

l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio immediatamente precedente - per gli oggetti di cui alle lettere a), b) e c). Possono essere, invece, immediatamente attivati i fondi contenuti nell'avanzo d'amministrazione aventi destinazione specifica e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato (art. 9 del D.lgs. n. 336 del 1996).

Merita infine menzione che l'istituto della perenzione dei residui - il quale traeva origine dall'art. 21 del D.lgs. n. 421 del 1979 - è stato soppresso dal nuovo ordinamento.

e) Salvaguardia degli equilibri di bilancio

Delle misure della legislazione intermedia dirette alla salvaguardia dell'equilibrio di bilancio si è già detto innanzi.

Attualmente con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità e comunque almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e dà atto del permanere degli equilibri di bilancio.

In caso negativo adotta contestualmente i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti fuori bilancio di cui riconosca la legittimità e per il ripiano dell'eventuale disavanzo d'amministrazione risultante dal rendiconto approvato.

Qualora i dati gestionali in genere facciano prevedere degli squilibri, adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio. La deliberazione è sottoposta al CO.RE.CO. ed è allegata al rendiconto dell'esercizio (art. 11 del D.lgs. n. 336 del 1996).

La mancata adozione del riequilibrio è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio, col conseguente scioglimento dell'organo consiliare.

f) Rendicontazione

1 - Nel vecchio ordinamento era stabilito che al rendiconto dei comuni e delle province andava allegata un'illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risultasse il risultato amministrativo ed economico dei dati stessi, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto.

Anche secondo l'attuale ordinamento la dimostrazione dei risultati di gestione del bilancio e del patrimonio avviene mediante il rendiconto, deliberato dall'organo consiliare entro il 30 giugno dell'anno successivo. Al rendiconto sono allegati la relazione dell'organo esecutivo esprimente valutazioni di efficacia dell'azione sulla base del rapporto costi/risultati, la relazione dei revisori dei conti e l'elenco dei residui attivi e passivi distinti per anno di provenienza.

I rendiconti di province, città metropolitane e comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti, nonché quelli che si chiudono in disavanzo o recano l'indicazione di debiti fuori bilancio, sono presentati, oltre che al CO.RE.CO., alla Corte dei conti - Sezione enti locali per il referto di cui all'art. 13 della legge n. 51 del 1982.

Ai fini poi del referto secondo la legge n. 20 del 1994, e del consolidamento dei conti pubblici, la Sezione potrà chiedere i rendiconti di tutti gli altri enti locali (art.69).

Con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso, viene anche accertato il risultato contabile d'amministrazione (art. 30).

2 - Il rendiconto comprende il conto del bilancio, il conto del patrimonio, il conto economico, nonché, accluso a quest'ultimo, un prospetto di conciliazione, che sommando i

dati finanziari correnti della gestione del bilancio ad elementi economici, raggiunge il risultato finale economico dell'esercizio (art. 71).

Non occorre notare molto sul conto del bilancio, se non che prima dell'inserimento dei residui attivi e passivi si procede al riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del loro mantenimento in tutto o in parte, e che a detto conto si allegano la tabella dei parametri di deficitarietà strutturale e quella dei parametri gestionali con andamento triennale (art. 70).

Di rilievo per il conto del patrimonio è la novità dell'inclusione dei beni demaniali, nonché l'altra, che sono dettate norme per la valutazione sia dei beni patrimoniali che dei beni demaniali. Altre novità riguardano la possibilità di previsione nel regolamento di contabilità di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne ed il precetto di provvedere annualmente all'aggiornamento degli inventari (art. 72).

L'innovazione più importante è costituita senza dubbio dalla introduzione del conto economico.

Occorre considerare che non v'è la possibilità di ricostruire il costo di un'attività o di un servizio se non si dispone di una contabilità economica generale che dia certezza degli oneri sopportati, compresi quelli attinenti ai servizi di supporto e alle spese generali, destinati ad essere poi ripartiti sugli specifici servizi, interventi, programmi e progetti.

3 - Questa contabilità economica si compendia appunto nel conto economico, il quale viene a costituire, nel nuovo ordinamento contabile espresso nel D.lgs. n. 77, la chiave di volta dell'intera caratterizzazione aziendalistica impressa alla gestione e ai vari documenti fin qui esaminati.

Torna utile ricordare qui come il concetto di costo e la necessità pratica della sua conoscenza non siano stati del tutto ignorati nel campo della contabilità pubblica, né in quella statale né in quella del settore pubblico allargato ivi compresi gli enti locali. Lo scopo della legge 1 marzo 1964, n. 62, e di quelle successiva 5 agosto 1978, n. 468, ambedue sulla riforma del bilancio statale, al cui modello si è poi coordinato l'impianto del bilancio degli enti locali (preambolo del D.lgs. n. 421 del 1979), è stato principalmente quello della partizione delle spese nei due titoli delle spese correnti e delle spese in conto capitale, affinché si potesse conoscere con le prime il costo dell'assetto amministrativo e del suo funzionamento, compresi gli ammortamenti, (consumi pubblici), con le seconde il costo dei beni strumentali necessari ai servizi di supporto occorrenti alla produzione dei servizi finali (investimenti pubblici).

Ma si tratta della conoscenza, soprattutto per le esigenze della contabilità nazionale, dei costi globali dei servizi, non di tutti i costi della gestione di un dato ente (vi rimangono fuori di fatti i costi non finanziari) né dei costi specifici di singoli processi produttivi di determinati servizi e sub-servizi.

A ben guardare, l'importanza della bipartizione della spesa nelle due grandi categorie espresse dai titoli I e II ha una duplice proiezione

Se si considera la valenza autorizzatoria del bilancio, la prima sta a significare che le spese di natura corrente non possono che prevedersi ed eseguirsi nel titolo I, e che invece quelle aventi scopo di capitalizzazione non possono che prevedersi ed eseguirsi separatamente, nel titolo II, il che trova connessione logica con il concetto di equilibrio economico del bilancio.

Se poi si passa alla considerazione della valenza economica del bilancio, e specie del rendiconto, va detto che l'importanza della bipartizione sta tutta nella distinta affluenza che le spese correnti e le spese in conto capitale hanno ai conti pubblici destinati ad evidenziare la formazione e l'impiego del reddito nazionale.

Cosicché, volendo schematizzare una graduatoria del sistema di conoscenze economiche acquisibili, si rende possibile osservare, in sintesi, quanto segue: il primo livello di informazioni ottenibile dal consolidamento dei bilanci e dai conti consuntivi finanziari è di tipo macroeconomico (macrocontabile); il secondo livello è desumibile appunto dal conto economico della gestione di un singolo ente ed è di tipo mesoeconomico (mesocontabile), il terzo è microeconomico e richiede applicazioni, diffuse fin nelle organizzazioni minime dei servizi espresse nel PEG, della contabilità economica analitica.

4 - Come poi la funzione del conto economico consenta l'accennato flusso di cognizioni, può desumersi dalla struttura e dal contenuto dello stesso.

Il conto evidenzia i componenti positivi e negativi dell'attività dell'ente secondo criteri di competenza economica. Costituiscono da un lato componenti positivi i tributi, i trasferimenti correnti, i proventi del patrimonio, i proventi dei servizi, ecc. Costituiscono dall'altro componenti negativi l'acquisto di materie e beni di consumo, le spese di personale, l'utilizzo di beni di terzi, i trasferimenti correnti a terzi, le imposte e tasse a carico dell'ente, gli ammortamenti di valenza fisico-economica, in luogo di quella meramente finanziaria prevista nel vecchio ordinamento, gli oneri finanziari, ecc. (art. 71).

Il regolamento di contabilità può prevedere la compilazione di conti economici di dettaglio per servizi o per centri di costo: una disciplina, questa, che per motivi di controllo è augurabile riceva una sapiente e adeguata applicazione.

Al conto è annesso il prospetto di conciliazione su accennato. Il documento consente di calcolare ed evidenziare il risultato economico dell'esercizio di riferimento, e cioè un dato sintetico che meglio di ogni altro dà la misura dell'assimilazione di schemi aziendalistici conseguita per le gestioni degli enti locali con il nuovo ordinamento finanziario e contabile.

g) *Revisione economico-finanziaria*

Con la novella dell'anno 1995 sono state meglio stabilite le funzioni dell'organo di revisione. Di esse si è ampiamente trattato nella precedente relazione ed anche in questa si evidenziano, in apposito capitolo, profili del loro svolgimento.

In tema di bilancio, l'organo di revisione si inserisce nelle relative procedure emettendo pareri sulla proposta di bilancio di previsione e dei documenti allegati e sulle variazioni di bilancio. In tali pareri viene emesso un motivato giudizio di legittimità, congruità, coerenza e attendibilità delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto del parere del responsabile del servizio finanziario (di verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale). I pareri sono obbligatori. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte (art. 105, integrato dall'art. 17 del D.lgs. 15.9.1997, n. 342).

L'organo di revisione s'inserisce altresì nelle procedure di rendiconto vigilando sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese e alla tenuta della contabilità, e

infine rilasciando una relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto, la quale contiene l'attestazione sulla corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione.

Per l'esercizio delle loro funzioni i singoli componenti dell'organo in parola hanno diritto di ispezioni e controlli individuali (art.105).

e) Situazioni patologiche

Occorrerebbe ora far cenno alle regole innovative che occorre seguire nei casi in cui gli enti versino in situazioni patologiche, principalmente della formazione di debiti fuori bilancio, disavanzo di amministrazione e, più grave, del dissesto.

Per queste situazioni sono state dettate norme già con le leggi 9.8.1986, n. 488, 24.4.1989, n. 144, 28.2.1990, n.38 e 15.3.1991, n.80; successivamente con lo stesso D.lgs. n. 77 del 1995; da ultimo col D.lgs. n. 336 del 1996 e più compiutamente col D.lgs. n. 342 del 1997. Di queste innovazioni si tratta in altri pertinenti capitoli di questa relazione.

4. Tutela dell'equilibrio finanziario e situazioni di dissesto

4.1 Il mantenimento degli equilibri di bilancio

4.1.1 Nella precedente relazione al Parlamento si è posta particolare attenzione al sistema degli equilibri di bilancio, che costituisce uno degli snodi fondamentali del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Nell'occasione, oltre ad approfondire gli aspetti del tema, è stata condotta anche un'indagine sulle deliberazioni adottate dagli enti ai sensi dell'art. 36, comma 2, del D.lgs. n. 77 del 1995.

Tale indagine viene effettuata anche quest'anno al fine di monitorare l'applicazione del nuovo ordinamento, considerando, in particolare, che il D.lgs n. 336 del 1996 ha reso obbligatoria l'adozione della deliberazione citata anche nei casi di persistenza degli equilibri di bilancio rispetto alle previsioni iniziali.

D'altra parte, l'esame della situazione al 30 settembre di ciascun esercizio consente di valutare il tendenziale andamento del riconoscimento dei debiti fuori bilancio e dell'avanzo/disavanzo di amministrazione e la possibilità, per le singole amministrazioni, di riassorbire deficit pregressi o formati in corso di esercizio.

La rilevazione, nel suo complesso, sconta l'intertemporalità fra i dati certi delle chiusure di bilancio e talune carenze, non molte, dovute a deliberazioni prodotte ma prive di indicazioni precise e dati non quantificati.

I dati presi in considerazione, separatamente per province e comuni (vedi allegati parte I prospetti 1.4.1. - 1.4.2), riguardano:

- i debiti fuori bilancio riconosciuti alla data del 31 dicembre 1993 ancora da regolare
- il rapporto fra il totale dei debiti f.b. al 31 dicembre 1995 e l'entrate accertate di parte corrente al 1996;
- i debiti f.b. coperti nel 1996;
- i debiti f.b. da ripianare nel 1997 e nel 1998;
- i nuovi debiti f.b. riconosciuti al 30 settembre 1996 da ripianare a partire dal 1997;
- i disavanzi di amministrazione al 31.12.1995, da ripianare negli esercizi successivi;
- l'incidenza, sul riequilibrio dei debiti f.b. e dei disavanzi di amministrazione, dei proventi derivanti dall'alienazione dei beni del patrimonio disponibile e dei mutui a ripiano, come entrate particolari rispetto alle ordinarie disponibilità di bilancio.

Da ultimo, occorre precisare che dall'indagine restano esclusi gli enti locali facenti parte del Trentino Alto Adige, non essendo in tale regione ancora recepito l'ordinamento contenuto nel D.lgs n. 77.

4.1.2 Per quanto concerne le province, dall'esame delle delibere ex art. 36 risulta che su 100 enti, quelli che espongono debiti fuori bilancio al 31 dicembre 1995 sono 23.

Il totale dei predetti debiti riconosciuti dalle 23 province di cui si hanno i dati ammonta ad oltre 20 miliardi di lire, che costituiscono lo 0,91% delle entrate di parte corrente accertate nel 1996.

Trattasi, ovviamente, della media globale, nell'ambito della quale sono comprese percentuali che dalla media medesima si discostano in misura cospicua, come, ad esempio, le province di L'Aquila (13,09%) e di Pescara (5,94%). Quest'ultima, peraltro, non ha indicato le modalità ed i tempi del rientro. Tutte le altre hanno coperto i debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio 1996, fatta eccezione per le province di Alessandria,

Padova, Potenza e Catanzaro, le quali hanno previsto il completamento della copertura nei due esercizi successivi. Non risultano, per mancanza di documentazione, dati relativi a nuovi debiti f.b. da ripianare a partire dall'esercizio 1997.

Per quanto riguarda il disavanzo d'amministrazione nel 1995, questo viene esposto soltanto dalla provincia di Gorizia, la quale effettua la manovra di rientro, oltre che nel 1996, anche negli esercizi 1997 e 1998.

Con le delibere ex art. 36, relative al 1996, 19 province hanno formulato previsioni di avanzo d'amministrazione, mentre la provincia di Trieste è la sola ad esporre disavanzi.

In ordine all'incidenza, sul riequilibrio, dei proventi derivanti dall'alienazione di beni del patrimonio disponibile e di mutui a ripiano, risulta che la sola provincia di Catanzaro ha ipotizzato la cessione di beni senza provvedere, però, alla relativa quantificazione; le province di L'Aquila e Teramo hanno contratto mutui (di cui non hanno indicato la durata); le province di Potenza e Catanzaro hanno espresso soltanto l'intenzione di accendere dai mutui senza, però, dar seguito al relativo procedimento.

In sintesi, dalle risultanze emerse le province sembrano in grado di riassorbire i debiti f.b. riconosciuti senza particolari difficoltà, mentre la provincia di Trieste è la sola ad esporre disavanzo di amministrazione.

4.1.3 Anche nella rilevazione condotta sulle delibere ex art. 36 del decreto legislativo n. 77 del 1995 sussistono, per diversi comuni, carenze di documentazione e di quantificazione, ma i dati acquisiti rappresentano, comunque, un attendibile andamento del fenomeno degli squilibri di bilancio e delle concrete possibilità di riassorbimento.

Per quanto concerne, in particolare, il riconoscimento dei debiti f.b. al 31 dicembre 1995, si considera che il loro valore complessivo, quale risulta dalle citate deliberazioni, costituisce oltre il 3% delle entrate di parte corrente accertate alla chiusura dell'esercizio 1996.

Lo stesso dato esaminato per singole gestioni evidenzia, nella maggior parte dei casi, una percentuale modesta, mentre per alcuni comuni l'incidenza è molto forte e suscita, quindi, perplessità circa l'effettivo riassorbimento, tanto più che lo stesso si esaurisce, in genere, nel solo esercizio 1996 immediatamente successivo.

Sulla stessa linea è da riscontrare anche che talune amministrazioni (ad esempio Greve in Chianti, Città di Castello, Perugia, Fondi, Roma, Pisticci, Modica e Potenza) non hanno fornito indicazioni sui tempi e sui modi del rientro in presenza di debiti f.b. di notevole rilevanza.

Come ulteriore parametro di valutazione ai fini delle possibilità di riassorbimento, è inoltre da considerare il rapporto fra debiti f.b. e trascinamento delle coperture negli esercizi successivi: sui sessanta enti che hanno ipotizzato il rientro nel 1997, ben trentacinque hanno utilizzato anche l'esercizio 1998.

Da sottolineare è anche il notevole importo dei nuovi riconoscimenti di debiti f.b. che andranno a gravare negli esercizi a partire dal 1997, considerando che all'importo stesso sono da sommare, ai fini degli appesantimenti sulle gestioni, gli oneri gravanti sugli esercizi 1997 e 1998 a seguito dei debiti f.b. riconosciuti al 31 dicembre 1995.

L'andamento del fenomeno nel 1996 dovrebbe aver scontato la modifica apportata, all'art. 37 del D.lgs. n. 77 sulla riconoscibilità dei debiti f.b., dall'art. 12 del decreto legislativo n. 336 del 1996, mentre rimangono tutti da verificare, in futuro, gli effetti che potranno conseguire alla più incisiva modifica dell'art. 5 del decreto legislativo n. 342 del

1997 relativa all'acquisizione di beni e servizi nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per gli enti nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Il disavanzo di amministrazione a fine esercizio 1995 ha riguardato 18 comuni e di questi la quantificazione assume valore di rilievo per Lucca, Monterotondo, Montescaglioso e S. Giovanni in Fiore: la manovra di rientro richiede l'utilizzazione di esercizi successivi al 1996 solo in quattro casi.

L'alienazione dei beni del patrimonio disponibile per superare squilibri di bilancio è prevista per solo 10 comuni: non è stato possibile verificare l'effettività dell'alienazione stessa.

Molto più significativo è il ricorso all'accensione di mutui, da parte di ben 56 comuni, per una somma complessiva che sfiora i trecento miliardi di lire, attestando così la difficoltà di reperire disponibilità di parte corrente.

4.2 Il fenomeno del dissesto

Nel 1989 con l'articolo 25 del decreto-legge n.66, convertito nella legge n.144, è stato introdotto nel sistema degli enti locali territoriali l'istituto del dissesto da applicare nei casi in cui gli enti si trovino in condizioni tali da non poter garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari.

La disciplina dell'istituto è stata oggetto di modifiche e integrazioni apportate dall'articolo 21 del decreto-legge n.8 del 1993 convertito con modificazioni nella legge n.68 del 1993, dal regolamento approvato con il D.P.R. n.378 del 1993 e dal decreto legislativo n.77 del 1995 con le modifiche introdotte dai decreti legislativi n.336 del 1996 e n.342 del 1997.

Dal 1989 al 1997 gli enti locali territoriali che hanno dichiarato lo stato di dissesto sono stati n.402, il 5% del totale, così distribuiti nel tempo:

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	totale
127	63	46	45	52	37	15	9	8	402

La distribuzione territoriale (vedi prospetti n.1 e n.2) mette in evidenza che, sia in valori assoluti che in rapporto al numero dei comuni di ciascuna regione, il fenomeno presenta la massima diffusione nelle regioni meridionali. Incidenze percentuali superiori al 10% degli enti di ciascuna regione si rinvencono in Calabria con il 29% degli enti presenti nel territorio, in Campania con il 18%, in Basilicata con il 14% e in Puglia con il 13%. Con valori percentuali tra il 9% e il 5% degli enti della regione si presentano il Molise, il Lazio, l'Abruzzo e la Sicilia. Nelle altre regioni la percentuale degli enti in dissesto nel periodo considerato varia da un minimo dello 0,4% in Piemonte ad un massimo del 4% in Umbria.

L'andamento del fenomeno è stato decrescente (dal 1989 in cui n.127 enti hanno dichiarato il dissesto ai n.8 enti del 1997) con una crescita registrata nel 1993, termine ultimo per il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti fino al 15 luglio 1991.

Con riguardo alle dimensioni demografiche si rileva che n.332 enti su n.402 (l'83%) hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Sono tre i comuni in dissesto con popolazione superiore a 60.000 abitanti (Napoli, Benevento e Potenza) e l'amministrazione provinciale di Napoli.

4.2.1 Le procedure per il risanamento

Le situazioni di dissesto sono state definite adottando la procedura prevista dall'articolo 25 della legge n.144 del 1989 fino al mese di marzo 1992. Dei n.236 enti locali che avevano dichiarato lo stato di dissesto nel triennio 1989-1991 entro la sopraindicata scadenza erano stati approvati, in sede ministeriale, n.91 piani di risanamento di cui n.69 riguardanti dissesti relativi al 1989, n.20 riguardanti dissesti del 1990 e n.2 del 1991.

Con il decreto-legge n.8 del 1993, convertito nella legge n.68 dello stesso anno, la procedura per il risanamento degli enti locali dissestati è stata modificata estromettendo gli organi degli enti e affidando ad un organo straordinario di liquidazione l'attività di amministrazione della gestione e dell'indebitamento pregressi. La nuova procedura si conclude con l'approvazione in sede ministeriale di un piano di estinzione delle passività pregresse predisposto dall'organo straordinario.

Alla fine del 1997 risultavano approvati n.122 piani di estinzione di cui n.27 concernenti dissesti relativi al 1989, n.21 dichiarati nel 1990, n.26 riferiti al 1991, n.24 relativi al 1992, n.16 relativi al 1993, n.7 del 1994 e n.1 del 1995.

Le procedure per la definizione degli stati di dissesto risultano concluse per n.213 enti locali, il 53% del totale. Alla fine del 1997 rimangono ancora da definire le situazioni debitorie pregresse di n.189 enti così distribuite con riferimento all'anno di dichiarazione del dissesto. Dei n.127 dissesti del 1989 sono n.31, pari al 24%, quelli non conclusi; dei n.63 del 1990, n.22 devono essere definiti; dei n.46 del 1991 sono ancora pendenti n.18 e dei n.45 del 1992, n.21. Per i dissesti sorti dal 1993 al 1997 i casi ancora non chiusi aumentano progressivamente e rappresentano dal 69% all'89% dei dissesti dichiarati.

Si ritiene utile fornire alcune informazioni sui tempi finora utilizzati²¹ dagli organi straordinari per la definizione dei dissesti, calcolati dall'anno della dichiarazione del dissesto all'anno dell'approvazione del piano di estinzione. Nell'area centro-nord per la definizione dei n.31 dissesti sono stati necessari: per n.10 enti due anni, per n.9 enti quattro anni, per n.7 enti tre anni e per un ente un anno. Solo per n.4 enti sono stati superati i cinque anni. Ben diversa è la situazione nell'area sud-isole in cui: per n.17 dissesti il tempo necessario per la conclusione della procedura si è protratto per sette anni; per n.15 enti la durata è stata pari a sei anni; per n.15 enti pari a cinque anni, per n.19 enti pari a quattro anni, per n.17 enti pari a tre anni e per n.8 enti meno di due anni. La maggiore durata registrata nell'area meridionale è da collegare alle difficoltà incontrate per l'accertamento e la liquidazione delle masse debitorie.

4.2.2 I mutui autorizzati dal Ministero dell'interno per il finanziamento delle passività pregresse

Per il ripiano delle situazioni debitorie pregresse la copertura finanziaria è stata garantita da mutui a carico del bilancio dello Stato autorizzati dal Ministero dell'interno e concessi dalla Cassa depositi e prestiti.

L'ammontare complessivo dei mutui autorizzati dà la misura dell'onere accollato allo Stato in conseguenza della dichiarazione dello stato di dissesto.

²¹L'introduzione con l'articolo 16 del decreto legislativo n.342 del 15 settembre 1997 di modalità semplificate di accertamento e liquidazione dei debiti dovrebbe consentire una più rapida conclusione delle procedure per il risanamento degli enti dissestati.

L'arco di tempo preso in considerazione parte dal 1990, anno in cui risultano autorizzati i primi mutui, e giunge fino al termine del 1997. Dei n. 402 enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto, n.336 sono stati autorizzati a contrarre mutui per un importo di 1.284.971 milioni.

Dall'analisi dell'andamento delle autorizzazioni si rileva che un primo incremento si registra nel triennio 1990-1992, in cui si è passati da n.3 mutui autorizzati nel 1990 per 8.282 milioni a n.42 mutui autorizzati nel 1992 per 81.675 milioni. Nel successivo triennio 1993-1995 il numero di mutui autorizzati si riduce notevolmente (n.15 nel 1993, n.22 mutui nel 1994 e n.21 mutui nel 1995) e l'ammontare complessivo subisce un decremento da 63.965 milioni nel 1993 a 39.105 milioni nel 1995.

Con l'introduzione della disciplina prevista dal decreto legislativo n.77 del 1995 agli articoli 88 e 89, l'autorizzazione alla concessione del mutuo per il risanamento dell'ente locale dissestato viene richiesta dall'organo straordinario di liquidazione subito dopo la presentazione del piano di rilevazione della massa passiva e i parametri per la determinazione dell'importo sono stabiliti dal soprarichiamato decreto legislativo. Si è realizzata con tale disciplina, ora in parte integrata con le disposizioni del decreto legislativo n.342 del 1997, una anticipazione dei tempi rispetto alla normativa precedente contenuta nell'articolo 25 della legge n.144 del 1989 che condizionava l'autorizzazione all'approvazione del piano di risanamento e stabiliva che l'ammontare del mutuo era determinato dagli importi del disavanzo e dei debiti fuori bilancio riconosciuti legittimi non coperti da entrate dell'ente.

Gli effetti delle norme del decreto legislativo n.77 del 1995 si rilevano nel 1996 sia nel numero di mutui autorizzati che è pari a 141, che negli importi complessivi registrati pari a 472.862 milioni. Nel 1997 i mutui autorizzati sono n.81 per un ammontare complessivo di 559.324 milioni.

Dall'esame delle situazioni rilevate a livello regionale nel periodo considerato emerge che in valore assoluto l'importo più consistente di mutui autorizzati si registra in Campania con 554.521 milioni per n.77 comuni e l'amministrazione provinciale di Napoli (per il comune di Napoli non risulta l'autorizzazione all'assunzione di un mutuo); in Calabria i comuni interessati sono n.101 per un ammontare complessivo di 322.590 milioni; in n.33 comuni della Puglia le autorizzazioni a contrarre mutui risultano pari a 106.958 milioni. Nell'area centro l'importo più elevato per mutui a ripiano dei dissesti si rileva nei n.30 comuni del Lazio per 87.860 milioni.

4.2.3 La rideterminazione delle piante organiche e l'individuazione del personale eccedente

Sia nella normativa del 1989 che in quella del decreto legislativo n.77 del 1995, in sede di approvazione dell'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato, al fine di ridurre le spese correnti, è prevista la rideterminazione delle piante organiche del personale e la mobilità del personale in esubero rispetto a parametri fissati a livello ministeriale per quanto concerne il rapporto tra dipendenti e popolazione.

Dall'esame dei provvedimenti del Ministro dell'interno emerge che l'applicazione della sopraricordata disciplina ha interessato n.182 enti (il 45% di quelli che hanno dichiarato il dissesto) ed ha determinato, nel periodo 1990-1997, la messa in mobilità di 3.354 dipendenti di cui n.1.681 del comune di Napoli.

Il fenomeno dell'esubero di personale risulta più diffuso nei comuni di minori dimensioni demografiche; a livello regionale si rileva che per il 79% degli enti in dissesto della Basilicata che presentano, ad eccezione di uno, una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, è stata prescritta la mobilità per n.179 dipendenti.

Escludendo il comune di Napoli nel quale è stata prevista la mobilità per un numero di dipendenti pari alla metà di quelli registrati a livello nazionale, è in Calabria che il fenomeno degli esuberi di personale si è rivelato più diffuso avendo interessato n.66 comuni e previsto la mobilità per 488 unità. In Campania in n.38 comuni i dipendenti in esubero sono risultati n.475 e in Puglia il fenomeno della mobilità ha riguardato n.223 unità di personale.

4.2.4 L'adeguamento dei contributi statali

Ai fini del consolidamento finanziario della gestione, è previsto un adeguamento dei contributi statali alla media, definita in sede ministeriale per la fascia demografica di appartenenza dell'ente, per quegli enti che prima del dissesto avevano ottenuto trasferimenti statali di parte corrente in misura inferiore alla suddetta media.

Dall'esame dei decreti ministeriali è emerso che n.100 enti, su n.402 andati in dissesto (il 25%), hanno ottenuto la suddetta integrazione, da cui è dato dedurre che una non equa ripartizione delle risorse agli enti locali da parte dello Stato, in presenza di gestioni ancora caratterizzate da una rilevante quota di finanza derivata, può aver contribuito a determinare situazioni di squilibrio.

Gli enti che hanno ottenuto il contributo sul fondo perequativo sono n.19 su n.32 dissestati, pari al 59%, nell'area nord, sono n.19 su n.44, pari al 43%, nell'area centrale mentre risultano n.72 su n.326, pari al 22%, nell'area meridionale.

4.2.5 Le prescrizioni ministeriali

Le situazioni di dissesto sono determinate da una serie di cause che possono essere individuate verificando i risultati dell'esame delle gestioni effettuato dagli organi del Ministero dell'interno trasfusi nelle prescrizioni contenute nei provvedimenti di approvazione delle ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per il mantenimento degli equilibri finanziari.

Le prescrizioni più diffuse che si ritrovano in oltre il 90% degli enti in dissesto riguardano l'incremento delle entrate derivanti dalla gestione del patrimonio immobiliare e il recupero dell'evasione fiscale utilizzando sistemi di controllo incrociato.

La richiesta di elevare la tassa per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani per raggiungere la totale copertura del costo del servizio è stata rivolta al 71% degli enti in dissesto. La percentuale di copertura dei servizi a domanda individuale è risultata nel 67% degli enti inferiore al minimo previsto dalla legislazione in vigore al momento della prescrizione e gli enti sono stati invitati ad incrementare le entrate fino a raggiungere una percentuale di copertura pari al 36%.

Oltre la metà degli enti sono stati invitati ad attivarsi per garantire il massimo gettito dalla TOSAP, dall'ICIAP, dall'imposta sulla pubblicità e dai diritti di segreteria. In un minor numero di casi (dal 25% al 35% degli enti) è stata prescritta la realizzazione del gettito massimo dalle tasse sulle concessioni comunali, dalle sanzioni per abusi edilizi e dai canoni per la depurazione delle acque. Per l'ICI al 43% degli enti che hanno dichiarato il

dissesto dopo il 1993, anno in cui è stata introdotta l'imposta, è stato prescritto di applicare l'aliquota massima.

4.2.6 Le relazioni degli organi di revisione degli enti in dissesto

Al fine di verificare se gli enti hanno dato attuazione a quanto disposto nelle prescrizioni ministeriali, sono state esaminate le relazioni che, ai sensi dell'articolo 95 del decreto legislativo n.77 del 1995, gli organi di revisione sono tenuti a trasmettere all'organo regionale di controllo.

Per n.372 enti in dissesto sono pervenute relazioni degli organi di revisione riguardanti le situazioni accertate negli anni 1996 e 1997; di esse n.217, pari al 58%, non hanno fornito elementi conoscitivi sull'operato dell'amministrazione in esecuzione delle singole prescrizioni ministeriali, ma hanno comunicato, utilizzando generiche formulazioni, il mantenimento degli equilibri di bilancio, l'esistenza o meno di situazioni debitorie fuori bilancio e l'eventuale chiusura dell'esercizio con un disavanzo.

Tra le relazioni che hanno in modo più dettagliato illustrato i comportamenti tenuti dalle amministrazioni, si è ritenuto di dare evidenza a quelle presentate dai collegi dei revisori dei conti degli enti in dissesto di maggiori dimensioni (amministrazione provinciale di Napoli, comune di Napoli e comune di Benevento) ed a quelle che hanno segnalato inadempienze rispetto alle prescrizioni ministeriali (quattro comuni della Campania e tre della Calabria).

BENEVENTO (BN)

Abitanti 62.561
Classe demografica VIII

L'ente ha dichiarato lo stato di dissesto nel 1994.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 2 dicembre 1994, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente dal 1995:

- di applicare e riscuotere il canone per la depurazione delle acque di rifiuto nella misura massima;
- di applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- di applicare e riscuotere gli oneri per il rilascio delle concessioni edilizie ai livelli massimi e di definire tutti i procedimenti relativi alle istanze giacenti presso l'ente per la sanatoria degli abusi edilizi;
- relativamente alla gestione del patrimonio, di applicare per le unità destinate ad abitazione e per gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- per i servizi a domanda individuale, di elevare le percentuali della copertura dei costi almeno al 36% ed in particolare, per gli impianti sportivi dati in concessione, di assicurare entrate secondo i prezzi di mercato e senza alcun onere a carico del bilancio del comune;
- di garantire l'applicazione di tariffe che consentano la copertura totale dei costi per la gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- per i trasporti urbani, di impostare un rigoroso piano di risanamento che conduca, al massimo entro tre anni, al riequilibrio della gestione;

- di provvedere all'erogazione di contributi ad enti ed istituzioni solo nell'ambito esclusivo dell'esercizio di funzioni proprie o delegate.

Il collegio dei revisori nelle quattro relazioni relative al secondo, terzo e quarto trimestre 1997 e primo trimestre 1998, ha segnalato che:

- sono stati rilevati debiti fuori bilancio e la gestione relativa al 1997 non presenta condizioni di disavanzo;
- sono in corso di accertamento le riscossioni relative ai tributi, canoni e contributi per cui non è stato possibile rilevare il rispetto dei livelli massimi; la situazione accertata all'inizio del 1997 non presenta cambiamenti nel primo trimestre 1998;
- sono stati rilevati ritardi nella riscossione in particolare per la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- risultano attivate le misure necessarie al contenimento del costo dei servizi;
- sono state assunte misure di razionalizzazione dei servizi a domanda individuale compresi gli impianti sportivi;
- sono stati attivati meccanismi di controllo per verificare il rispetto dei fini istituzionali da parte dei beneficiari di contributi erogati nell'ambito esclusivo dell'esercizio delle funzioni proprie del comune.

MORCONE (BN)

Abitanti 6.705
Classe demografica V

L'ente ha dichiarato il dissesto nel 1994.

Con decreto del Ministro dell'interno del 23 febbraio 1996, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente di:

- applicare l'ICIAP con le maggiorazioni in modo da garantire il massimo gettito;
- applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime;
- applicare le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 %;
- applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- elevare le tariffe del servizio acquedotto in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- applicare e riscuotere il canone per la raccolta delle acque di rifiuto;
- applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- definire entro un anno dalla notifica del decreto, tutti i procedimenti relativi alle istanze giacenti per la sanatoria degli abusi edilizi;
- applicare per i beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;

Il collegio dei revisori dei conti, nella relazione dell'11 marzo 1998, osserva che:

- i costi attinenti al servizio “smaltimento rifiuti solidi urbani” non sono stati coperti nella misura del 100%. Non risulta, inoltre, ancora intrapresa una reale attività propositiva di gestione ottimale del servizio;
- la copertura dei costi dei servizi a domanda individuale non risulta garantita per il trasporto alunni (copertura 29 %);
- l'ente non ha proceduto alla riscossione anche coattiva degli oneri di urbanizzazione né all'adeguamento delle tariffe;
- risultano debiti fuori bilancio, come da dichiarazione del responsabile dell'area tecnica e manutentiva, per 90 milioni relativi a calamità atmosferiche.

DRAGONI (CE)**Abitanti 2.271****Classe demografica III**

L'ente ha dichiarato lo stato di dissesto nel 1990.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 19 luglio 1993, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente a decorrere dal 1993:

- di applicare l'ICIAP in modo da garantire il massimo gettito;
- di applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime;
- di applicare le tariffe massime per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- di applicare la maggiorazione massima delle tariffe delle tasse sulle concessioni comunali;
- di elevare le tariffe della tassa per il servizio “smaltimento rifiuti solidi urbani” in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere il canone per la raccolta delle acque di rifiuto e quello per la depurazione nella misura massima;
- di elevare le tariffe del servizio acquedotto in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- di applicare e riscuotere i diritti di segreteria in modo da garantire il gettito massimo;
- di elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale almeno al 36%;
- di applicare per gli appartamenti e gli altri beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali.

Il revisore dei conti nella relazione del 20 gennaio 1997 ha segnalato che:

- il continuo ricorso ad anticipazioni di cassa e i conseguenti oneri bancari rendono difficile il riequilibrio della gestione;
- l'amministrazione non si è attivata per effettuare gli accertamenti per la riscossione dei tributi, canoni e contributi;
- non risulta ancora approvato il conto del patrimonio e per una corretta gestione dei beni patrimoniali è necessaria la conoscenza dell'esistenza e dell'uso dei beni.

Amministrazione provinciale di NAPOLI

L'ente ha dichiarato il dissesto nel 1993.

Con decreto del Ministro dell'interno in data 28 maggio 1994, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, pur non essendo stato definitivamente risolto il problema del disavanzo dell'azienda consortile dei trasporti pubblici di Napoli che rappresenta la causa principale del dissesto, è stata approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato per l'esercizio 1993 ed è stato prescritto all'ente a decorrere dal 1994:

- di applicare e riscuotere le misure massime delle tariffe della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- di adottare i provvedimenti necessari per la razionalizzazione del servizio di accertamento e riscossione dei tributi al fine di recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- di applicare per i beni patrimoniali dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- di adottare i provvedimenti necessari ad una razionalizzazione della gestione patrimoniale al fine di ridurre le spese inerenti ai fitti passivi ed incrementare le entrate relative ai fitti attivi collocando a reddito gli immobili attualmente improduttivi;
- di rivedere la partecipazione ai consorzi effettuando solo le spese che abbiano per fine l'esercizio delle funzioni e dei servizi pubblici da assicurare alla comunità.

Il collegio dei revisori dei conti nelle relazioni presentate nel 1996, 1997 e nel primo trimestre 1998, ha segnalato quanto segue.

Per quanto concerne i tributi sono stati rilevati problemi di riscossione determinati dalla mancanza di un inventario e da una carente organizzazione del sistema di accertamento delle entrate, oggi solo in parte superati, avendo registrato un incremento delle imposte del 35% e del 10% per la TOSAP nel 1995. Il permanere della mancanza di inventari rilevata nel 1998 può incidere in maniera negativa sulle entrate anche in presenza della riorganizzazione del settore riscossioni.

Per i canoni di locazione o di uso dei beni patrimoniali sono state adottate iniziative volte alla regolarizzazione delle posizioni contrattuali presupposto per gli adeguamenti dei canoni ed è stato registrato un incremento medio pari al 20% nel 1995. È stato inoltre evidenziato che la qualità del soggetto conduttore (ente o pubblica amministrazione) rende in molti casi complesso il raggiungimento di risultati contrattuali ed economici immediati. Il settore patrimonio nel 1998 non ha trasmesso al collegio la relazione sullo stato dei contratti di locazione in corso di rinnovo.

Per quanto concerne i contributi si è registrato un notevole contenimento della spesa; al riguardo il collegio fa rilevare che non possono essere congelati contributi dovuti ad associazioni a cui l'ente partecipa in quanto l'obbligatorietà dell'onere scaturisce dalla partecipazione deliberata nelle forme di legge.

ISCHIA (NA)

Abitanti 16.013
Classe demografica VI

L'ente ha dichiarato il dissesto nel 1993.

Con decreto del Ministro dell'interno del 23 dicembre 1994, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente di:

- adottare tutti i provvedimenti per l'attivazione delle procedure per il controllo delle dichiarazioni e per la verifica dei versamenti dell'ICI;
- adottare tutti i provvedimenti per l'attivazione delle procedure per il controllo delle dichiarazioni e per la verifica dei versamenti dell'ICIAP;
- applicare ed adottare tutti i provvedimenti necessari per riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime;
- applicare ed adottare tutti i provvedimenti necessari per riscuotere le tariffe massime della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo;
- applicare e riscuotere i diritti di segreteria con criteri idonei a garantire il gettito massimo;
- applicare per i beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare ed elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 %, compresa la trasformazione in detti servizi anche per gli impianti sportivi ed i parcheggi;
- applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- definire entro un anno dalla notifica del decreto, tutti i procedimenti relativi alle istanze giacenti per la sanatoria degli abusi edilizi;
- adottare tutti i provvedimenti necessari per la riscossione del canone per il servizio di fognatura e depurazione, senza compensazione con le spese sostenute dal consorzio CAFI;
- stanziare nel bilancio definitivo 1993 il deficit di esercizio del consorzio CAFI quale risultanza della chiusura della gestione per il servizio acquedotto. Gli eventuali disavanzi, a decorrere dal 1994, non dovranno essere posti a carico del bilancio comunale ma fronteggiati con l'incremento delle tariffe.

Il collegio dei revisori dei conti, nelle relazioni del 12 giugno 1996 e del 13 maggio 1998, osserva che:

- per quanto riguarda l'ICI è stata più volte evidenziata la poca incisività dell'amministrazione;
- per i proventi da concessioni edilizie risulta difficile l'esazione, vista la mancata predisposizione degli strumenti urbanistici per la definizione delle pratiche di condono edilizio che risultano allo stato ancora inevase;
- per i beni immobili è in fase di studio l'incremento e/o il recupero dei canoni, ma all'atto pratico non sono stati adottati i relativi provvedimenti;
- per i servizi a domanda individuale, l'ente non è riuscito finora a coprire il 36% del costo dei servizi - anche per evidenti obiettive difficoltà - sebbene oggi è allo studio l'opportunità di affidare a terzi alcune gestioni;
- problemi particolari sorgono per debiti fuori bilancio, infatti l'ente sta subendo pignoramenti presso il tesoriere derivanti da azioni giudiziarie maturati prima della dichiarazione di dissesto, ed assegnati dalla magistratura. Atteso che non è attualmente quantificabile in termini finanziari, potrebbe essere seriamente compromesso l'equilibrio di gestione.

MARANO DI NAPOLI (NA)**Abitanti 47.961**
Classe demografica VII

L'ente ha dichiarato il dissesto nel 1992.

Con decreto del Ministro dell'interno del 24 settembre 1994, al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente di:

- applicare e riscuotere l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni con le tariffe massime;
- applicare per i beni immobili dati in locazione i canoni di legge o di adeguare gli stessi ai prezzi di mercato;
- adottare provvedimenti organizzatori diretti a recuperare al massimo le evasioni fiscali;
- elevare le tariffe della tassa per il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani" in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- elevare la percentuale di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da contribuzione utenti almeno al 36 %;
- elevare le tariffe del servizio acquedotto in modo da garantire la pressoché totale copertura dei costi;
- applicare e riscuotere gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per il rilascio delle concessioni edilizie;
- definire entro un anno dalla notifica del decreto, tutti i procedimenti relativi alle istanze giacenti per la sanatoria degli abusi edilizi.

Il collegio dei revisori dei conti, nella relazione relativa al 1997 osserva che:

- per quanto concerne il servizio "smaltimento rifiuti solidi urbani", l'ente ha riscosso quasi completamente il ruolo 1995, mentre risultano non riscossi i ruoli 1996 e 1997;
- relativamente al servizio acquedotto, sebbene in ritardo e con difficoltà operative, l'ente ha approvato nel novembre 1997, il ruolo 1992-1997, provvedendo al rateizzo degli importi dovuti in trenta rate bimestrali a partire dal 29 dicembre 1997. L'importo complessivo ammonta a 28.663 milioni dei quali, al 20 aprile 1997, sono stati riscossi 913 milioni;
- relativamente ai servizi a domanda individuale, l'ente non ha provveduto a garantire la copertura minima dei costi nella misura del 36%;
- per quanto riguarda i canoni di locazione, l'ente non ha provveduto a perseguire legalmente i morosi.

NAPOLI**Abitanti 1.067.365**
Classe demografica XI

L'ente ha dichiarato il dissesto nel 1993.

Con decreto del Ministro dell'interno del 14 maggio 1994 è stata riconosciuta la validità dei provvedimenti di risanamento adottati dal comune pur non avendo l'ente deliberato tutti i provvedimenti necessari al completamento della manovra di risanamento. Al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, è stato prescritto all'ente a decorrere dal 1994:

- 1) relativamente alle entrate tributarie di: