necessarie per un immobile sono diverse da quelle che occorrono per un credito o per un debito.

In ogni caso, occorre assicurare che le classiche operazioni di inventariazione - "ricerca", "classificazione", "descrizione" e "valutazione" - vengano espletate con la massima diligenza, in modo da poter disporre di strumenti validi, idonei a soddisfare tutte le finalità cui sono destinati.

³ Sui risultati di una prima rilevazione sulla gestione del patrimonio immobiliare presso gli enti locali, v. lo specifico paragrafo nella III parte di questa relazione.

Sempre in tema di autonomia regolamentare degli enti locali, può essere qui anche ricordato che il comma 6 dell'art. 72 del d.l.vo n. 77 del 1995 dispone: "il regolamento di contabilità può prevedere la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne". Si tratta di una facoltà di cui gli enti dovrebbero fare ampio uso, soprattutto quando sussistano rilevanti e differenziate gestioni "esterne" di servizi, al fine di permettere una più compiuta e trasparente rappresentazione dell'effettiva situazione patrimoniale.

Peraltro, sembra doversi ritenere che anche il "conto consolidato patrimoniale" presupponga la tenuta di aggiornate scritture inventariali sulle "partecipazioni", in senso lato, dell'ente locale.

1.4.5 I termini per la ricostruzione degli inventari

Le operazioni di inventariazione secondo le nuove disposizioni hanno certo a volte incontrato difficoltà: i vecchi inventari erano come si è detto per lo più incompleti, e spesso da ricostruire sostanzialmente *ex novo*; per i beni demaniali già acquisiti (che andavano valutati "in misura pari all'ammontare del residuo debito dei mutui ancora in estinzione per lo stesso titolo") poteva essere talora necessario ricostruire la precisa causale di vecchi mutui interessanti più beni; l'acquisizione di alcuni beni demaniali poteva essere stata finanziata anche non con mutui ma con avanzi o specifici proventi; per i fabbricati poteva spesso mancare un corretto ed aggiornato "valore catastale" di riferimento, etc.

Orbene, queste difficoltà sono state adeguatamente considerate dal legislatore.

Per il completamento degli inventari secondo le nuove disposizioni, e la connessa ricostruzione degli stati patrimoniali, l'art. 116 del d.l.vo n. 77 del 1995 aveva infatti stabilito il termine del 31.12.1995, con l'esclusione dei beni mobili non registrati per i quali era fissata la data del 31.12.1996. Successivamente, il predetto termine del 31.12.1995 è stato prorogato al 31.5.1996 dall'art. 8 del d.l. 27.10.1995, n. 444, modificato dalla legge 20.12.1995, n. 539: per i beni mobili registrati è rimasto invece fermo il termine del 31.12.1996.

In sostanza, dalla pubblicazione sulla G.U. del d.l.vo n. 77, avvenuta il 18.3.1995, le amministrazioni locali hanno avuto più di un anno per adeguarsi alle nuove disposizioni, e per gli adempimenti concernenti i mobili registrati un tempo anche maggiore.

1.4.6 La rilevazione sulla ricostruzione degli inventari

Per accertare quale fosse la situazione dell'inventariazione al 31.5.1996, se per le operazioni in questione si fosse fatto ricorso a strutture esterne e con quali costi, se infine i sistemi di scritture fossero manuali o meccanizzati, questa sezione ha inviato un questionario ai 1.326 comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti ed alle 100 province.

In risposta al questionario, sono pervenute 639 risposte per i comuni e 80 per le

province, pari rispettivamente al 48,19% e all'80% degli enti interpellati (vedi tabella 1).

Tabella 1. Risposte al questionario sul completamento degli inventari pervenuti dai comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti (divisi per classi) e dalla province.

	05	06	07	08	09	10	11	totale	province
PIEMONTE	15	21	14	1	0	0	1	52	7
VALLE D'AOSTA	0	0	1	0	0	0	0	1	0
LOMBARDIA	28	58	22	3	1	0	1	113	8
LIGURIA	4	7	5	1	1	0	1	19	4
NORD OVEST	47	86	42	5	2	0	3	185	19
TRENTINO A. ADIGE	2	2	0	0	1	0	0	5	0
VENETO	20	37	15	1	2	2	0	77	7
FRIULI V. GIULIA	4	7	3	1	1	0	0	16	4
EMILIA ROMAGNA	15	26	17	2	7	0	0	67	8
NORD EST	41	72	35	4	11	2	0	165	19
TOSCANA	9	19	12	6	1	1	0	48	10
UMBRIA	1	5	3	0	2	0	0	11	2
MARCHE	2	7	5	1	0	0	0	15	3
LAZIO	3	8	7	0	0	0	0	18	4
CENTRO	15	39	27	7	3	1	0	92	19
ABRUZZO	2	5	1	1	0	0	0	9	4
MOLISE	0	1	1	0	0	0	0	2	1
CAMPANIA	3	14	10	1	0	0	1	29	4
PUGLIA	11	24	19	3	1	0	0	58	4
BASILICATA	2	5	0	1	0	0	0	8	2
CALABRIA	2	10	5	1	1	0	0	19	1
SUD	20	59	36	7	2	0	1	125	16
SICILIA	17	23	17	0	0	0	0	57	5
SARDEGNA	4	7	4	0	0	0	0	15	2
ISOLE	21	30	21	0	0	0	0	72	7
TOT. NAZIONALE	144	286	161	23	18	3	4	639	80

Dalle risposte pervenute, è risultato che 297 comuni e 47 province, pari rispettivamente al 46,47% e al 58,75%, hanno dichiarato di aver completamente ricostruito gli inventari alla data del 31.5.1996 (vedi tabella 2).

Tabella 2. Enti che hanno dichiarato di aver completato gli inventari al 31 maggio 1996.

	05	06	07	08	09	10	11	totale	province
PIEMONTE	7	10	7	1	0	0	0	25	4
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	19	27	14	0	0	0	0	60	5
LIGURIA	3	3	1	0	1	0	0	8	0
NORD OVEST	29	40	22	1	1	0	0	93	9
TRENTINO A. ADIGE	0	1	0	0	0	0	0	1	0
VENETO	8	15	8	0	1	0	0	32	3
FRIULI V. GIULIA	2	1	1	1	1	0	0	6	2
EMILIA ROMAGNA	7	16	13	1	2	0	0	39	5
NORD EST	17	33	22	2	4	0	0	78	10
TOSCANA	4	8	5	3	1	0	0	21	7
UMBRIA	1	2	1	0	1	0	0	5	1
MARCHE	1	4	2	1	0	0	0	8	2
LAZIO	3	4	2	0	0	0	0	9	4
CENTRO	9	18	10	4	2	0	0	43	14
ABRUZZO	0	5	1	0	0	0	0	6	3
MOLISE	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CAMPANIA	1	5	4	1	0	0	0	11	2
PUGLIA	4	14	7	1	0	0	0	26	3
BASILICATA	1	3	0	0	0	0	0	4	2
CALABRIA	2	5	2	0	1	0	0	10	1
SUD	8	32	14	2	1	0	0	57	12
SICILIA	7	7	6	0	0	0	0	20	1
SARDEGNA	2	2	2	0	0	0	0	6	1
ISOLE	9	9	8	0	0	0	0	26	2
TOT. NAZIONALE	72	132	76	9	8	0	0	297	47

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel prescritto termine del 31.5.1996, gli inventari per i beni demaniali e i beni immobili patrimoniali risultavano completati da 447 comuni e da 66 province, pari rispettivamente al 69,95% e all'82,50% degli enti che hanno risposto (vedi tabella 3).

Tabella 3. Enti che hanno dichiarato di aver completato gli inventari per i beni demaniali e per i beni immobili patrimoniali.

	05	06	07	08	09	10	11	totale	province
PIEMONTE	10	14	14	1	0	0	1	40	6
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	22	40	19	2	0	0	1	84	6
LIGURIA	3	6	4	0	1	0	1	15	1
NORD OVEST	35	60	37	3	1	0	3	139	13
TRENTINO A. ADIGE	1	2	0	0	0	0	0	3	0
VENETO	14	24	9	0	2	2	0	51	6
FRIULI V. GIULIA	4	5	1	1	1	0	0	12	3
EMILIA ROMAGNA	10	22	15	1	5	0	0	53	7
NORD EST	29	53	25	2	8	2	0	119	16
TOSCANA	5	12	8	6	1	0	0	32	9
UMBRIA	1	4	1	0	2	0	0	8	2
MARCHE	2	5	3	1	0	0	0	11	3
LAZIO	3	5	5	0	0	0	0	13	4
CENTRO	11	26	17	7	3	0	0	64	18
ABRUZZO	1	5	1	0	0	0	0	7	4
MOLISE	0	0	1	0	0	0	0	1	1
CAMPANIA	2	8	6	1	0	0	0	17	2
PUGLIA	6	19	12	3	1	0	0	41	4
BASILICATA	1	3	0	0	0	0	0	4	2
CALABRIA	2	7	4	0	1	0	0	14	1
SUD	12	42	24	4	2	0	0	84	14
SICILIA	9	12	10	0	0	0	0	31	3
SARDEGNA	3	4	3	0	0	0	0	10	2
ISOLE	12	16	13	0	0	0	0	41	5
TOT. NAZIONALE	99	197	116	16	14	2	3	447	66

Per 378 comuni e 16 province, pari rispettivamente al 59,15% e al 20%, risultano per i beni immobili sistemi di scritture meccanizzati anzichè manuali (vedi tabella 4).

Tabella 4. Enti che hanno sistemi meccanizzati di scritture per i beni immobili.

	05	06	07	08	09	10	11	totale	province
PIEMONTE	10	17	11	1	0	0	1	40	3
VALLE D'AOSTA	0	0	1	0	0	0	0	1	0
LOMBARDIA	18	41	16	2	1	0	1	79	3
LIGURIA	1	6	4	0	1	0	1	13	1
NORD OVEST	29	64	32	3	2	0	3	133	7
TRENTINO A. ADIGE	1	2	0	0	0	0	0	3	0
VENETO	13	26	8	1	2	2	0	52	2
FRIULI V. GIULIA	4	4	2	1	0	0	0	11	0
EMILIA ROMAGNA	12	22	11	2	7	0	0	54	1
NORD EST	30	54	21	4	9	2	0	120	3
TOSCANA	8	15	9	4	1	0	0	37	1
UMBRIA	1	1	2	0	2	0	0	6	1
MARCHE	1	7	3	1	0	0	0	12	1
LAZIO	1	4	3	0	0	0	0	8	0
CENTRO	11	27	17	5	3	0	0	63	3
ABRUZZO	0	4	1	0	0	0	0	5	1
MOLISE	0	0	1	0	0	0	0	1	0
CAMPANIA	0	4	2	1	0	0	0	7	1
PUGLIA	1	3	8	2	1	0	0	15	1
BASILICATA	0	1	0	0	0	0	0	1	0
CALABRIA	2	2	3	0	1	0	0	8	0
SUD	3	14	15	3	2	0	0	37	3
SICILIA	4	6	6	0	0	0	0	16	0
SARDEGNA	3	4	2	0	0	0	0	9	0
ISOLE	7	10	8	0	0	0	0	25	0
TOT. E NAZIONALE	80	169	93	15	16	2	3	378	16

299 comuni e 17 province, pari rispettivamente al 46,79% e al 21,25%, si sono poi avvalsi dell'ausilio di strutture esterne per le operazioni di inventariazione (vedi. tabella 5).

Tabella 5. Enti che per il completamento degli inventari hanno fatto ricorso a strutture esterne.

	05	06	07	08	09	10	11	totale	province
PIEMONTE	9	15	6	1	0	0	1	32	4
VALLE D'AOSTA	0	0	1	0	0	0	0	1	0
LOMBARDIA	19	37	16	1	0	0	0	73	1
LIGURIA	3	4	2	0	0	0	1	10	2
NORD OVEST	31	56	25	2	0	0	2	116	7
TRENTINO A. ADIGE	0	1	0	0	0	0	0	1	0
VENETO	9	20	5	1	1	0	0	36	2
FRIULI V. GIULIA	1	0	1	1	0	0	0	3	0
EMILIA ROMAGNA	10	13	12	0	3	0	0	38	2
NORD EST	20	34	18	2	4	0	0	78	4
TOSCANA	5	7	5	2	0	0	0	19	2
UMBRIA	1	3	0	0	0	0	0	4	0
MARCHE	0	4	5	1	0	0	0	10	0
LAZIO	1	2	4	0	0	0	0	7	0
CENTRO	7	16	14	3	0	0	0	40	2
ABRUZZO	1	3	1	1	0	0	0	6	1
MOLISE	0	1	1	0	0	0	0	2	0
CAMPANIA	0	7	3	1	0	0	0	11	1
PUGLIA	4	6	12	2	0	0	0	24	0
BASILICATA	0	2	0	0	0	0	0	2	0
CALABRIA	2	2	3	0	0	0	0	7	0
SUD	7	21	20	4	0	0	0	52	2
SICILIA	0	3	2	0	0	0	0	5	1
SARDEGNA	2	4	2	0	0	0	0	8	1
ISOLE	2	7	4	0	0	0	0	13	2
TOT. NAZIONALE	67	134	81	11	4	0	2	299	17

Le spese degli enti che hanno fatto ricorso a strutture esterne variano in misura rilevante da caso a caso: fra gli enti che hanno risposto al questionario, 40 dichiarano comunque importi per più di 100 milioni (vedi tabella 6).

Tabella 6. Enti che hanno dichiarato le maggiori spese per il ricorso a strutture esterne.

REGIONE	ENTE	PR	CL	IMPORTI
LIGURIA	GENOVA	GE	11	11.844.000.000
PIEMONTE	TORINO	TO	11	5.092.095.000
LOMBARDIA	A.P. DI BRESCIA	BS		1.034.837.435
LIGURIA	A.P. DI GENOVA	GE		450.000.000
CAMPANIA	BENEVENTO	BN	08	432.645.000
LOMBARDIA	PADERNO DUGNANO	MI	07	310.440.000
LOMBARDIA	MANTOVA	MN	07	270.000.000
ABRUZZO	L'AQUILA	AQ	08	261.800.000
TOSCANA	GROSSETO	GR	08	250.000.000
PIEMONTE	SALUZZO	CN	06	246.709.000
LOMBARDIA	VARESE	VA	08	235.620.000
LOMBARDIA	MONTICHIARI	BS	06	230.000.000
CAMPANIA	A.P. DI SALERNO	SA		218.000.000
PUGLIA	BARLETTA	BA	08	200.000.000
EMILIA ROMAGNA	A.P. DI MODENA	MO		198.000.000
TOSCANA	A.P. DI GROSSETO	GR		196.350.000
CALABRIA	RENDE	CS	07	187.486.350
FRIULI V. GIULIA	UDINE	UD	08	178.500.000
VENETO	A.P. DI VERONA	VR		155.723.400
TOSCANA	SIENA	SI	07	154.000.000
LIGURIA	SAN REMO	IM	07	153.510.000
LOMBARDIA	CORSICO	MI	07	150.015.710
EMILIA ROMAGNA	CENTO	FE	07	150.000.000
VENETO	A.P. DI TREVISO	TV		148.842.000
EMILIA ROMAGNA	SANTARCANGELO DI ROMAGNA	RN	06	147.155.000
VENETO	BOVOLONE	VR	06	144.870.160
VENETO	TREVISO	TV	08	142.712.750
EMILIA ROMAGNA	SASSUOLO	MO	07	139.825.000
PUGLIA	FASANO	BR	07	131.233.600
VENETO	MIRANO	VE	07	130.000.000
SICILIA	PRIOLO GARGALLO	SR	06	127.310.563
VENETO	ROVIGO	RO	07	120.000.000
TOSCANA	FIGLINE VALDARNO	FI	06	120.000.000
SARDEGNA	SESTU	CA	06	116.000.000
LAZIO	ALBANO LAZIALE	RM	07	112.506.000
PUGLIA	ANDRIA	BA	08	109.000.860
EMILIA ROMAGNA	A.P. DI PARMA	PR		108.685.000
SARDEGNA	A.P. DI NUORO	NU		106.160.000
EMILIA ROMAGNA	FORLI'	FO	09	103.165.425
ABRUZZO	LANCIANO	CH	07	100.000.000

Dai dati ora riportati, e dalle relative tabelle, risultano indubbi ritardi, diffusi un po' in tutto il territorio nazionale, ed una "meccanizzazione" meno frequente al sud e nelle isole.

Inoltre, risultano spese anche di rilievo, in alcuni casi specialmente se rapportate alle dimensioni degli enti.

1.5 Rapporti tra enti locali ed organismi gestionali esterni: profili generali

Come è noto, la gestione dei servizi pubblici locali, anteriormente agli anni 1990, si avvaleva di moduli operativi fortemente burocratizzati, in rapporto, per lo più, di immedesimazione organica con l'ente, e considerati sempre meno rispondenti alle crescenti richieste di servizi più efficienti, di livello consono all'accresciuto sviluppo e alle nuove esigenze della comunità.

Si avvertiva l'esigenza di adottare strumenti più agili e snelli favorendo gestioni di tipo imprenditoriale, precisamente finalizzate all'economicità e conseguimento dei risultati e ridimensionando l'intervento pubblico nella gestione per favorire l'ingresso della cosiddetta "privatizzazione".

Recependo le istanze e le attese, il legislatore, con l'emanazione della legge n° 142 del 1990, ha individuato 5 modelli gestori, elencandoli all'art. 22, (gestione in economia, in concessione a terzi, a mezzo di aziende speciali, istituzioni e società per azioni a prevalente capitale pubblico). Ha previsto, poi, con l'art. 25, forme di collaborazioni associative, alle quali ha riconosciuto qualificazioni di enti pubblici economici, individuabili nei consorzi per i servizi a carattere imprenditoriale.

Emergono indubbiamente le figure che, in posizione di terzietà, possono aggregare risorse pubbliche e private. Ci si riferisce, in particolare, alle nuove figure dell'azienda speciale - cui è stata riconosciuta personalità giuridica - ed alle società per azioni. Circa i profili normativi, problematiche interpretative e portata quantitativa del fenomeno, si rinvia alla trattazione specifica, riferita nella parte III della presente relazione. Qui si vuole solo rimarcare come l'opzione tra le varie formule e fra gli stessi strumenti offerti nell'ambito di ciascuna di esse, debba essere sottoposta ad attente valutazioni da parte dell'ente locale, fermo restando che costituisce presupposto ineludibile, per le società, che vengano individuati concreti motivi di opportunità per la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, in relazione alla natura del servizio.

Sul piano della verifica empirica è ancora prematuro valutare quali dei moduli gestori sia preferibile adottare, al fine di prediligere una forma organizzativa rispetto alle altre, anche perchè intervengono fattori variabili in relazione alle diverse entità dei bacini di utenza, all'offerta di capitale privato, alla natura del servizio, alla remunerabilità del capitale investito.

Pertanto, in esito all'affermarsi di tali nuove realtà, si registra un inevitabile affievolimento del controllo da parte dell'ente locale, che dovrà fare perno essenzialmente sulla corretta impostazione degli indirizzi e degli obiettivi programmatici e sulla attenzione alla stipulazione delle convenzioni per la costituzione dei consorzi, dei contratti di servizio per le aziende speciali e dei patti parasociali per le società.

Ma l'attenzione degli amministratori locali non può non rivolgersi anche ai risultati della gestione indiretta ed alla loro ricaduta sia sull'ente amministrato che sulla platea degli utenti.