

LE GESTIONI DEFICITARIE DEGLI ENTI LOCALI DELLA CAMPANIA

1. Premessa.

L'obiettivo che la normativa più recente sugli enti locali persegue per realizzare quell'autonomia istituzionale e organizzativa voluta dalla Carta costituzionale è una autonomia finanziaria che si dovrebbe realizzare attraverso una graduale estensione del potere impositivo per avviare un processo che garantisca agli enti locali un autonomo flusso di risorse e riduca nel contempo le entrate derivate dallo Stato. Di uguale rilevante portata è l'operazione tesa a garantire che nella gestione degli enti si realizzi un sostanziale equilibrio e che lo stesso venga conservato nel tempo. Ciò può essere conseguito a condizione che venga analizzata la situazione gestionale dei singoli enti portando allo scoperto quell'indebitamento "sommerso" che si è accumulato nel tempo e il cui ripiano costituisce presupposto per una corretta e trasparente impostazione dei prossimi bilanci alla luce dei principi introdotti dalla legge n. 142 del 1990 di riforma delle autonomie locali e resi esecutivi con il decreto legislativo n.77 del 1995.

L'esigenza di un monitoraggio delle gestioni in presenza di squilibri finanziari era stata avvertita già un decennio fa quando con l'articolo 28 della legge 29 ottobre 1987, n.440, si era affidato alla Corte il compito di esaminare le gestioni "di tutti gli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio" sulla base delle segnalazioni degli organi regionali di controllo.

Una indagine a carattere nazionale nel 1992 aveva sottoposto ad esame, con riferimento all'esercizio 1989, sulla base delle periodiche comunicazioni degli organi regionali di controllo, n.3.462 enti locali (il 42% del totale) ed i risultati conseguiti sono stati rimessi al Parlamento con il referto deliberato dalla Sezione enti locali nell'adunanza plenaria del 19 febbraio 1993. Nello stesso referto si affermava che le rilevazioni non potevano ritenersi esaustive delle fenomenologie considerate soprattutto per quanto concerne i debiti fuori bilancio. E' questa la ragione che ha determinato la Sezione ad inserire nel piano delle rilevazioni indagini più approfondite, da condurre su singole realtà regionali, dirette ad accertare la presenza di situazioni deficitarie partendo dalle aree in cui, sulla base dei risultati del precedente referto, il fenomeno presentava una maggiore diffusione.

Dopo una prima analisi condotta sulle situazioni deficitarie degli enti locali della Calabria, i cui risultati sono stati rimessi al Parlamento con il referto del 21 luglio 1995, la ricerca ha interessato la Campania, regione in cui diffusi risultavano i casi di squilibrio gestionale. Infatti, secondo l'indagine generale condotta nel 1993, su n.555 enti locali alla fine del 1989 presentavano un risultato di amministrazione negativo comprensivo dei debiti fuori bilancio n.167 enti pari al 30%, con un deficit globale di 727 miliardi pari al 32% del complessivo deficit accertato in sede nazionale rispetto ad una popolazione regionale che rappresenta soltanto il 9,7% di quella nazionale.

2. Il quadro normativo

Le disposizioni che hanno attribuito in modo specifico alla Corte dei conti il compito di esaminare la gestione di tutti gli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio sono contenute nell'articolo 28 della legge 29 ottobre 1987 n.440.

Il legislatore ha previsto nella stessa disciplina due fenomeni: il disavanzo di amministrazione e i debiti fuori bilancio, considerati patologici e in presenza dei quali l'ente locale è tenuto ad adottare provvedimenti per il riequilibrio della gestione.

Le prime disposizioni alle quali è necessario fare riferimento sono contenute nell'articolo 1 *bis* della legge 9 agosto 1986, n.488 che, dopo aver fissato il termine del 30 settembre per l'approvazione del conto consuntivo, ha stabilito gli adempimenti ai quali gli enti locali sono tenuti qualora per eventi straordinari e imprevisi il conto consuntivo si chiuda con un disavanzo di amministrazione ovvero rechi l'indicazione di debiti fuori bilancio.

Il sistema prevedeva che venisse evidenziata in sede di approvazione del conto consuntivo la presenza dei debiti fuori bilancio esistenti alla chiusura dell'esercizio al quale il consuntivo si riferiva. Entro il successivo 15 ottobre l'ente doveva adottare i provvedimenti necessari per riportare in equilibrio la gestione, obiettivo che poteva essere realizzato entro il termine massimo di un triennio con inizio dall'esercizio nel corso del quale i debiti erano stati riconosciuti.

La normativa richiamata stabiliva, per la copertura dei debiti, l'utilizzazione di tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti da assunzione di prestiti e di quelle con specifica destinazione, consentendo anche l'impiego dei proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali non redditizi.

Con la legge 24 aprile 1989, n.144 all'articolo 24 è stata introdotta una disciplina che prevedeva uno straordinario riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Alla copertura del fabbisogno finanziario necessario per far fronte ai debiti riconosciuti e all'eventuale disavanzo di amministrazione si poteva provvedere con un piano della durata massima di cinque anni, con inizio da quello nel quale i debiti erano stati riconosciuti e il disavanzo accertato; il ripiano doveva essere comunque completato entro il 1993. L'adozione di un piano pluriennale per il riequilibrio comportava per l'ente l'obbligo di stanziare ogni anno in bilancio e di impegnare gli importi delle rate programmate.

Il termine per il riconoscimento dei debiti era stato stabilito al 30 settembre 1990 con l'articolo 14 *ter* della legge 28 febbraio 1990, n.38, riducendo la durata massima del ripiano a quattro anni, con termine finale sempre nell'esercizio 1993 e consentendo per la copertura anche l'utilizzazione delle quote residue di mutui contratti con istituti di credito diversi dalla Cassa di risparmio.

Una ulteriore proroga al 15 luglio 1991 è stata prevista dall'articolo 12 *bis* della legge 15 marzo 1991, n.80 per il riconoscimento di debiti fuori bilancio relativi ad opere, forniture di beni, servizi, prestazioni ordinarie o pendenze comunque costituite in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n.142 di riforma delle autonomie locali.

Dopo aver affermato il termine perentorio del 15 luglio 1991 per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, con lo stesso articolo 12 *bis* al comma 4° sono state individuate alcune tipologie di debiti fuori bilancio che potevano essere riconosciute e sanate oltre il termine ultimo previsto.

Si tratta dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) sentenze passate in giudicato;
- b) copertura di disavanzi di enti, aziende ed organismi dipendenti dall'ente locale;
- c) procedure espropriative o d'occupazione d'urgenza;
- d) fatti e provvedimenti ai quali non abbiano concorso interventi o decisioni di amministratori o dipendenti dell'ente.

Sulla base della normativa illustrata non è più consentito il riconoscimento di debiti fuori bilancio al di fuori delle tipologie sopraelencate. Gli eventuali debiti sorti dopo il termine sono da considerare estranei alla sfera giuridica dell'ente e di essi devono rispondere gli amministratori o i funzionari che li hanno contratti secondo quanto previsto dall'art.23 della legge n.144 del 1989.

Riassumendo, in presenza di debiti fuori bilancio l'ente entro il termine del 15 luglio 1991 doveva provvedere in primo luogo ad adottare un provvedimento di riconoscimento con il quale, previa valutazione della ricorrenza dei requisiti previsti dalle norme, faceva proprio il debito sorto ad opera di soggetto non legittimato o in forme diverse da quelle prescritte. Operato il riconoscimento, si doveva provvedere al ripiano dei debiti fuori bilancio che poteva avvenire nello stesso esercizio in cui i debiti erano stati riconosciuti attraverso apposito stanziamento in bilancio e conseguente impegno ovvero il riassorbimento poteva essere ripartito in più esercizi finanziari; in tal caso i debiti fuori bilancio riconosciuti, ma non ancora inseriti nei bilanci di previsione, erano da considerare ancora "fuori bilancio". Infatti solo con l'assunzione dell'impegno di spesa si determina la effettiva scomparsa del debito "fuori bilancio".

Il decreto legislativo n.77 del 1995 modificato dal decreto legislativo n.336 del 1996 con l'articolo 37 ha confermato sostanzialmente - come già rilevato nel volume I, parte I, par. 1.3 - la precedente disciplina per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio introducendo tra le tipologie di debiti riconoscibili la ricapitalizzazione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali.

Con decreto-legge 26 gennaio 1996 n.32 all'articolo 2 è stata prevista la possibilità di riconoscere entro il 31 dicembre 1996 debiti fuori bilancio sorti entro il 12 giugno 1990 la cui conoscenza sia intervenuta dopo il 15 luglio 1991. Il decreto-legge dopo quattro reiterazioni l'ultima delle quali è del 20 settembre 1996 non risulta essere stato convertito, pertanto è tornata in vigore la precedente disciplina.

3. I fenomeni oggetto dell'indagine

Secondo quanto previsto dall'articolo 28 della legge n. 440 del 1987 la sfera di cognizione delle gestioni degli enti locali, prevista dall'articolo 13 della legge 26 febbraio 1982, n.51, è stata ampliata attribuendo alla Sezione enti locali della Corte dei conti il compito di esaminare la gestione di tutti gli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio. Dei due fenomeni indicati dal legislatore per la loro significatività al fine di valutare le situazioni di squilibrio gestionale, è opportuno definire i contenuti per una migliore comprensione dei risultati dell'indagine.

3.1 Il disavanzo

Al termine "disavanzo", riportato nel testo normativo in precedenza richiamato, la Sezione, tra i vari saldi che possono essere calcolati alla fine di ciascun esercizio, ha scelto

di dare il significato di "disavanzo di amministrazione" in quanto risultato più generale e significativo che assume in sé sia le risultanze della gestione di competenza che quelle riferite alla gestione dei residui.

Il risultato di amministrazione, esposto nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria del conto consuntivo, è ricavato sommando il fondo di cassa rilevato a fine anno ai residui attivi prodotti dalla gestione di competenza e dalla gestione dei residui e detraendo da tale somma i residui passivi provenienti sia dalla gestione di competenza che da quella dei residui. E' da tener presente che, essendo applicabile agli enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti la disciplina relativa alla tesoreria unica, al fondo di cassa esistente presso il tesoriere a fine esercizio deve essere aggiunto il fondo di cassa risultante presso la Tesoreria provinciale dello Stato.

Il risultato di amministrazione, così calcolato sulla base dei dati esposti all'interno del conto consuntivo, deve essere rielaborato in presenza di elementi non rilevabili dal conto. Si tratta in primo luogo dei residui passivi della gestione di parte corrente che, secondo quanto disposto dall'articolo 21 del D.P.R. n.421 del 1979, dopo una permanenza nel conto consuntivo della durata di un biennio, devono essere cancellati in applicazione dell'istituto della perenzione. Dal risultato di amministrazione "proprio" quale risultante delle poste contenute nel conto consuntivo, se positivo (avanzo) dovranno essere detratti tutti i residui passivi di parte corrente cancellati per perenzione fino alla chiusura del conto consuntivo considerato e non ancora caduti in prescrizione; gli stessi residui dovranno invece essere aggiunti ad un risultato di amministrazione negativo (disavanzo).

Il motivo che ha determinato l'evidenziazione nel risultato di amministrazione dei residui cancellati per perenzione risiede nel fatto che i residui perenti cancellati dal conto consuntivo conservano la loro qualità di debiti e come tali devono essere riportati nel loro ammontare complessivo nel conto del patrimonio e, in caso di richiesta di adempimento da parte dei creditori, il loro finanziamento deve essere prioritariamente assicurato con la parte dell'avanzo di amministrazione che a tale scopo deve essere accantonata.

Il risultato di amministrazione positivo, detratti i residui perenti, è definito "disponibile" in quanto utilizzabile per la copertura di maggiori spese nel bilancio di previsione di un successivo esercizio.

Se nel calcolare il risultato di amministrazione si considerano nella parte passiva, oltre ai residui cancellati per perenzione, i debiti fuori bilancio riconosciuti e non ancora ripianati a chiusura dell'esercizio, il nuovo risultato così conseguito è definito risultato di amministrazione "effettivo".

3.2 I debiti fuori bilancio

Il debito fuori bilancio è una obbligazione gravante sull'ente senza che sia stato perfezionato l'impegno contabile. Esso costituisce una deroga al principio della universalità del bilancio, riaffermato dall'articolo 4 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77, secondo il quale tutte le spese devono trovare la loro rappresentazione nel bilancio.

Il fenomeno è considerato con disfavore dal legislatore che, dopo averne previsto l'esistenza con la normativa emanata nel 1986, ha, come è stato in precedenza ricordato, attribuito alla Corte dei conti il compito di seguirne l'evoluzione e l'effettivo ripiano nei tempi previsti.

Nella indagine, sono stati considerati debiti fuori bilancio quelli riconosciuti dagli enti con formali provvedimenti. Ad essi sono stati aggiunti i debiti fuori bilancio derivanti da

interventi dell'autorità giudiziaria nei confronti del tesoriere per i quali non necessita un atto formale di riconoscimento, ma, non risultando l'assunzione dell'impegno, è necessaria la regolarizzazione della procedura contabile.

Sono stati inoltre considerati quali debiti fuori bilancio alcuni debiti contratti con istituzioni pubbliche per i quali, per la particolare disciplina normativa prevista sia in sede regionale che nazionale, spesso non sono stati adottati atti deliberativi di riconoscimento. In tali casi sono state considerate quali debiti fuori bilancio le somme non impegnate nel corso dell'esercizio rispetto a quanto richiesto dalla amministrazione creditrice per le forniture.

In relazione alle difficoltà di interpretazione delle norme succedutesi nel tempo, si è posto il problema di stabilire la data di esistenza dei debiti fuori bilancio. Infatti gli interventi legislativi hanno fatto slittare più volte il termine ultimo per il riconoscimento straordinario dei debiti per cui si è ritenuto di adottare nella esposizione delle situazioni registrate una metodologia che, riconducendo ad unità il sistema di rilevazione sia dei disavanzi di amministrazione che dei debiti fuori bilancio, rendesse chiara e comparabile nel tempo la situazione deficitaria degli enti. Per la determinazione del risultato di amministrazione effettivo di ciascun ente comprendente, oltre ai residui passivi cancellati per perenzione, i debiti fuori bilancio accertati e rimasti da ripianare, si è assunto come momento determinante per la individuazione del complesso dei debiti fuori bilancio la data in cui si è provveduto al loro riconoscimento.

I debiti fuori bilancio riconosciuti con atti deliberativi dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascun anno sono stati considerati esistenti alla chiusura dell'esercizio precedente. Ai nuovi debiti individuati con il sistema illustrato sono stati aggiunti i debiti riconosciuti negli esercizi precedenti a quello considerato e non ripianati in quanto sia stato previsto per la loro eliminazione un piano pluriennale così come consentito dalla normativa. Dal debito complessivo così accertato è stata ogni anno detratta la quota di debiti per i quali è previsto dal programma di ripiano il riassorbimento in bilancio, dopo aver accertato che i suddetti debiti siano stati inseriti nel bilancio di previsione e regolarmente impegnati. E' solo con l'atto di impegno che il debito viene formalmente inserito nel bilancio e si trasforma in passività pregressa che troverà la sua esposizione nel conto consuntivo dell'ente.

Difficoltà interpretative dei dati sono emerse anche per la prassi di reiterare il riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Il sistema adottato da molti enti è quello di procedere al riconoscimento di debiti stabilendo un piano per la loro eliminazione e poi in un esercizio successivo di procedere ad un riconoscimento di nuovi debiti fuori bilancio a cui si aggiungono i debiti già riconosciuti, ma non ancora impegnati, adottando un nuovo ripiano per il complesso dei debiti che si sostituisce a quello precedente. Con questo procedimento alcuni enti nascondono la mancata attuazione del primo piano di risanamento e spesso fanno slittare gli impegni assunti in sede di programmazione.

4. La metodologia di indagine

In relazione ai risultati conseguiti con l'indagine compiuta nel 1992 ed ai limiti segnalati in quella sede di una rilevazione condotta su un solo esercizio finanziario, al fine di ottenere un quadro completo e veritiero della situazione debitoria fuori bilancio, una questione che si è posta all'attenzione ha riguardato il periodo di tempo da sottoporre ad esame.

La legislazione sui debiti fuori bilancio ha previsto la possibilità di ripianare in un arco temporale abbastanza ampio che ha raggiunto il limite massimo del quinquennio per i debiti riconosciuti nel 1989. L'accertamento della consistenza dei debiti limitato ad un solo anno lasciava ampi margini di scarsa attendibilità, in quanto gli enti hanno spesso ritenuto di dover denunciare solo i nuovi riconoscimenti di debiti senza riproporre alla fine di ogni anno la situazione globale comprensiva dei debiti riconosciuti negli anni precedenti ma non ancora inseriti in bilancio. Per tali ragioni si è ritenuto opportuno ricostruire la situazione debitoria per il quinquennio 1987 - 1991. Il 1987 quale anno di prima applicazione della legge n.318 del 1986 che ha disciplinato il riconoscimento e il ripiano dei debiti fuori bilancio e il 1991 anno in cui, secondo il legislatore, il fenomeno dei debiti fuori bilancio doveva essere definitivamente evidenziato attraverso il riconoscimento da adottare entro il termine perentorio del 15 luglio.

L'indagine generale sulle gestioni deficitarie ha portato ad esaminare i conti consuntivi relativi al triennio 1989-1991 e alla acquisizione di notizie e di provvedimenti di riconoscimento e ripiano per i debiti fuori bilancio relativi agli esercizi 1987 e 1988.

Per ottenere tutti i provvedimenti di riconoscimento e ripiano adottati nel quinquennio è stata svolta una intensa attività istruttoria che ha coinvolto i 556 enti locali della regione ed ha consentito di chiarire le situazioni debitorie rese spesso confuse da carenze e imprecisioni contenute negli atti deliberativi.

Gli elementi presi in considerazione per avviare un confronto con gli enti sulle dichiarazioni e documentazioni presentate sono stati ricavati dalle relazioni predisposte dai revisori dei conti, dalle relazioni illustrative del conto presentate dalle Giunte, dalle certificazioni a consuntivo, dalle segnalazioni degli organi regionali di controllo, dai provvedimenti di approvazione dei conti e dagli stessi conti consuntivi.

L'esame del conto ha infatti consentito di:

- accertare l'esattezza del risultato di amministrazione disponibile attraverso la verifica dei dati di base necessari per il calcolo, con particolare riguardo per i residui passivi cancellati per perenzione;
- confrontare i risultati della gestione di cassa presentati dal tesoriere con quelli esposti dall'ente nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria, per rilevare eventuali divergenze, dovute a situazioni di credito del tesoriere nei confronti dell'ente, non registrate nel conto per pagamenti determinati da interventi dell'autorità giudiziaria;
- verificare la presenza di capitoli destinati al ripiano di debiti fuori bilancio sia nella parte corrente che negli investimenti e rilevare gli importi in essi esposti sia in conto competenza che in conto residui.

Dall'analisi della voluminosa documentazione pervenuta è stato possibile pervenire alla quantificazione alla fine di ogni esercizio dell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio ricavato sottraendo dai debiti riconosciuti e non ripianati le somme iscritte in bilancio e impegnate.

E' da tener presente che l'indagine ha accertato soltanto l'inserimento in bilancio dei debiti fermando la propria rilevazione alla fase dell'impegno senza prendere in considerazione l'effettiva eliminazione del debito attraverso il pagamento, in quanto, una volta provveduto all'impegno delle somme dovute, il mancato pagamento, trasformandosi in residuo passivo, troverà la propria evidenziazione nel risultato di amministrazione. Sono

stati rilevati casi in cui l'ente ha assunto impegni per debiti fuori bilancio che, portati a residui, sono stati cancellati in esercizi successivi.

La nuova metodologia di indagine applicata a tutti gli enti ha portato alla individuazione di nuove situazioni debitorie non emerse in occasione della precedente indagine che riguardano un grande numero di enti, che sono rilevanti e quindi possono essere considerate prodromiche di situazioni di dissesto.

Dopo la data del 15 luglio 1991 la normativa consente il riconoscimento solo per tipologie di debiti tassativamente determinate. Al fine di rendere nota l'evoluzione che il fenomeno ha avuto dopo il 1991, sono state prese in considerazione le situazioni debitorie riferite al 1994 che le amministrazioni provinciali ed i comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti hanno segnalato nei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 77 del 1995 e le indicazioni fornite dal Ministero dell'interno sempre per lo stesso anno sugli enti in condizioni strutturalmente deficitarie. Sono state quindi raffrontate per singolo ente le situazioni emerse nel 1994 con quelle registrate alla fine del 1991.

Da una specifica indagine svolta nel corso del 1995 per tutto il territorio nazionale sugli enti di maggiori dimensioni i cui risultati sono stati esposti nel referto al Parlamento dello scorso anno, è emerso che il fenomeno dei debiti fuori bilancio non riconosciuti e degli "oneri latenti" definiti come situazioni potenzialmente generatrici di oneri ma non ancora definite, era rilevante soprattutto per quanto concerne i maggiori oneri per espropri. E' stata quindi condotta per tutti gli enti locali della Campania una rilevazione delle situazioni debitorie derivanti da maggiori indennità di espropriazione e poiché gli enti interpellati hanno manifestato difficoltà nel definire il debito sotto il profilo quantitativo, l'indagine ha preso le mosse dalle domande presentate dagli enti alla Cassa depositi e prestiti per ottenere un mutuo per il pagamento di maggiori oneri di esproprio ai sensi della legge n.458 del 1988. L'ammontare dei fondi richiesti alla Cassa è stato sottoposto all'attenzione dei singoli enti che hanno illustrato l'evoluzione della situazione nel tempo ed hanno fornito, sulla base di un accertamento del contenzioso pendente, dati sull'indebitamento complessivo nel settore considerato alla fine del 1995 che seppure non definitivi in quanto sottoposti alla valutazione dell'autorità giudiziaria, evidenziano un volume di debiti che dovrebbe essere non lontano dalla realtà.

5. La situazione degli enti locali della Campania

Gli enti locali territoriali della regione Campania sono secondo i risultati del censimento del 1991:

- n.5 amministrazioni provinciali (Avellino, Benevento, Caserta, Napoli, Salerno);
- n.551 comuni.

La ripartizione dei comuni secondo le province di appartenenza e le dimensioni demografiche mostra la seguente situazione:

CLASSI DEMOGRAFICHE	Avellino	Benevento	Caserta	Napoli	Salerno	TOTALE
classe 0 da 1 a 499	1	0	0	0	2	3
classe 1 da 500 a 999	9	8	6	0	19	42
classe 2 da 1.000 a 1.999	39	20	21	2	42	124
classe 3 da 2.000 a 2.999	20	17	10	2	23	72
classe 4 da 3.000 a 4.999	31	24	14	7	25	101
classe 5 da 5.000 a 9.999	14	6	30	20	25	95
classe 6 da 10.000 a 19.999	3	2	16	25	11	57
classe 7 da 20.000 a 59.999	2	0	6	26	10	44
classe 8 da 60.000 a 99.999	0	1	1	8	0	10
classe 9 da 100.000 a 249.999	0	0	0	1	1	2
classe 11 oltre 500.000	0	0	0	1	0	1
amministrazioni provinciali	1	1	1	1	1	5
Totale	120	79	105	93	159	556

Dai dati esposti si evidenzia che l'80% dei comuni ha una popolazione inferiore a 10.000 abitanti e che il 30% ha una popolazione inferiore a 2.000 abitanti. A livello provinciale la presenza di comuni con popolazione inferiore a 2.000 abitanti è particolarmente rilevante nelle province di Avellino e di Salerno con il 40% e nella provincia di Benevento con il 35%, mentre nella provincia di Napoli il 66% dei comuni appartiene alle classi demografiche con popolazione superiore a 10.000 abitanti.

Segnalatore di uno stato di malessere in cui si trovano le istituzioni locali può essere considerato il fenomeno dello scioglimento dei consigli provinciali e comunali. Nel periodo 1990-1995 il 12% di tutti gli enti locali territoriali ha subito lo scioglimento dei propri organi rappresentativi; il fenomeno in Campania si presenta molto più diffuso con una percentuale del 26%; otto amministrazioni comunali hanno subito lo scioglimento due volte. Riguardo ai motivi che hanno determinato lo scioglimento si rilevano nelle province di Caserta e Napoli casi determinati da ragioni di ordine pubblico. In 50 comuni ed in una amministrazione provinciale sono stati rimossi n.85 amministratori, di cui n.12 ricoprivano la carica di sindaco, in applicazione dell'articolo 40 della legge 8 giugno 1990, n.142. Il fenomeno è particolarmente diffuso nella provincia di Caserta in cui sono n.29 gli enti che hanno registrato rimozioni di amministratori e sono n.7 i sindaci rimossi.

6. Le segnalazioni degli organi regionali di controllo

L'articolo 28 della legge n. 440 del 1987 nel prevedere che la Corte esamini la gestione di tutti gli enti i cui consuntivi chiudano in disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio, ha affidato agli organi regionali di controllo il compito di comunicare alla Corte l'elenco degli enti che si trovino nelle sopraindicate situazioni.

Le segnalazioni pervenute alla Sezione enti locali per l'esercizio 1989 riguardano n.245 enti, n. 293 per il 1990 e n. 183 per il 1991. Si è ritenuto opportuno estendere l'esame a tutti gli enti della regione (n. 556) e dai risultati dell'indagine è emerso che nel 1989 gli enti che presentavano debiti fuori bilancio erano n. 393, nel 1990 erano n. 350 e nel 1991 ammontavano a n.422.

Per realizzare l'obiettivo di sottoporre ad esame tutti gli enti era necessario acquisire i conti consuntivi approvati nel triennio e la documentazione necessaria per verificare la consistenza dei debiti fuori bilancio.

Considerato lo scarso grado di adempimento soprattutto dei comuni con popolazione fino ad 8.000 abitanti, l'acquisizione di tutti i conti consuntivi si è realizzata solo a seguito di una intensa attività di sollecitazione. Per gli enti che avevano dichiarato il dissesto, non essendo disponibile il conto consuntivo, è stata acquisita la documentazione necessaria per un accertamento della complessiva situazione debitoria.

7. Gli enti con situazioni deficitarie

7.1 Il disavanzo di amministrazione compresi i residui perenti

La rilevazione del risultato di amministrazione disponibile per tutti gli enti, esclusi quelli che hanno dichiarato il dissesto, che risultano n.536 nel 1989, evidenzia che quelli con disavanzo di amministrazione sono n.75 così distribuiti: n.7 in provincia di Avellino, n.14 in provincia di Benevento, n.22 in provincia di Caserta, n.18 in provincia di Napoli e n.14 in provincia di Salerno (vedi prospetto n.1).

Il disavanzo complessivo ammonta a 74.658 milioni di cui 3.129 milioni negli enti in provincia di Avellino, 4.341 milioni negli enti in provincia di Benevento, 22.370 milioni negli enti in provincia di Caserta, 41.322 milioni negli enti in provincia di Napoli e 3.496 milioni negli enti in provincia di Salerno.

Il disavanzo medio pro-capite a livello regionale è pari a 100.000 lire; a livello provinciale sono i comuni della provincia di Napoli con 154.000 lire ad avere il disavanzo pro-capite più elevato che raggiunge le punte massime di circa 195.000 lire negli enti delle classi V e VI. Presentano un pro-capite superiore alla media regionale anche i comuni della provincia di Benevento con 125.000 lire e con punte massime negli enti della I e II classe demografica rispettivamente con 176.000 e con 160.000 lire. La rilevazione dei dati per classi demografiche evidenzia che i valori più elevati si registrano nei comuni delle classi VIII e VI rispettivamente con 148.000 e con 142.000 lire e in quelli di minori dimensioni (137.000 lire nella classe I e 112.000 lire nella classe II).

Alla fine del 1990, su n.519 enti non dissestati, il numero di enti in disavanzo si riduce da n.75 a n.65, ma si assiste ad un incremento del numero di enti in disavanzo (+2) tra quelli di minori dimensioni demografiche (con popolazione fino a 2.000 abitanti) e nei comuni della provincia di Avellino. Alla riduzione del numero di enti in disavanzo corrisponde una diminuzione del 6% del disavanzo complessivo (da 74.658 a 70.228

milioni) che è il risultato di una riduzione del 65% e del 20% rispettivamente nelle province di Benevento e di Napoli e di un incremento del 99% e del 56% rispettivamente nelle province di Salerno e Avellino (vedi prospetto n.2).

Il disavanzo pro-capite medio a livello regionale aumenta da 100.000 a 108.000 lire. Gli incrementi più consistenti dei disavanzi pro-capite si rilevano negli enti appartenenti alla classe demografica VI (da 142.000 a 282.000 lire) e alla classe II (da 112.000 a 131.000 lire). A livello provinciale i maggiori aumenti si registrano negli enti della provincia di Caserta (+31%) e in quelli della provincia di Avellino (+24%).

Una ulteriore riduzione nel numero di enti in disavanzo si registra alla fine del triennio nel 1991 (n.51 enti rispetto a n.65) ma ad essa si contrappone un aumento del disavanzo complessivo rispetto al 1990 del 9% (da 70.228 a 76.746 milioni) in misura particolarmente accentuata negli enti della provincia di Benevento ed in quelli della provincia di Salerno. In aumento anche il disavanzo pro-capite medio a livello regionale (da 108.000 a 163.000 lire) derivante in massima parte dal pro-capite medio registrato negli enti della provincia di Napoli (173.000 lire nel 1990 e 322.000 lire nel 1991). Con riferimento alle classi demografiche sono gli enti delle classi VI, IV e VIII ad esporre i disavanzi pro-capite più consistenti (rispettivamente 325.000, 250.000 e 224.000 lire) (vedi prospetto n.3).

7.2 I debiti fuori bilancio

La situazione dei debiti fuori bilancio negli enti che non hanno dichiarato il dissesto, alla fine del 1989 mette in evidenza un rilevante numero di enti locali in cui si verifica tale fenomeno. Dei n.556 enti presenti nella regione Campania, n.374, comprese le amministrazioni provinciali, pari al 67%, chiudono l'esercizio con debiti fuori bilancio. La provincia in cui più diffuso appare il fenomeno è quella di Napoli con 80 enti su 93, pari all'86%; seguono con una percentuale del 78% la provincia di Caserta e con il 72% quella di Salerno, mentre registrano una minore presenza del fenomeno le province di Benevento con il 57% e di Avellino con il 44% (vedi prospetto n.4).

L'ammontare complessivo delle situazioni debitorie fuori bilancio è pari a 1.243.889 milioni, di cui 47.681 milioni riguardano le cinque amministrazioni provinciali e 473.785 milioni sono stati rilevati nel comune di Napoli. I restanti 722.423 milioni si ripartiscono tra gli enti delle varie province nel modo seguente:

- 283.904 milioni negli enti della provincia di Napoli, escluso il comune di Napoli;
- 220.287 milioni negli enti della provincia di Salerno;
- 119.438 milioni negli enti della provincia di Caserta;
- 67.205 milioni negli enti della provincia di Avellino;
- 31.589 milioni negli enti della provincia di Benevento.

Per valutare il peso che la situazione debitoria fuori bilancio riveste in relazione alle dimensioni demografiche, si è ritenuto di calcolare l'incidenza che la massa debitoria, accertata e non ancora ripianata, ha sulla popolazione dei comuni in cui i debiti fuori bilancio sono presenti.

A livello regionale il valore medio del debito pro-capite calcolato sulla popolazione degli enti con debiti fuori bilancio è di 185.000 lire. Rispetto a tale dato risultano debiti medi pro-capite più elevati negli enti delle province di Caserta (197.000 lire), di Salerno (199.000 lire) e di Napoli (209.000 lire).

Un esame condotto per classi demografiche mostra che la percentuale di comuni con debiti fuori bilancio cresce con l'aumento della dimensione demografica degli enti

Il debito medio pro-capite presenta i valori massimi nella classe con popolazione fino a 499 abitanti con 1.103.000 lire e nel comune di Napoli con 444.000 lire.

Alla fine del 1990 il numero di enti interessati dal fenomeno presenta un incremento di n.39 enti (da n.374 a n.413) che interessa in modo particolare la provincia di Avellino (da 53 a 77 enti) e la provincia di Salerno (da 114 a 126 enti), mentre nella provincia di Benevento si registra un riduzione di 2 enti. All'aumento complessivo del 10% del numero degli enti corrisponde una crescita della situazione debitoria fuori bilancio del 53% (pari a 661.259 milioni) che a livello regionale raggiunge 1.905.148 milioni, di cui 170.717 milioni denunciati dalle cinque amministrazioni provinciali (vedi prospetto n.5).

Dalle situazioni provinciali, stralciando i debiti del comune di Napoli che registra un incremento del 92% del loro ammontare, gli aumenti più rilevanti sono presenti negli enti della provincia di Caserta (+48%), in quelli della provincia di Napoli (+38%) e in quelli della provincia di Avellino (+35%) mentre per gli enti della provincia di Salerno si rileva l'incremento più contenuto (+6%).

Il dato relativo al debito pro-capite a livello regionale cresce da 185.000 a 201.000 lire e gli incrementi più consistenti si registrano negli enti in provincia di Benevento (da 163.000 a 264.000 lire). Si rileva che il debito medio per abitante più elevato si riscontra nel comune con popolazione fino a 499 abitanti con 1.044.000 lire e nel comune di Napoli con 854.000 lire.

Nel 1991 il numero degli enti scende a n.375, comprendendo solo due amministrazioni provinciali, e il debito complessivo aumenta da 1.905.148 a 2.060.620 milioni (vedi prospetto n.6).

Ad una diminuzione di 38 enti rispetto all'anno precedente pari al 9%, fa riscontro un incremento dei debiti fuori bilancio complessivi a livello regionale dell'8% ed una riduzione del debito medio pro-capite dell'8% (da 201.000 a 184.000 lire).

L'aumento della situazione debitoria complessiva è dovuta agli incrementi riscontrati nei comuni della provincia di Benevento (+28%) e nel comune di Napoli per 220 miliardi pari al 24%. Da un esame dei dati riferiti alle classi demografiche emerge che l'ammontare dei debiti fuori bilancio cresce soprattutto nei comuni delle classi VIII, VI e VII (con popolazione da 10.000 a 99.999 abitanti) nei quali si incrementa anche il debito medio pro-capite. Si confermano con il debito medio per abitante più elevato il comune di Napoli con 1.061.000 lire e il comune con meno di 500 abitanti della provincia di Salerno con 985.000 lire.

7.3 Il disavanzo di amministrazione effettivo

Rilevati il risultato di amministrazione disponibile ed i debiti fuori bilancio riconosciuti e rimasti da ripianare alla fine di ogni anno, è stato possibile ricavare, attraverso la somma algebrica dei due valori, il risultato di amministrazione "effettivo" che costituisce il saldo più significativo.

L'esame in questa parte si è concentrato sugli enti che espongono un risultato di amministrazione effettivo di segno negativo, esclusi gli enti dissestati, tralasciando quegli enti che, pur facendo registrare una situazione debitoria fuori bilancio, riescono a compensare tale massa passiva con un avanzo di amministrazione disponibile di maggiore importo.

Il numero di enti non dissestati con disavanzo effettivo nel 1989 è pari a n.281, (51% degli enti locali della regione) e l'ammontare complessivo è a livello regionale pari a 1.083.720 milioni, di cui 373.110 milioni nel comune di Napoli. I disavanzi effettivi complessivi più elevati si registrano negli enti della provincia di Napoli, escluso il comune di Napoli, con 277.584 milioni, negli enti della provincia di Salerno con 193.827 milioni ed in quelli della provincia di Caserta con 139.314 milioni (vedi prospetto n.7).

Se si esamina il numero di enti in cui è presente il fenomeno per singola classe demografica, si rileva che il 48% dei comuni con popolazione inferiore a 2.000 abitanti registra a fine esercizio 1989 un disavanzo di amministrazione effettivo; la percentuale sale al 50% per i comuni con popolazione da 2.000 a 19.999 abitanti e presenta il valore più elevato pari al 67% nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti. Non prendendo in considerazione il comune di Napoli, i disavanzi effettivi complessivi di maggiore consistenza si rilevano nei comuni delle classi VII e VI rispettivamente con 326.157 milioni e con 126.868 milioni. Se l'attenzione si sposta sul disavanzo medio pro-capite che permette una comparazione che tiene conto delle dimensioni demografiche degli enti, rispetto al valore a livello regionale di 233.000 lire, le province in cui si registrano i valori più elevati sono quella di Napoli con 304.000 lire e quella di Benevento con 267.000 lire.

L'analisi per classi demografiche evidenzia che è il comune della provincia di Salerno con popolazione inferiore a 500 abitanti a registrare il pro-capite più elevato con 814.000 lire seguito dal comune di Napoli con 350.000 lire e dai comuni della classe I e VI con un pro-capite medio superiore a 300.000 lire.

Nel 1990 gli enti con disavanzo di amministrazione effettivo aumentano a n.309 (+10%), l'ammontare complessivo del disavanzo a livello regionale aumenta del 49% portandosi da 1.083.720 a 1.613.274 milioni e manifesta un incremento del 4% il disavanzo effettivo medio pro-capite a livello regionale che si attesta a 242.000 lire (vedi prospetto n.8).

Rispetto al 1989 gli enti con disavanzo di amministrazione effettivo sono aumentati di 28 unità e l'incremento maggiore si rileva nella provincia di Avellino con 18 enti e nelle province di Caserta e Napoli rispettivamente con 5 e 4 enti. Per quanto concerne gli incrementi nei disavanzi effettivi complessivi il più consistente (+71%) si rileva nella provincia di Napoli fortemente influenzato dall'andamento del disavanzo del comune di Napoli che passa da 373.110 a 774.222 milioni; forti aumenti si registrano anche negli enti della provincia di Caserta (+47%) e di Avellino (+39%).

A livello provinciale il disavanzo effettivo medio pro-capite più elevato si rileva nei comuni della provincia di Benevento con 365.000 lire, il 37% in più rispetto al dato del 1989. In relazione alle dimensioni demografiche le classi con il pro-capite più consistente sono le stesse del 1989; si rilevano 725.000 lire nel comune di Napoli, 716.000 nel comune con popolazione inferiore a 500 abitanti, 352.000 e 302.000 lire nei comuni delle classi I e VI.

Con il 1991 si registra una riduzione del numero degli enti in disavanzo effettivo da n.309 a n.286 che è superiore a quello registrato nel 1989 e costituisce il 51% degli enti della regione; la consistenza complessiva del disavanzo effettivo aumenta del 12% raggiungendo 1.803.407 milioni e si riduce del 7% il disavanzo effettivo medio pro-capite a livello regionale che risulta pari a 225.000 lire (vedi prospetto n.9).

La riduzione del numero degli enti interessati al fenomeno è presente in tutte le province, ad eccezione di quella di Benevento in cui il dato rimane stabile; la diminuzione più accentuata si rileva in provincia di Salerno con 9 enti.

Il disavanzo effettivo complessivo a livello provinciale presenta un incremento del 70% negli enti della provincia di Benevento e del 20% in quelli della provincia di Napoli fortemente influenzati dall'aumento registrato nel comune di Napoli che vede crescere il disavanzo da 774.222 milioni nel 1990 a 1.020.392 milioni nel 1991. Nelle altre province la riduzione varia dal 9% degli enti della provincia di Salerno al 21% degli enti della provincia di Avellino.

Il risultato medio pro-capite diminuisce a livello regionale del 7% e a livello provinciale le riduzioni più consistenti si registrano in provincia di Benevento con il 29% e nella provincia di Caserta con il 17%. Si mantiene in crescendo il pro-capite negli enti in provincia di Napoli con un aumento del 20% dovuto in misura prevalente all'incremento registrato nel comune di Napoli che porta il pro-capite a 956.000 lire. Esaminato per dimensioni demografiche il pro-capite medio si conferma ai livelli più elevati nelle classi evidenziate nel 1989 e nel 1990 e registra incrementi rilevanti nella classe VIII (+33%) e nella classe VI (+27%).

7.4 Raffronto tra risultato di amministrazione disponibile e risultato di amministrazione effettivo

La rilevazione delle situazioni debitorie fuori bilancio ha consentito di rivedere i risultati di amministrazione disponibili esposti dagli enti a chiusura dei conti consuntivi e di fornire dei saldi più rispondenti alle reali situazioni in cui versano gli enti.

Si ritiene di un certo interesse mettere a raffronto, per gli enti che non hanno dichiarato lo stato di dissesto, i dati rilevati per quanto concerne i due risultati finali per valutare in quale misura i risultati dell'indagine condotta hanno determinato mutamenti nel quadro complessivo delle situazioni gestionali degli enti locali della Campania.

Gli enti con disavanzi di amministrazione, compresi i residui perenti, sono nel 1989 n.75 (il 14% del totale degli enti della regione) con un disavanzo complessivo di 74.658 milioni.

Se si prendono in esame nello stesso anno gli enti che registrano un disavanzo di amministrazione effettivo, compresi i debiti fuori bilancio, il loro numero, pari a n.281 (il 51% degli enti della regione), aumenta di 206 unità e il disavanzo effettivo complessivo, pari a 1.083.720 milioni, si incrementa di 1.009 miliardi.

A fine triennio nel 1991 gli enti in disavanzo di amministrazione, compresi i perenti, sono n.51 (il 9% del totale degli enti della regione), con un disavanzo complessivo di 76.746 milioni, mentre quelli in disavanzo di amministrazione effettivo risultano n.286 (il 51% degli enti della regione), con un aumento di 235 unità; l'ammontare complessivo del disavanzo è di 1.803.407 milioni con un incremento, rispetto ai risultati rilevati dai conti consuntivi, di 1.727 miliardi.

8. Gli enti in difficoltà finanziarie

Al fine di approfondire l'analisi delle situazioni gestionali in difficoltà, sono stati assoggettati ad un esame particolare i comuni che hanno presentato un disavanzo di amministrazione effettivo, comprendente i debiti fuori bilancio da ripianare, pari o superiore a 200.000 lire per abitante nel 1990 ovvero nel 1991. La scelta del parametro, effettuata in occasione dell'indagine condotta sulle gestioni deficitarie della Calabria, si era basata sulla considerazione che tra gli enti andati in dissesto nel triennio 1989-1991 il disavanzo effettivo pro-capite registrato era pari a 215.000 lire. Agli enti scelti sulla base del sopraindicato parametro sono stati aggiunti i comuni che, pur presentando un disavanzo pro-capite inferiore a 200.000 lire negli anni 1990-1991, risultano essere andati in dissesto negli anni successivi.

Per le amministrazioni provinciali sono state scelte quelle in cui l'incidenza del disavanzo effettivo sugli impegni di parte corrente (tit. I della spesa) fosse risultata uguale o superiore al 20%.

Sulla base dei parametri sono stati sottoposti ad analisi le amministrazioni provinciali di Caserta e Napoli e n.125 comuni. La distribuzione dei comuni per provincia è la seguente:

<i>provincia di</i>	<i>Avellino</i>	n. 16	comuni su	n. 119	pari al	13%
<i>provincia di</i>	<i>Benevento</i>	n. 11	comuni su	n. 78	pari al	14%
<i>provincia di</i>	<i>Caserta</i>	n. 34	comuni su	n. 104	pari al	33%
<i>provincia di</i>	<i>Napoli</i>	n. 32	comuni su	n. 92	pari al	35%
<i>provincia di</i>	<i>Salerno</i>	n. 32	comuni su	n. 158	pari al	20%

e per classe demografica:

<i>classe</i>	<i>0</i>	n. 1 comune	su	n. 3	pari al	33%
<i>classe</i>	<i>I</i>	n. 12 comuni	su	n. 42	pari al	29%
<i>classe</i>	<i>II</i>	n. 26 comuni	su	n. 124	pari al	21%
<i>classe</i>	<i>III</i>	n. 7 comuni	su	n. 72	pari al	10%
<i>classe</i>	<i>IV</i>	n. 17 comuni	su	n. 101	pari al	17%
<i>classe</i>	<i>V</i>	n. 25 comuni	su	n. 95	pari al	26%
<i>classe</i>	<i>VI</i>	n. 12 comuni	su	n. 57	pari al	21%
<i>classe</i>	<i>VII</i>	n. 20 comuni	su	n. 44	pari al	45%
<i>classe</i>	<i>VIII</i>	n. 3 comuni	su	n. 10	pari al	30%
<i>classe</i>	<i>LX</i>	n. 1 comune	su	n. 2	pari al	50%
<i>classe</i>	<i>XI</i>	n. 1 comune	su	n. 1	pari al	100%
Totale		n.125 comuni	su	n. 551	pari al	23%

La situazione per quanto concerne l'entità del disavanzo di amministrazione effettivo pro-capite è la seguente.

DISAVANZO EFFETTIVO PRO-CAPITE	N. COMUNI	% SUL TOTALE
fino a 200.000 lire	6	5
da 200.000 a 299.999 lire	39	31
da 300.000 a 399.999 lire	28	22
da 400.000 a 599.999 lire	24	19
da 600.000 a 999.999 lire	18	14
oltre 1.000.000 di lire	10	8
TOTALE	125	100

I risultati dell'analisi compiuta sugli enti in difficoltà finanziarie sono presentati per ciascun ente secondo lo schema di seguito illustrato.

Dopo la esposizione dei dati relativi alla situazione dei debiti fuori bilancio nel quinquennio 1987-1991 e dei risultati finali rilevati dai documenti contabili nel triennio 1989-1991, sono indicate le tipologie prevalenti di debiti riscontrati ed evidenziati i comportamenti adottati dall'ente in sede di ripiano, segnalando i tempi previsti per il riassorbimento dei debiti e l'eventuale mancato rispetto dei programmi di risanamento deliberati.

Sono quindi presi in considerazione i risultati finanziari conseguiti negli esercizi 1989, 1990 e 1991 con l'esposizione dell'andamento dei saldi finali rappresentati:

- dal risultato di amministrazione disponibile, compresi i residui passivi cancellati per perenzione esistenti alla fine di ogni esercizio e non ancora caduti in prescrizione;
- dal disavanzo di amministrazione effettivo risultante dall'applicazione al risultato di amministrazione disponibile del complesso dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'anno o negli anni precedenti e non ancora ripianati alla chiusura dell'esercizio;
- dal disavanzo effettivo pro-capite e cioè la quota di disavanzo di amministrazione effettivo gravante su ciascun abitante del comune con riferimento alla popolazione del censimento del 1991;
- dalla situazione economica che costituisce il saldo della gestione di parte corrente così calcolato in termini di competenza e di cassa: somma dei primi tre titoli dell'entrata alla quale si sottraggono il titolo I della spesa al netto degli ammortamenti e le quote di capitale delle rate dei mutui in estinzione;
- dallo scoperto con il tesoriere cioè i residui passivi per anticipazioni di cassa rilevati nel titolo III, categoria 1^a, della spesa.

Sono stati individuati alcuni indicatori ritenuti utili per valutare le concrete possibilità che l'ente possa realizzare l'obiettivo del riequilibrio della gestione e sono stati applicati ai dati ricavati dalla documentazione disponibile per il triennio 1989-1991.

Per consentire una valutazione dei dati sono stati elaborati per ciascun indicatore dei valori percentuali medi a livello provinciale e all'interno di ciascuna provincia per classe demografica e sono stati evidenziati gli scostamenti più rilevanti delle percentuali registrate

nei singoli enti rispetto ai parametri che per singolo indicatore sono contenuti nei prospetti dal n. 10 al n. 15.

Un primo indicatore segnala il grado di rigidità della spesa corrente mettendo a raffronto con le entrate correnti - in termini di competenza - la somma di due voci di bilancio rilevanti e difficilmente comprimibili quali la spesa per il personale e quella per il rimborso dei mutui in ammortamento. La percentuale così ricavata segnala quanta parte del bilancio per la gestione di parte corrente è rigida e mostra, per la quota parte rimanente, i margini di manovra che all'ente restano per riportare in equilibrio la gestione. E' poi esposto il peso che le due voci sopraindicate (personale e indebitamento patrimoniale) hanno nel calcolo del grado di rigidità e l'andamento della loro incidenza sulle entrate correnti nel triennio.

Un secondo elemento di valutazione è rappresentato dalla incidenza delle spese della sezione I, "amministrazione generale" sulle entrate correnti in termini di competenza. L'indicatore consente di verificare se una quota rilevante delle risorse è stata utilizzata per il funzionamento dell'ente anziché per lo svolgimento delle attività in favore della collettività amministrata.

Altri dati ritenuti significativi sono quelli relativi ai residui attivi dei titoli I e III, entrate tributarie ed extratributarie, che costituiscono le entrate proprie dell'ente. E' segnalato l'incremento del volume dei residui nel periodo e l'incidenza del loro ammontare sui rispettivi accertamenti di parte corrente, elementi utili per verificare il grado di attivazione dell'ente nel realizzare le entrate proprie.

Per quanto concerne le entrate correnti, si è valutata l'incidenza che, sul totale, hanno le entrate proprie, tributarie ed extratributarie, per verificare il livello di autonomia finanziaria.

Un aspetto della gestione che ha una notevole incidenza sugli equilibri finanziari è rappresentato dal personale. E' stata registrata l'incidenza percentuale delle spese per il personale sul complesso delle spese correnti e, per una valutazione di eventuali esuberi, è stato calcolato il rapporto tra i dipendenti di ruolo e la popolazione comunale al censimento 1991 e confrontato con il rapporto medio della classe demografica di appartenenza dell'ente così come da ultimo indicato nell'articolo 119 del decreto legislativo n. 77 del 25 febbraio 1995.

Dopo l'illustrazione della situazione finanziaria rilevata nel triennio 1989-1991, è segnalato se l'ente è stato classificato dal Ministero dell'interno "in condizioni strutturalmente deficitarie" nel 1994 e in caso positivo sono indicati i parametri che hanno determinato la valutazione ministeriale.

Se invece l'ente, nel periodo intercorrente tra il 1992 ed il 1996 ha dichiarato lo stato di dissesto, sono riportati elementi utili per la conoscenza della situazione finanziaria tratti dalla documentazione fornita dall'ente e gli estremi dei provvedimenti ministeriali adottati, che danno contezza della fase in cui si trova il procedimento di risanamento.

8.1 L'evoluzione degli andamenti gestionali degli enti in difficoltà finanziarie

Partendo dagli enti per i quali è stata rilevata una situazione di difficoltà sotto il profilo finanziario, si è esaminata l'evoluzione dei loro andamenti gestionali e per gli enti che non sono andati in dissesto, sono state effettuate verifiche sulle situazioni risultanti nel 1994 sulla base della rilevazione effettuata dal Ministero dell'interno per la classificazione degli enti in condizioni strutturalmente deficitarie, dei risultati dell'indagine condotta dalla