

SARNO

Prov. SA

Abitanti: 31.509

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio 1990 ed ha deliberato il piano di risanamento finanziario per soli debiti fuori bilancio pari a 17.632 milioni.

Dopo l'approvazione del dissesto il consiglio comunale ha riconosciuto ulteriori debiti fuori bilancio per 2.798 milioni per cui i debiti complessivi al 31 dicembre 1991 ammontano a 20.430 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato relativa all'anno 1990 ed è stata rideterminata la pianta organica in complessivi 331 posti attuando la mobilità per 7 dipendenti.

La situazione debitoria è all'esame dell'organo straordinario di liquidazione.

SERRAMEZZANA

Prov. SA

Abitanti: 441

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio 1989.

Con decreto del Ministro dell'interno del 19 marzo 1992 è stato approvato il piano di risanamento finanziario e determinato un fabbisogno di 252 milioni al netto dell'avanzo di amministrazione 1988 pari a 27 milioni. Relativamente al personale, al fine di garantire la stabilità della gestione, la pianta organica è stata rideterminata in 5 posti, mettendo in mobilità un dipendente.

Con successivo decreto del Ministro dell'interno del 3 dicembre 1992 è stata autorizzata la contrazione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per la copertura dell'intero fabbisogno accertato.

SIANO

Prov. SA

Abitanti: 9.265

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1990 ed ha approvato il piano di risanamento con un fabbisogno di 4.585 milioni per soli debiti fuori bilancio, mentre il risultato di amministrazione 1989 è positivo per 801 milioni.

Si evidenziano 1.500 milioni di debiti dovuti per indennità di esproprio, 1.354 milioni dovuti per erogazione di energia elettrica e 323 milioni per contribuzioni previdenziali.

Con decreto del Ministro dell'interno del 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'anno 1990 e rideterminata la pianta organica in complessivi 86 posti.

Con successivo decreto in data 27 novembre 1996 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse e determinato in 7.705 milioni il fabbisogno da finanziare con un mutuo da assumere con la Cassa depositi e prestiti. Con lo stesso decreto non vengono ammessi alla liquidazione debiti fuori bilancio per 1.599 milioni.

STELLA CILENTO

Prov. SA

Abitanti: 908

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1990.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 19 marzo 1992 è stato approvato il piano di risanamento e determinato un fabbisogno di 230 milioni al netto dell'avanzo di amministrazione 1989 pari a 26 milioni. Detto fabbisogno verrà finanziato con un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per l'intero ammontare.

Relativamente al personale, al fine di garantire la stabilità della gestione, la pianta organica è stata rideterminata in 5 posti, mettendo in mobilità 4 dipendenti.

STIO**Prov. SA****Abitanti: 1.169**

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1990 ed ha approvato il piano di risanamento con un fabbisogno di 969 milioni costituito da:

- debiti fuori bilancio per 862 milioni;
- disavanzo di amministrazione dell'anno 1989 per 107 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 19 luglio 1993 è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato e rideterminata la pianta organica in 12 unità mettendo in mobilità 3 dipendenti. Con decreto del 17 febbraio 1995 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse, predisposto dall'organo straordinario di liquidazione, le cui risultanze finali prevedono un fabbisogno da finanziare con un mutuo pari a 950 milioni. Non sono stati ammessi alla liquidazione debiti fuori bilancio per 25 milioni.

TRENTINARA**Prov. SA****Abitanti: 1.781**

L'ente ha dichiarato il dissesto per l'esercizio finanziario 1989 ed ha approvato il piano di risanamento con un fabbisogno di 803 milioni per soli debiti fuori bilancio, mentre il risultato di amministrazione al 31 dicembre 1988 è positivo per 24 milioni.

Dopo l'approvazione del dissesto il consiglio comunale ha riconosciuto, nel 1990, nuovi debiti fuori bilancio per un totale di 75 milioni, per cui i debiti complessivi al 31 dicembre 1991 ammontano a 878 milioni.

Con decreto del Ministro dell'interno del 12 febbraio 1992 è stato approvato il piano di risanamento, individuando un fabbisogno da finanziare con un mutuo pari a 724 milioni con la Cassa depositi e prestiti e rideterminata la pianta organica in complessivi 21 posti.

10. Le rilevazioni sugli enti in dissesto

10.1 Il disavanzo di amministrazione compresi i residui perenti

Come è stato in precedenza illustrato, gli enti che avevano dichiarato il dissesto, secondo quanto previsto dall'articolo 25 della legge n.144 del 1989, non potevano approvare il bilancio di previsione e quindi non presentavano a fine esercizio un conto consuntivo fino all'approvazione del piano di risanamento da parte del Ministero dell'interno. Il risultato di amministrazione disponibile preso in considerazione al fine di valutare il deficit complessivo dell'ente è stato quello conseguito a chiusura dell'esercizio immediatamente precedente quello in cui è stato dichiarato il dissesto e lo stesso risultato è stato confermato per gli anni successivi fino alla fine del 1991 non risultando a quella data ancora intervenuta l'approvazione dei piani di risanamento.

Dai dati rilevati per gli enti dissestati per quanto concerne il risultato di amministrazione, emerge che nel 1989 dei n.19 enti che hanno dichiarato il dissesto, n.12 hanno chiuso con un risultato di amministrazione, compresi i residui passivi cancellati per perenzione, di segno negativo per un ammontare complessivo di 4.815 milioni (somma di tutti i disavanzi rilevati) (vedi prospetto n.17).

Dall'esame dei dati per classe demografica si può rilevare che il fenomeno interessa i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti. Rispetto al disavanzo pro-capite medio a livello regionale di 175.000 lire, un valore elevato si registra nella II classe demografica con 351.000 lire e la punta massima si rileva nei comuni della provincia di Salerno con 806.000 lire.

Nel 1990 su un totale di n.37 enti dissestati risultano con disavanzo n.21 (il 57%) per un ammontare complessivo di 26.283 milioni con un incremento di oltre 21.000 milioni rispetto al 1989. Per quanto concerne il disavanzo medio pro-capite a livello regionale si registra una diminuzione (da 175.000 nel 1989 a 139.000 lire nel 1990) e il valore medio pro-capite più elevato è presente nella III classe demografica della provincia di Benevento con 492.000 lire (vedi prospetto n.18).

Alla fine dell'esercizio 1991 su n.47 enti dissestati sono n.29 gli enti con un risultato di amministrazione disponibile negativo per un ammontare complessivo di 33.161 milioni con un incremento del 26% rispetto al 1990.

Il disavanzo medio pro-capite a livello regionale aumenta del 19% (da 139.000 a 165.000 lire) e nella VII classe demografica della provincia di Napoli si rileva il valore più elevato con 521.000 lire. (vedi prospetto n.19).

10.2 I debiti fuori bilancio

Tutti gli enti in dissesto nel 1989 (n.19) presentano debiti fuori bilancio per un ammontare pari a 43.882 milioni. (vedi prospetto n.20).

La distribuzione dei debiti per area provinciale mostra nello stesso anno il livello più elevato di indebitamento complessivo nella provincia di Napoli con 16.196 milioni, seguita dalla provincia di Salerno con 15.674 milioni.

Il debito medio pro-capite a livello regionale è di 744.458 lire e a livello provinciale il valore medio più alto è riscontrabile nella provincia di Caserta con 1.078.344 lire. Nella stessa provincia si rileva il debito medio pro-capite più elevato nei comuni della II classe demografica con 1.284.294 lire.

Nel 1990 i n.37 enti in dissesto registrano debiti fuori bilancio per 250.546 milioni, oltre cinque volte il dato del 1989. La provincia in cui si riscontra l'ammontare più elevato è quella di Napoli con 110.622 milioni seguita da quella di Salerno con 88.835 milioni. Il debito medio pro-capite a livello regionale aumenta del 14% portandosi a 847.000 lire e per quanto concerne le classi demografiche il pro-capite medio più elevato si rileva nella IV classe con 1.066.000 lire (vedi prospetto n.21).

Il 1991 fa registrare un ulteriore aumento del numero di enti (da n.37 a n.47) al quale corrisponde un incremento del 9% nell'ammontare complessivo (da 250.546 a 290.770 milioni). A livello provinciale l'importo più elevato dei debiti fuori bilancio si riscontra nella provincia di Napoli con 129.994 milioni; tenendo conto delle dimensioni demografiche degli enti il debito complessivo più consistente si registra nella VII classe con 127.241 milioni mentre il debito pro-capite medio più elevato si conferma negli enti della IV classe con 1.006.000 lire (vedi prospetto n.22).

10.3 Il disavanzo di amministrazione effettivo

I dati sul disavanzo di amministrazione, compresi i debiti fuori bilancio, degli enti che hanno dichiarato il dissesto mostrano un incremento nel triennio 1989 - 1991 conseguente all'aumento del numero degli enti andati in dissesto.

Nel 1989 il 58% degli enti con disavanzo di amministrazione effettivo, comprensivo dei debiti fuori bilancio, è concentrato nella provincia di Salerno (11 comuni) e il 21% nella provincia di Benevento (4 comuni). L'ammontare complessivo del disavanzo di amministrazione effettivo è pari a 48.583 milioni di cui 17.925 milioni in provincia di Salerno e 17.360 milioni in provincia di Napoli concentrati nella VI classe demografica. Per quanto riguarda il disavanzo effettivo medio pro-capite rispetto ad un dato regionale pari a 850.000 lire, a livello provinciale l'importo più elevato è quello della provincia di Caserta pari a 1.201.000 lire e per fascia demografica nelle classi II, III e IV si registra una media superiore a 1.000.000 di lire (vedi prospetto n.23).

Nel 1990 il 43% degli enti con disavanzo effettivo è concentrato nella provincia di Salerno (16 enti). L'ammontare complessivo del disavanzo è pari a 273.275 milioni di cui 127.300 milioni nella provincia di Napoli e 87.870 milioni nella provincia di Salerno. Il disavanzo pro-capite cresce dell'11% e passa da 850.000 a 943.000 lire a livello regionale; il dato medio provinciale più elevato si riscontra negli enti della provincia di Caserta con 1.145.000 lire seguito da quello registrato in provincia di Benevento con 1.075.000 lire; per dimensione demografica sono gli enti della IV e II classe che espongono le medie più alte (rispettivamente 1.157.000 e 1.129.000 lire) (vedi prospetto n.24).

Tutti gli enti in dissesto nel 1991 (n.47) presentano un disavanzo effettivo per un ammontare complessivo di 320.128 milioni (+27% rispetto al 1990). Nei comuni della provincia di Caserta si rileva il maggiore incremento sia nel numero di enti con disavanzo (n.3) che nell'ammontare complessivo dei disavanzi accertati (da 35.059 a 53.991 milioni pari al 54%). Un consistente aumento si registra nei comuni della provincia di Napoli con due comuni in più rispetto al 1990 ed una crescita del 18% del disavanzo complessivo (da 127.300 a 150.020 milioni). Il disavanzo medio pro-capite a livello regionale si riduce rimanendo di poco al di sopra delle 900.000 lire; sono i comuni della provincia di Benevento a presentare con 1.120.000 lire il disavanzo medio pro-capite più elevato. I comuni della IV classe demografica presentano un disavanzo medio pro-capite pari a 1.097.000 lire seguiti da quelli della VII classe con 1.039.000 lire (vedi prospetto n.25).

11. La situazione deficitaria globale

I fenomeni rilevati nel triennio 1989-1991 sono stati finora esaminati tenendo distinte le analisi relative agli enti che hanno registrato disavanzi e/o debiti fuori bilancio rispetto a quelle condotte sugli enti che hanno dichiarato il dissesto, la cui situazione deficitaria è stata "congelata" in attesa delle decisioni risolutive dell'indebitamento pregresso e dell'approvazione di un bilancio riequilibrato.

Per avere una visione complessiva dei fenomeni si ritiene opportuno fornire dati per tutti gli enti riguardanti i disavanzi di amministrazione comprensivi dei residui perenti, l'ammontare dei debiti fuori bilancio da ripianare e i disavanzi di amministrazione effettivi inclusi i debiti fuori bilancio.

11.1 Il disavanzo di amministrazione compresi i residui perenti

Il numero di enti che presenta un disavanzo di amministrazione, compresi i residui perenti, diminuisce nel triennio 1989 - 1991 (da n.87 a n.80) e nel 1991 costituisce il 14% del totale degli enti locali della Campania. Le riduzioni si registrano nelle province di Napoli, Caserta e Benevento, mentre risulta stabile la situazione degli enti della provincia di Salerno ed è in controtendenza il dato relativo ai comuni della provincia di Avellino (+1) (vedi prospetti nn.26-27 e 28).

E' invece in aumento il disavanzo complessivo a livello regionale (la somma dei disavanzi registrati da tutti gli enti locali della regione) che passa da 79.473 milioni nel 1989 a 109.907 milioni nel 1991 (+7%).

Per quanto concerne il disavanzo di amministrazione medio pro-capite il dato a livello regionale cresce da 110.000 lire nel 1989 a 164.000 nel 1991.

A fine triennio l'importo medio pro-capite più elevato si riscontra nei comuni della provincia di Napoli con 303.000 con una punta massima nella IV classe demografica per un importo di 944.000 lire.

11.2 I debiti fuori bilancio

Per i debiti fuori bilancio l'accertamento ha riguardato il quinquennio 1987 -1991 ed i risultati sono di seguito esposti.

(in miliardi di lire)

1987		1988		1989		1990		1991	
n. enti	deb. f.b.	n. enti	deb. f.b.	n. enti	deb. f.b.	n. enti	deb. f.b.	n. enti	deb. f.b.
150	320	355	667	393	1.288	450	2.156	422	2.351

Un'analisi dell'evoluzione del fenomeno mette in evidenza come in sede di applicazione della normativa che ha previsto l'adozione di provvedimenti di riequilibrio della gestione in presenza di debiti fuori bilancio (articolo 1 bis del decreto-legge 1° luglio 1986, n.318 convertito nella legge 9 agosto 1986, n.488) il numero di enti coinvolti ha raggiunto una rilevante consistenza solo nel 1988. In coincidenza della entrata in vigore della normativa che ha previsto il riconoscimento straordinario dei debiti fuori bilancio (art.24

legge n.144 del 1989) si registra nel biennio 1989-1990 un incremento nel numero di enti del 15% e una crescita dell'ammontare dei debiti del 67%.

Nel 1991 il numero di enti rispetto all'anno precedente si riduce a n.422 unità mentre continua la sua ascesa l'ammontare complessivo dei debiti (+9%).

L'analisi dei dati rilevati nel 1989 evidenzia che il fenomeno dei debiti fuori bilancio ha coinvolto il 71% degli enti della Campania comprese le cinque amministrazioni provinciali e che essi rappresentano la voce più significativa del deficit complessivo. Ciò è confermato dal valore medio pro-capite registrato a livello regionale che è pari a 212.000 lire per abitante e per il disavanzo di amministrazione è di 110.000 lire.

Gli importi medi pro-capite più elevati per i debiti fuori bilancio ammontano a 658.000 lire nella classe con popolazione fino a 499 abitanti della provincia di Salerno, a 472.000 lire nella classe III della provincia di Napoli, a 464.000 lire nella classe VII della provincia di Avellino e a 444.000 lire nel comune di Napoli (vedi prospetto n.29).

Nel 1990 il numero degli enti con debiti rispetto al totale sale all'81% (n.450 su n.556) e il debito complessivo a livello regionale è pari a 2.155.694 milioni di cui 912.011 milioni risultano accertati nel comune di Napoli. Il debito medio pro-capite a livello regionale è di 254.000 lire e raggiunge le punte massime nel comune di Napoli con 854.000 lire e nella classe con popolazione fino a 499 abitanti della provincia di Salerno con 838.000 lire (vedi prospetto n.30).

A chiusura del triennio la percentuale degli enti coinvolti scende al 76%, ma il debito complessivo a livello regionale aumenta raggiungendo 2.351.390 milioni, di cui 1.132.185 milioni accertati nel comune di Napoli. Il debito medio pro-capite a livello regionale è pari a 255.000 lire e raggiunge le punte massime nel comune di Napoli con 1.061.000 lire e nella classe con popolazione fino a 499 abitanti nella provincia di Salerno con 809.000 lire (vedi prospetto n.31).

11.2.1 Le tipologie dei debiti fuori bilancio

Nel corso dell'attività istruttoria per l'accertamento delle situazioni debitorie fuori bilancio sono state registrate le tipologie di debiti maggiormente ricorrenti e di più rilevante ammontare. Esse sono risultate nell'ordine:

- le maggiori indennità dovute per espropriazioni;
- il debito nei confronti del tesoriere per pagamenti effettuati su ordine dell'autorità giudiziaria;
- il debito nei confronti degli istituti previdenziali per contributi non versati;
- il debito per la fornitura di acqua;
- onorari dovuti a professionisti;
- il debito nei confronti dell'ENEL per la fornitura di energia elettrica.

I debiti derivanti da incarichi affidati a professionisti derivano dalla circostanza che, in sede di assunzione dell'impegno, la spesa è stata quantificata in misura ridotta e che, a distanza di anni dal loro conferimento, all'esaurirsi dell'incarico è richiesta una liquidazione, su presentazione di parcelle professionali, per somme notevolmente superiori rispetto a quelle indicate in sede di conferimento.

Per ovviare al fenomeno della formazione di situazioni debitorie fuori bilancio per incarichi professionali che costituiscono elemento di alterazione degli instabili equilibri dei bilanci, soprattutto degli enti locali di minori dimensioni, sarebbe auspicabile che gli enti

locali non conferissero incarichi "aperti" con i quali stabilire al momento del conferimento solo un compenso minimo da impegnare in bilancio, salvo provvedere al riconoscimento del debito effettivo una volta esaurito l'incarico.

Un sistema più aderente al principio di veridicità del bilancio, riaffermato nel decreto legislativo n.77 del 25 febbraio 1995, dovrebbe prevedere la stipula di convenzioni con i professionisti in cui siano esattamente determinati i compensi complessivi da pagare per una determinata prestazione professionale.

11.2.2 *La situazione debitoria derivante da oneri latenti per espropriazioni*

In occasione di una indagine sull'indebitamento extrabilancio condotta sui comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti i cui risultati sono stati rimessi al Parlamento con il referto sulla finanza locale dello scorso anno, è emerso che la tipologia di oneri extrabilancio che assume le maggiori dimensioni è costituita dalle indennità da corrispondere a seguito dell'esperimento di procedure espropriative o di occupazioni di urgenza. Nel segnalare la presenza del fenomeno degli oneri latenti, cioè di quelle situazioni potenzialmente generatrici di oneri ma non ancora definite in cui vanno incluse le somme per le quali sussiste un contenzioso, le indennità di espropriazione costituivano la causa preponderante con il 54%.

Sollecitati dai risultati dell'indagine, è stata avviata una ricerca per conoscere il livello di indebitamento per la tipologia illustrata presso gli enti locali della Campania.

Nell'attività istruttoria condotta per l'acquisizione dei dati si è riscontrata una resistenza degli enti a fornire una quantificazione delle situazioni debitorie non ancora definite. Per superare le generiche affermazioni di presenza della tipologia di debito considerata, era necessario disporre di dati di riferimento da cui prendere le mosse. Sono state quindi prese in esame le domande presentate dagli enti alla Cassa depositi e prestiti per ottenere mutui per il finanziamento di maggiori oneri di esproprio, secondo quanto previsto dalla legge n. 458 del 1988.

Dalle somme richieste alla Cassa depositi e prestiti dal 1988 al 1995 sono state detratte quelle corrispondenti ai mutui concessi dalla Cassa e quelle formalmente riconosciute dall'ente. Sulla somma residua si è avviato un confronto con i responsabili degli uffici dell'ente che ha portato ad una quantificazione della situazione debitoria esistente alla fine del 1995. I dati così ricavati non possono essere considerati come definitivi, avendo un margine di variabilità conseguente alle decisioni che saranno assunte in sede giurisdizionale. Essi consentono però di dare, seppur in modo approssimato, un valore ad una parte di quel debito "sommerso" che nel momento della sua definizione potrebbe avere serie ripercussioni sugli equilibri finanziari degli enti.

Dalla ricerca è emerso che n. 322 enti, di cui n.3 amministrazioni provinciali, su n.556 presenti nella regione, pari al 58%, presentano oneri latenti per indennità di espropriazione. La provincia di Salerno ha il 67% dei comuni con tali oneri (n.106 enti su 159) seguita dalla provincia di Napoli in cui la percentuale è del 60% (n. 56 comuni su n.93), da quella di Caserta con il 56% (n.59 comuni su n.105) e quelle di Benevento e Avellino rispettivamente con il 52% e il 48% (vedi prospetto n.32).

L'ammontare delle richieste di mutuo presentate alla Cassa depositi e prestiti era pari a 896.479 milioni. Depurata tale somma dell'importo dei mutui concessi e dei riconoscimenti quali debiti fuori bilancio intervenuti da parte degli organi degli enti, l'onere

complessivo è stato valutato a livello regionale in 758.624 milioni, che rappresenta l'80% delle richieste di mutuo. E' da considerare che il 34% dell'ammontare complessivo è rappresentato dai 255.900 milioni del comune di Napoli. Stralciando il debito del comune di Napoli e quelli registrati nelle amministrazioni provinciali di Avellino (2.800 milioni), Caserta (6000 milioni) e Salerno (8000 milioni); la residua somma di 485.924 milioni, risulta così distribuita a livello provinciale:

- comuni in provincia di Salerno con 146.114 milioni pari al 30%;
- comuni in provincia di Napoli, escluso il comune di Napoli, con 119.659 milioni pari al 25%;
- comuni in provincia di Avellino con 104.240 milioni pari al 21%;
- comuni in provincia di Caserta con 87.708 milioni pari al 18%;
- comuni in provincia di Benevento con 28.203 milioni pari al 6%.

L'onere medio per abitante è a livello regionale pari a 271.000 lire. Se, come è stato in precedenza affermato in occasione della selezione degli enti da considerare in difficoltà finanziarie, con un disavanzo effettivo pro-capite pari a 200.000 lire un ente potrebbe già presentare una situazione di squilibrio, è palese l'effetto che tale tipologia di debito potrebbe avere sulla gestione una volta definito e riconosciuto nel suo ammontare

L'esame dei valori registrati a livello provinciale evidenzia un pro-capite più che doppio rispetto alla media regionale negli enti della provincia di Avellino con 640.000 lire che è condizionato dagli oneri medi per abitante rilevati nel comune con popolazione fino a 499 abitanti pari a 1.342.000 lire, nei comuni della classe II con 1.052.000 e nei comuni delle classi IV e V rispettivamente con 473.000 e 426.000 lire.

11.3 Il disavanzo di amministrazione effettivo

Come è stato più volte ribadito il disavanzo di amministrazione, comprendente i debiti fuori bilancio da ripianare, costituisce il dato di sintesi più significativo per una valutazione della situazione finanziaria.

I risultati dell'indagine evidenziano che alla fine del 1989 sono n.300 (il 54% del totale degli enti della regione) gli enti, compresi quelli in dissesto, che presentano un disavanzo di amministrazione effettivo. La percentuale più elevata si riscontra nella provincia di Caserta con il 69%, per scendere al 63% registrato nelle province di Napoli e Salerno, al 46% nella provincia di Benevento ed infine al 28% nella provincia di Avellino (vedi prospetto n.33).

L'ammontare complessivo del disavanzo effettivo a livello regionale è pari a 1.132.303 milioni così ripartito:

- 18.546 milioni nell'amministrazione provinciale di Caserta;
- 668.054 milioni nei comuni della provincia di Napoli, di cui 373.110 milioni nel comune di Napoli;
- 211.752 milioni nei comuni della provincia di Salerno;
- 127.647 milioni nei comuni della provincia di Caserta;
- 66.075 milioni nei comuni della provincia di Avellino;
- 40.229 milioni nei comuni della provincia di Benevento.

Il disavanzo di amministrazione effettivo gravante su ciascun abitante costituisce il dato pro-capite che consente di valutare in modo comparato le situazioni deficitarie. Il disavanzo pro-capite medio rilevato a livello regionale è nel 1989 pari a 272.000 lire.

L'analisi per area provinciale mostra valori superiori alla media regionale nei comuni della provincia di Benevento e di Napoli rispettivamente con 330.000 e 316.000 lire.

I dati relativi alle classi demografiche mostrano i valori medi più elevati nei comuni con popolazione fino a 499 abitanti con 483.000 lire e in quelli con popolazione da 500 a 999 abitanti con 399.000 lire. Seguono con 350.000 lire per abitante il comune di Napoli e con 335.000 lire i comuni della classe VI.

Nel 1990 il numero di enti con disavanzo effettivo aumenta di n.46 unità (da n.300 a n.346) e le variazioni più significative si riscontrano nei comuni della provincia di Avellino (+18 enti), in quelli della provincia di Napoli (+10) ed in quelli della provincia di Caserta (+9) (vedi prospetto n.34).

L'importo complessivo del disavanzo di amministrazione effettivo a livello regionale aumenta del 67% passando da 1.132.303 milioni nel 1989 a 1.886.549 milioni nel 1990 così distribuiti:

- 1.238.280 milioni nei comuni della provincia di Napoli (+85%)
- 264.146 milioni nei comuni della provincia di Salerno (+25%)
- 239.503 milioni nei comuni della provincia di Caserta (+64%)
- 85.871 milioni nei comuni della provincia di Avellino (+30%)
- 58.749 milioni nei comuni della provincia di Benevento (+46%)-

Il disavanzo effettivo medio pro-capite a livello regionale aumenta del 17% (da 272.000 a 317.000 lire) e ciò è determinato in notevole misura dall'incremento del 50% riscontrato nel disavanzo effettivo medio pro-capite degli enti della provincia di Benevento che da 329.000 lire passa a 496.000 lire, importo a sua volta condizionato dagli enti della classe I che espongono un pro-capite medio di 624.000 lire.

Per quanto riguarda il disavanzo effettivo pro-capite relativo alle classi demografiche i valori medi più elevati si riscontrano nel comune di Napoli con 725.000 lire, nella classe con popolazione fino a 499 abitanti con 644.000 lire e nella classe II con 413.000 lire.

Il 1991, anno di chiusura del triennio, mostra una diminuzione del numero di enti con disavanzo di amministrazione effettivo da n.346 a n.333. La provincia in cui si registra la riduzione più consistente è quella di Salerno che passa da 107 a 99 enti. In controtendenza nella provincia di Benevento si registra un aumento di due enti. (vedi prospetto n.35).

L'importo complessivo del disavanzo effettivo a livello regionale aumenta del 13% passando da 1.886.549 milioni del 1990 a 2.123.535 milioni del 1991 così ripartito:

- 1.483.566 milioni nei comuni della provincia di Napoli (+20% rispetto al 1990) di cui 1.020.392 milioni nel comune di Napoli;
- 250.209 milioni nei comuni della provincia di Salerno (-5%);
- 234.491 milioni nei comuni della provincia di Caserta (+2%);
- 86.466 milioni nei comuni della provincia di Benevento (+47%);
- 68.803 milioni nei comuni della provincia di Avellino (-20%).

Il disavanzo effettivo medio pro-capite a livello regionale è sostanzialmente stabile pari a 322.000 nel 1991. Presentano valori più elevati rispetto alla media regionale gli enti della provincia di Benevento con 453.000 lire e quelli della provincia di Napoli con 414.000 lire in cui si registra un incremento del 19% rispetto al 1990 determinato in misura

prevalente dall'aumento del 32% del pro-capite nel comune di Napoli che raggiunge 956.000 lire.

I dati relativi alle classi demografiche mostrano i valori medi più elevati, oltre che nel comune di Napoli, nei comuni con popolazione fino a 499 abitanti con 564.000 lire, nella classe VI con 480.000 lire e nella classe I con 430.000 lire.

12. Il riequilibrio della gestione

Gli enti locali che chiudono la gestione con un disavanzo di amministrazione ovvero con debiti fuori bilancio devono adottare provvedimenti idonei a riportare in equilibrio la gestione.

Per quanto concerne il ripiano del disavanzo di amministrazione, dalle rilevazioni è emerso che molti enti non adottano provvedimenti formali per programmare il ripiano e che gli enti che hanno pianificato l'eliminazione graduale del disavanzo, non solo non hanno rispettato le riduzioni del disavanzo programmate nei singoli esercizi, ma spesso hanno presentato nel tempo risultati sempre più negativi.

Diverso è il comportamento degli enti in caso di provvedimenti di riconoscimento di debiti fuori bilancio nei quali è normalmente indicato il piano per la loro graduale estinzione.

Circa i tempi, l'articolo 1 bis della legge n.488 del 1986 aveva stabilito un triennio, compreso l'anno in cui i debiti erano stati riconosciuti; secondo l'articolo 24 della legge n.144 del 1989 il piano può avere una durata massima di un quinquennio a partire dal 1989, per cui il termine finale per la definitiva eliminazione dei debiti fuori bilancio è fissato al 31 dicembre 1993, termine che viene conservato anche nei successivi provvedimenti legislativi di proroga.

Accanto alla disciplina generale gli enti, per particolari tipologie di debito, sono stati autorizzati da specifiche normative nazionali o regionali ad adottare piani per l'eliminazione dei debiti fuori bilancio di durata superiore a quella prevista dalla normativa generale e quindi a superare il termine finale del 1993.

Dall'esame dei piani per il riassorbimento dei debiti fuori bilancio è emerso che nel triennio 1989-1991 sono stati adottati provvedimenti in cui il previsto ripiano dei debiti, anziché essere concluso entro il 1993, termine ultimo stabilito dalle norme, si sviluppa negli anni successivi ed in alcuni casi supera l'anno 2000.

Dall'esame dei conti consuntivi è emerso che, rispetto ai ripiani programmati, gli enti spesso riducono l'ammontare degli impegni che dovevano essere assunti nel corso dell'anno ovvero rinviano ad esercizi successivi l'inizio del ripiano. Dal punto di vista contabile si registrano frequenti casi di stanziamenti di debiti fuori bilancio ai quali non hanno fatto seguito gli impegni e di impegni assunti, portati a residui e cancellati negli esercizi successivi.

Un sistema per far slittare i tempi per il riequilibrio è stato quello di adottare provvedimenti ricognitivi di tutte le situazioni debitorie pregresse in un determinato esercizio, sospendendo di fatto l'assunzione degli impegni programmati e iniziando il nuovo ripiano dall'esercizio successivo.

Per quanto concerne i mezzi utilizzati per la copertura dei debiti da inserire nei bilanci, nel 75% dei casi si fa riferimento a fondi ordinari di bilancio spesso senza indicazioni specifiche sulle fonti di entrata da utilizzare o sulle riduzioni di spesa da apportare.

Nel 12% dei casi il mezzo di copertura è costituito da un avanzo di amministrazione disponibile, mentre il ricorso ai mutui della Cassa depositi e prestiti per il finanziamento dei maggiori oneri per le indennità di espropriazione ricorre nel 5% dei casi.

L'alienazione dei beni patrimoniali è utilizzato nell'8% dei casi e spesso si tratta di una copertura solo formale se, a distanza di anni dalla iscrizione in bilancio, l'ente risulta non aver ancora provveduto all'alienazione per difficoltà nella ricerca di acquirenti.

13. Considerazioni conclusive

I risultati dell'indagine condotta su tutti gli enti locali della Campania propongono un quadro della situazione debitoria complessiva preoccupante alla fine del 1991 e nella sua successiva evoluzione.

La situazione deficitaria globale rilevata alla fine del 1989 in occasione dell'indagine compiuta nel 1992, riferita ai disavanzi di amministrazione effettivi comprensivi dei dati relativi agli enti in dissesto accertata in 727 miliardi aumenta, a seguito della nuova e più approfondita rilevazione, del 56% e raggiunge 1.132 miliardi.

Nel 1991 gli enti, esclusi i dissestati, che hanno registrato un disavanzo di amministrazione, compresi i residui perenti, sono n.51, pari al 9% del totale degli enti della regione, per un importo complessivo di 77 miliardi. A seguito della rilevazione delle situazioni debitorie fuori bilancio si registra un rilevante incremento dei disavanzi di amministrazione che coinvolgono n.286 enti, pari al 51% del totale della regione, e il cui ammontare raggiunge 1.803 miliardi.

Nello stesso anno l'importo del disavanzo di amministrazione effettivo a livello regionale, compresi gli enti in dissesto, è pari a 2.124 miliardi e gli enti che concorrono a determinare il dato aggregato sopraindicato sono n. 331, pari al 60% degli enti della regione.

Il disavanzo effettivo medio a livello regionale è pari a 322.000 lire per abitante, ben superiore alle 200.000 lire ritenute un valido parametro per valutare un ente in presumibili difficoltà finanziarie.

Dei 127 enti assoggettati ad un esame più analitico, in quanto in presumibili difficoltà finanziarie, nel 1994 solo per n. 17 enti non sono stati rilevati fenomeni che facciano ritenere il permanere delle difficoltà accertate nel 1991.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio nel quinquennio 1987-1991 risulta in crescita, essendo i debiti aumentati da 320 a 2.351 miliardi, in cui una rilevante incidenza è da attribuire alla situazione del comune di Napoli con 1.061 miliardi.

Una ricerca effettuata sul debito "sommerso" riguardante gli oneri per espropriazioni ha messo in luce che solo per la detta tipologia, alla fine del 1995 sono stati rilevati oneri per 759 miliardi ed il fenomeno risulta presente in 319 comuni e tre amministrazioni provinciali.

Gli enti in dissesto che a fine 1991 erano n. 47 aumentano nel periodo 1992-1996 di n. 50 unità, portando a 97 il totale dei dissestati pari al 17% di tutti gli enti della regione.

Il fenomeno non riguarda soltanto i comuni di minori dimensioni in cui gli squilibri possono essere connessi a condizioni strutturali, ma coinvolge anche comuni di dimensioni medio-grandi che presentano rilevanti masse passive da ripianare e le cui operazioni di risanamento potranno incidere pesantemente sulle pubbliche finanze. Risultano infatti essere andati in dissesto il comune di Napoli, il comune di Benevento e

l'amministrazione provinciale di Napoli, unica provincia in dissesto sull'intero territorio nazionale.

Per quanto riguarda le procedure per la definizione delle situazioni di dissesto, in considerazione dei ritardi rilevati nella conclusione dei procedimenti per il risanamento, è auspicabile che, in sede di provvedimenti delegati di cui alla legge n.127 del 1997, si proceda ad una semplificazione delle procedure e ad una riduzione dei tempi operando un diffuso decentramento delle decisioni alle autorità periferiche. In relazione alla complessità e alla delicatezza dei compiti affidati agli organi straordinari di liquidazione e degli ampi poteri ad essi attribuiti, si segnala l'opportunità che siano previste forme di controllo concomitante sull'attività di tali organi.

PROSPETTI

**PROSPETTO N.1 - ANNO 1989. ENTI NON DISSESTATI - DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE
COMPRESI I RESIDUI PASSIVI PERENTI.**

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo	Importo totale disavanzo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
AVELLINO	02	4	715	134.486
	03	1	316	113.915
	04	1	101	31.932
	07	1	1.997	35.877
Totale AVELLINO		7	3.129	102.810
BENEVENTO	01	3	437	176.114
	02	4	940	159.928
	03	1	7	3.089
	04	3	940	91.127
	05	2	1.937	151.416
	06	1	80	7.064
Totale BENEVENTO		14	4.341	125.316
CASERTA	02	4	79	14.447
	03	2	209	43.143
	04	4	1.418	80.295
	05	7	3.116	54.054
	06	3	7.109	148.219
	07	1	254	7.069
	08	1	10.185	147.551
Totale CASERTA		22	22.370	65.587
NAPOLI	05	5	6.431	195.284
	06	5	11.250	192.603
	07	8	23.641	105.101
Totale NAPOLI		18	41.322	154.458
SALERNO	01	1	16	18.244
	02	3	592	147.114
	03	1	1	384
	04	2	555	78.836
	05	5	1.084	32.580
	06	1	51	4.876
	07	1	1.197	25.393
Totale SALERNO		14	3.496	57.915
Totale complessivo		75	74.658	100.107

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N.2 - ANNO 1990. ENTI NON DISSESTATI - DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE
COMPRESI I RESIDUI PASSIVI PERENTI

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo	Importo totale disavanzo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
AVELLINO	02	6	1.499	177.587
	04	2	90	9.646
	07	1	3.280	58.927
Totale AVELLINO		9	4.869	127.082
BENEVENTO	01	3	345	135.125
	02	6	1.046	108.165
	04	1	128	38.209
Totale BENEVENTO		10	1.519	109.257
CASERTA	02	2	112	34.161
	03	1	113	47.599
	04	3	730	67.139
	05	5	1.361	42.990
	06	5	10.617	151.996
	07	2	6.486	139.266
	08	1	4.535	65.699
Totale CASERTA		19	23.954	86.131
NAPOLI	05	4	4.350	158.429
	06	2	13.519	606.770
	07	7	15.057	57.782
Totale NAPOLI		13	32.926	173.210
SALERNO	01	2	108	57.154
	02	2	432	159.235
	03	2	126	30.591
	04	2	29	3.772
	05	5	1.845	49.930
	07	1	4.420	130.138
Totale SALERNO		14	6.960	62.949
Totale complessivo		65	70.228	107.782

**PROSPETTO N.3 - ANNO 1991. ENTI NON DISSESTATI - DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE
COMPRESI I RESIDUI PASSIVI PERENTI.**

Provincia	Classe demografica	Enti con disavanzo	Importo totale disavanzo (in milioni)	Importo medio pro-capite (in lire)
AVELLINO	02	4	1.360	238.670
	04	2	1.827	233.322
Totale AVELLINO		6	3.187	236.888
BENEVENTO	01	2	411	232.845
	02	2	402	152.968
	03	1	23	10.150
	05	1	102	13.569
	08	1	14.041	224.437
Totale BENEVENTO		7	14.979	145.683
CASERTA	02	1	89	51.445
	03	1	262	101.550
	04	3	1.027	93.052
	05	5	1.030	30.364
	06	3	2.219	59.571
	07	1	1.235	34.373
Totale CASERTA		14	5.862	56.933
NAPOLI	03	1	307	105.716
	04	1	3.714	943.598
	05	4	4.544	190.941
	06	3	24.208	590.868
	07	3	6.674	91.348
Totale NAPOLI		12	39.447	321.644
SALERNO	01	2	295	149.714
	02	1	111	95.279
	04	1	294	61.186
	05	6	4.108	89.281
	07	2	8.463	121.987
Totale SALERNO		12	13.271	102.963
Totale complessivo		51	76.746	163.401