

consiliare n. 116 del 6.11.1997, nel quale si sottolineava tra l'altro che "in questo momento è difficile la vendita, anche in virtù del fatto che l'economia imperiese è in uno stato di crisi cronica".

- 2) Inoltre, nella relazione al conto 1997 del settore ragioneria viene evidenziato che "i residui attivi 1996 e precedenti sono stati riaccertati al 100%": un dato che appare in contraddizione con la relazione del responsabile del servizio finanziario sulla già citata deliberazione n. 116 del 1997, nella quale veniva invece asserito che "gli accertamenti di entrata rilevati non consentono di affermare, se non in individuabili e particolari casi specifici, che gli stessi siano riferibili a idonei titoli giuridici individuanti il debitore, la somma da incassare e la scadenza relativa".
- 3) Infine, in una nota del responsabile del servizio finanziario del 24.2.1999 si afferma che "alla data odierna non è ancora stato completato il preconsuntivo della gestione 1998, che comunque si presume chiuderà con pareggio economico della gestione di competenza e con un'ulteriore riduzione del disavanzo 1996": quindi, a quanto sembra, pur sempre in disavanzo.

PROVINCIA DI TRIESTE

Il rendiconto 1996 della provincia di Trieste indicava un elevatissimo disavanzo, 12.909.186.997 pari al 33,27% delle entrate correnti, con uno squilibrio non solo della gestione dei residui ma anche, sia pure in misura minore, della gestione di competenza: -2.148.218.391. Inoltre, il collegio dei revisori manifestava perplessità sull'attendibilità di alcuni residui attivi.

Orbene, il conto 1997 presenta nuovamente un ingente disavanzo di 10.914.658.454 pari al 24,24% delle entrate correnti. Il disavanzo in questione deriva peraltro solo dalla gestione dei residui, negativa per 12.295.821.618, mentre la gestione della competenza è positiva per 1.381.163.164.

Sulla gestione finanziaria in esame, vanno formulate alcune riserve.

- 1) Nella deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto 1997, si precisava che il disavanzo sarebbe stato "ripianto mediante alienazione di realtà provinciali disponibili". Considerato che lo stesso esercizio 1997 aveva segnato "una minore entrata per la mancata alienazione di beni patrimoniali pari a 15.770.000.000" (cfr. la relazione del collegio dei revisori), poteva in realtà dubitarsi che questa nuova previsione di alienazioni avrebbe effettivamente comportato il superamento, nello stesso esercizio 1998, del disavanzo accertato. Comunque sia, con nota del 24.3.1999 il responsabile del servizio finanziario della provincia di Trieste ha precisato che per le alienazioni previste a copertura del disavanzo 1997 sono stati effettuati accertamenti nel 1998 pari solo a 3.460.000.000: la previsione del conseguente "disavanzo presunto nel bilancio 1999 trova copertura attraverso l'ulteriore alienazione del patrimonio disponibile provinciale, individuato nella deliberazione consiliare n. 43 del 16 giugno 1997", per la quale si stanno ancora "adottando i relativi atti conseguenziali".
- 2) Nella relazione sul rendiconto 1997, il collegio dei revisori ha affermato di non essere "in grado di attestare la regolarità contabile e finanziaria della contabilità dell'ente per quanto riguarda i residui": infatti, "alcuni controlli effettuati a campione su poste significative della voce residui hanno evidenziato in qualche caso la insussistenza di giuridica certezza del diritto di riscuotere le somme appostate a residuo per mancanza di atti interruttivi della prescrizione ... Oppure, crediti di incerta esigibilità ... per i quali pende giudizio nelle rispettive sedi giudiziarie, in secondo grado, dopo che il primo ha avuto esito negativo". Orbene, è evidente che un'eventuale inattendibilità di rilevanti residui attivi priverebbe di significatività le già negative risultanze contabili.

SAN PIETRO IN CARIANO (VR)

La gestione del comune di San Pietro in Cariano, che nel 1996 si era chiusa pressochè in pareggio (+ 700.388), ha presentato invece nel 1997 un consistente disavanzo: 1.053.743.187 pari al 7,57% delle entrate correnti. Il disavanzo in questione deriva in gran parte dalla gestione dei residui, negativa per 779.949.251, ma anche dalla gestione di competenza, negativa per 273.793.936.

Nel suo parere sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del conto 1997, il responsabile del servizio finanziario evidenzia che "sono stati eliminati residui attivi per 1.521.246.839, le cui voci più significative sono rappresentate dai minori introiti verificatisi per mancati accertamenti di tributi comunali (ICI ed ICIAP) e per il mancato realizzo di proventi dell'acquedotto comunale e dei canoni di depurazione e fognatura".¹⁰

Pur prendendo atto che il disavanzo 1997 risulta determinato in gran parte - ma non esclusivamente - da un'incisiva revisione dei residui attivi, si ritiene che alcuni aspetti della gestione finanziaria di San Pietro in Cariano non vadano trascurati.

- 1) In primo luogo, con nota del 15.3.1999, lo stesso responsabile del servizio finanziario sottolinea, con riferimento a minori entrate di 956.361.319 per l'ICI e per altri tributi, la necessità di una più precisa "commisurazione del patrimonio immobiliare, esistente nell'ambito del proprio territorio".¹¹
- 2) Inoltre, per il ripiano del disavanzo 1997, il consiglio comunale ha previsto l'alienazione di un immobile.¹² Ma in realtà, dalla già citata nota del 15.3.1999 si evince che "attualmente" - e cioè nel 1999 - l'ufficio tecnico comunale sta ancora "predisponendo tutti gli atti necessari per la pubblicazione del bando di asta pubblica per l'alienazione dell'area" in questione.
- 3) In un'"attestazione" del responsabile del servizio finanziario datata 10.6.1998 si accenna poi ad "alcune vertenze con professionisti-progettisti, con appaltatori pubblici del comune e atti di esproprio non perfezionati che potrebbero concludersi, sia in sede transattiva che in sede giudiziaria, con oneri a carico dell'ente non previsti fra i residui passivi del conto '97".
- 4) Infine, con nota del 15.3.1999 il collegio dei revisori di San Pietro in Cariano lamenta, tra l'altro, che "i rilievi, suggerimenti, consigli ed indirizzi formulati da parte di questo collegio nelle sue verbalizzazioni sono stati spesso disattesi dall'amministrazione e ciò, inevitabilmente, ha ritardato la soluzione dei problemi". Sembra doversene dedurre una certa difficoltà di "collaborazione" che andrebbe ovviamente al più presto superata.

PESCIA (PT)

La gestione finanziaria del comune di Pescia aveva chiuso nel 1996 con un disavanzo di 580.599.021, pari al 2,22% delle entrate correnti e derivante non solo dalla gestione dei residui, ma anche dalla gestione di competenza negativa per 107.322.060.

Nel 1997, venivano poi riconosciuti debiti fuori bilancio per 1.397.523.127 relativi a transazioni per espropriazioni di aree. Per il ripiano di questi due oneri - disavanzo 1996 e debiti fuori bilancio - la deliberazione consiliare n. 64 del 29.9.1997 aveva previsto che si sarebbe

¹⁰ Lo stesso responsabile del servizio finanziario evidenzia che "la gestione del servizio acquedotto ... ha sempre lamentato carenze sia sotto il profilo strutturale che sotto quello gestionale", tanto che "la giunta comunale con atto n. 38 del 15.02.1999, per risolvere definitivamente il problema, ha ritenuto di affidare ad una ditta esterna la rilevazione dei consumi e la fatturazione degli stessi".

¹¹ A questo proposito, si afferma che è stato affidato "apposito incarico ad una ditta privata", poichè "l'ufficio tributi non era in grado di effettuare direttamente i suddetti compiti".

¹² La scelta dell'amministrazione ha avuto l'esplicito consenso dell'organo di revisione: "atteso che la copertura del disavanzo, qualora venisse ripartita in più esercizi, come del resto previsto dalla legge, determinerebbe un irrigidimento dei bilanci degli esercizi che potrebbero essere interessati, questo collegio non ravvisa altra alternativa che il ricorso all'alienazione dei beni immobili del patrimonio disponibile al fine di ripristinare al più presto il riequilibrio".

provveduto per 836.409.394 con "un credito nei confronti degli assegnatari aree P.E.E.P. "Piano per l'edilizia economica e popolare" e per 1.141.712.754 con alienazioni di immobili.¹³

Orbene, anche il conto 1997 si chiude in disavanzo, ma solo per 110.433.726 pari allo 0,38% delle entrate correnti, e con una gestione di competenza positiva per 590.965.104. Inoltre, con nota del 15.3.1999 il responsabile del servizio finanziario ha precisato che "il verbale di chiusura dell'esercizio finanziario 1998" approvato il 15.2.1999 dalla giunta "registra un risultato provvisorio pari ad un avanzo di amministrazione di 129.648.116".

LANCIANO (CH)

Un primo rendiconto per il 1997 del comune di Lanciano - con un disavanzo di 482.431.114 - riportava tra l'altro un residuo attivo di 2.380.507.195, per un ruolo relativo alla gestione dell'acquedotto e della rete fognante approvato in realtà quando l'esercizio era ormai chiuso. Annullato dal Co.re.co. questo primo rendiconto, è stato poi approvato un nuovo documento, che presenta un disavanzo di 2.858.938.309. Il disavanzo in questione, pari all'8,09% delle entrate correnti, deriva interamente dalla gestione della competenza, negativa per 3.220.918.681 al pari della situazione economica.

Secondo la relazione della giunta comunale sul rendiconto, l'emissione dei sopra menzionati ruoli nel 1998 avrebbe consentito di ripianare il disavanzo in questione per una quota di 2.380.507.195 già nell'esercizio 1998: una quota più modesta di 478.431.114 avrebbe invece gravato in parti uguali sui bilanci degli esercizi successivi. Nella successiva deliberazione consiliare n. 74 del 28.11.1998 si dichiara peraltro che sia "la gestione finanziaria di competenza" per il 1998 che "la gestione dei residui provenienti dal bilancio consuntivo 1997" dovrebbero presentare un avanzo.

CASERTA (CE)

Il rendiconto 1997 trasmesso a questa Sezione dal comune di Caserta indica un disavanzo di 5.082.934.423, pari al 6,06% delle entrate correnti.

Nella relazione del collegio dei revisori pervenuta al comune il 21.8.1998 - ma alla Sezione è stata inviata anche una distinta relazione di uno dei componenti del collegio trasmessa all'amministrazione il 14.9.1998! - vengono menzionati "pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 1997", pari a 1.076.630.474 (pag. 6). Queste "carte contabili in uscita" diventano 1.267.700.182 nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria riportato nella stessa relazione (pag. 8) e si aggiungono a "carte contabili attive"¹⁴ per 30.446.077. Il disavanzo contabile di amministrazione calcolato dai revisori, che "prescinde" dalle ricordate operazioni ancora da regolarizzare, è pari a 4.013.280.318 (pagg. 8 e 10) o a 4.040.180.331 (pagg. 10 e 11). Nella stessa relazione dei revisori, sono indicati in 7.304.013.407 e in 8.541.267.512, rispettivamente, il disavanzo della sola gestione di competenza e il disavanzo della sola gestione di competenza "riconciliato con le carte contabili". Per l'organo di revisione, che rileva contraddizioni nei dati del rendiconto (pagg. 8 e segg.), "ci si trova in presenza di una rappresentazione contabile incoerente".¹⁵

Per il ripiano del disavanzo 1997, la deliberazione consiliare n. 83 del 30.9.1998 ha previsto l'utilizzazione dell'importo dei "ruoli della depurazione acque ed immissione in fogna

¹³ Con nota del 15.3.1999, il responsabile del servizio finanziario del comune di Pescia ha peraltro precisato, in relazione alle alienazioni in questione, che "tutti gli esperimenti di gara sono andati deserti impedendo, quindi, le procedure di accertamento di cespiti di entrata; a seguito della procedura di vendita a trattativa, l'amministrazione è riuscita ad alienare" solo un immobile per 70.000.000.

¹⁴ Si intendono qui come "carte contabili attive" le riscossioni effettuate dal tesoriere senza preventivi ordini d'incasso (sul punto, v. l'art. 24 comma 4 del d.lgs. n. 77 del 1995).

¹⁵ Secondo una nota del collegio dei revisori dell'11.3.1999, per "gli errori di quadratura analiticamente illustrati" nella relazione, il conto "è stato modificato, ma non preventivamente sottoposto all'esame del collegio".

relativi all'anno 1997 per complessive 4.996.303.900".¹⁶ Viene peraltro precisato che "della suddetta complessiva somma 4.362.445.350 devono essere versate alla regione Campania": 3.650.000.000 sono state anzi già impegnate nel 1997, sul capitolo 1480, concorrendo a determinare il negativo risultato di amministrazione.

A questo proposito, con nota del 24.5.1999 il presidente del collegio dei revisori ha tra l'altro sottolineato che "la quota afferente la depurazione delle acque va versata per intero alla regione Campania, quale Ente Gestore dell'impianto di depurazione di Caserta sito in Marcianise, mentre la quota relativa alla raccolta va versata nella misura del 50% restando il rimanente 50% all'Ente Locale per la gestione del proprio reticolo fognario". Ne deriva che "quanto dovuto alla Regione Campania è conseguenza diretta e coerente di quanto viene accertato sulla base delle tariffe - per insediamenti civili e produttivi - applicate ai consumi idrici, per cui anno per anno gli impegni vengono generati, e non potrebbe essere altrimenti, dagli accertamenti, e non possono esistere quindi impegni senza i relativi accertamenti, perchè ciò contribuirebbe, come ha contribuito, ad incidere negativamente sul risultato di amministrazione".

In sostanza, i revisori affermano che in assenza di accertamenti di entrata il comune non avrebbe potuto impegnare già nell'esercizio 1997 somme da rimborsare alla regione Campania. Questi dubbi dei revisori sull'ammissibilità di impegni per rimborsi alla regione pur in mancanza dei corrispondenti accertamenti di entrata che dovrebbero costituire il presupposto, sembrano presentare un fondamento di ragionevolezza, forse anche in relazione all'art. 27 comma 1 del d.lgs. n. 77 del 1995 che pone a fondamento dell'"impegno di spesa" l'esistenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata. Ma le maggior perplessità derivano proprio dai rilevanti ritardi e dalle gravi difficoltà nella formazione dei ruoli per le entrate in questione.

In effetti, sul capitolo di entrata 420 ("canoni e diritti per la raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque di rifiuto - cap. 1480/00 spesa"), non risulta effettuato nel 1997 alcun accertamento o riscossione, a fronte di previsioni sulla competenza pari a 3.650.000.000: sono stati solo confermati residui per 11.592.417. Similmente, sul capitolo di entrata 421 ("l. n.319 del 1976 art. 17"), non risulta nel 1997 alcun accertamento o riscossione, a fronte di previsioni pari a 1.241.000.000. Solo con deliberazioni n. 1317 del 23.9.1998 e n. 1591 del 24.12.1998, la giunta comunale di Caserta "prende atto", con riferimento ai "ruoli per riscossione dei canoni delle acque reflue e depurazione", che "i suddetti ruoli ammontano" a 2.458.293.310 per il I semestre 1998 e a 4.996.303.900 per il 1997; a 4.168.265.790 per il 1996, a 3.335.160.630 per il 1995, a 2.784.033.330 per il 1994 e a 5.788.934.820 per il 1993. Per i "canoni di depurazione e fognatura" 1992, dalla documentazione agli atti sembrerebbero risultare invece solo due richieste del settembre e del giugno 1998 della regione Campania di versamento alla regione stessa delle "somme esatte" dal comune, ma non è chiaro se e quando siano stati emessi i ruoli necessari per la riscossione, e quanto poi in concreto sia stato effettivamente riscosso.

Sulla gestione finanziaria in questione, che ad avviso di questa Sezione legittima consistenti riserve, si evidenzia comunque quanto segue.

- 1) Nel "quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali" del conto è indicata una situazione economica negativa per 34.869.920.100. Il responsabile del servizio finanziario ha precisato che tale importo "ricomprende la somma di 27.683.772.472 relativa al rimborso di anticipazioni di cassa al tesoriere": anche al netto di queste anticipazioni - che tra l'altro evidenziano consistenti difficoltà di cassa - lo squilibrio della situazione economica sarebbe pur sempre pari a 7.186.147.628.
- 2) Ulteriori perplessità suscita quanto evidenziato a pag. 11 della relazione allegata alla deliberazione di giunta n. 998 del 6.7.1998: la gestione della competenza presenta saldi negativi fin dal 1994. In sostanza, gli avanzi conseguiti negli esercizi precedenti al 1997

¹⁶ La differenza di 86.630.523 graverebbe invece sull'esercizio 1999.

sono stati realizzati grazie alle gestioni dei residui, sulla cui accuratezza e piena attendibilità sembrerebbe peraltro lecito dubitare.

- 3) Ed invero, il responsabile del servizio finanziario ha precisato, per quanto attiene alla revisione dei residui attivi ai sensi dell'art. 70 comma 3 del d.lgs. n. 77 del 1995, che "è stata seguita la seguente procedura di invitare ciascun dirigente di settore alla verifica sia degli accertamenti di competenza che della gestione dei residui sulla base dei tabulati predisposti ed inviati agli stessi e di restituirli debitamente aggiornati e firmati al servizio di ragioneria". Successivamente, "la proposta di delibera di revisione dei residui attivi e passivi è stata sottoposta all'esame della conferenza dei dirigenti che hanno espresso il loro parere favorevole". Da queste precisazioni, sembrerebbe doversi dedurre una qualche parziale deresponsabilizzazione del responsabile del servizio finanziario, cui l'ordinamento affida "il coordinamento e la gestione dell'attività finanziaria" (art. 3 comma 1 del d.lgs. n. 77 del 1995), la "verifica delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa avanzate dai vari servizi" (art. 3 comma 4), la "verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese" (art. 3 comma 4) etc. etc. Quest'impressione risulta rafforzata da alcune dichiarazioni dello stesso responsabile del servizio finanziario: "per quanto concerne le discordanze tra previsioni definitive di entrata e risultanze del rendiconto non sono nelle obiettive condizioni di relazionare in merito in quanto presso il comune di Caserta l'attività gestionale relativa alle entrate tributarie e patrimoniali del comune è attribuita al settore Tributi Demanio e Patrimonio cui è preposto apposito dirigente, struttura ben distinta dal settore Bilancio e Ragioneria cui lo scrivente è preposto...".
- 4) Una verifica di cassa del collegio dei revisori del 17.2.1999 ha poi evidenziato nuovamente contraddizioni e incoerenze contabili ed ha anche precisato, tra l'altro, che "l'uso dei provvisori in entrata ed in uscita è consistente e che la contabilizzazione da parte del Tesoriere ne risulta influenzata" in misura rilevante.
- 5) Infine, il comune di Caserta ha riconosciuto ingenti debiti fuori bilancio non solo nel 1997, 1.225.017.363, ma anche nel 1998: almeno 4.792.479.449 come risulta dalla nota della ripartizione IV allegata alla deliberazione consiliare n. 230 del 30.11.1998. Sembra doversene ricavare la conferma di un certo disordine gestionale e di non irrilevanti difficoltà.

SAN GIOVANNI IN FIORE (CS)

Il rendiconto 1996 del comune di San Giovanni in Fiore indicava un disavanzo di 977.271.708, pari al 3,96% delle entrate correnti. Il disavanzo in questione, derivante solo dalla gestione dei residui perché la gestione della competenza era positiva per 584.581.483, avrebbe dovuto gravare per 785.964.191 sull'esercizio 1997 e per 191.307.517 sull'esercizio 1998.

Il conto 1997 indica peraltro nuovamente un disavanzo, 342.058.235, pari all'1,44% delle entrate correnti e derivante ancora dalla gestione dei residui: la gestione della competenza presenta infatti un saldo positivo di 721.178.782. Con deliberazione consiliare n. 54 del 20.10.1998, il disavanzo 1997 è stato posto a carico dell'esercizio 1998 per 191.307.517 e a carico dell'esercizio 1999 per 150.750.718.

Sulla gestione del comune di San Giovanni in Fiore, si rileva quanto segue.

- 1) Al 31.12.1997 risultavano: un'anticipazione di cassa non restituita di 789.713.514, pari al 3,34% delle entrate correnti¹⁷; debiti fuori bilancio nei confronti della regione Calabria per fornitura di acqua, per i quali "si è addivenuti al pagamento rateale dal 1998 al 2007"; un volume di accertamenti di entrate proprie pari appena al 21,13% delle entrate correnti ed inferiore quindi anche al già basso livello del 1996 pari al 23,94%.
- 2) Nel corso dell'esercizio 1997 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per 504.973.740, con ripiano sull'esercizio 1998. Nel corso del 1998 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per 317.409.843, con ripiano sull'esercizio 1999. Considerato anche il debito

¹⁷ L'anticipazione in questione è stata poi rimborsata solo il 4.6.1998.

rateizzato nei confronti della regione Calabria per fornitura di acqua (v. supra), si ritiene che il fenomeno dei debiti fuori bilancio presso il comune di San Giovanni in Fiore richieda le più attente valutazioni da parte dei competenti organi dell'ente.

- 3) Con nota del 12.3.1999 il responsabile del servizio finanziario precisa che anche "i dati del preconsuntivo 1998 evidenziano un disavanzo di amministrazione", sia pure "inferiore al saldo del disavanzo dell'esercizio 1997".

TREBISACCE (CS)

Il rendiconto 1996 del comune di Trebisacce chiudeva con un disavanzo di 919.717.288, pari al 13,12% delle entrate correnti e derivante dalla gestione dei residui. Peraltro, il collegio dei revisori evidenziava anche l'esistenza di "sospesi di cassa" per 472.167.481, conseguenti a pagamenti eseguiti dal tesoriere su disposizione dell'Autorità Giudiziaria. Con deliberazione n. 43 del 25.9.1997 l'ente provvedeva, con riferimento al triennio 1997-1999, al ripiano del disavanzo 1996: sull'esercizio finanziario 1997 avrebbe gravato, oltre alla parte dei menzionati sospesi di cassa (165.348.917) non ancora regolarizzata, una quota del disavanzo 1996 pari (solo) a 141.223.513.

Orbene, il rendiconto 1997 chiude con un nuovo disavanzo di 427.895.851, pari al 6,04% delle entrate correnti e derivante per intero dalla gestione dei residui, negativa per 834.485.372. Inoltre, nella relazione sul rendiconto i revisori evidenziano che "il fondo di cassa accertato al 31 dicembre 1997 diverge dall'importo...riportato dal tesoriere comunale per una differenza pari a 289.301.719 a causa di assegnazioni pretorili anticipate dal medesimo così come risulta anche dal verbale di verifica di cassa al 31.12.1997".

Ad avviso di questa Sezione, desta preoccupazione, più ancora che la stessa persistenza di disavanzi, il connesso fenomeno dei frequenti e consistenti pagamenti da parte del tesoriere su disposizione dell'A.G.: un fenomeno che è certamente indice di per sé di un'amministrazione poco ordinata, e che comunque rende difficile ed aleatorio ogni possibile piano di risanamento.

ACIREALE (CT)

Il rendiconto 1996 del comune di Acireale chiudeva con un avanzo di 2.236.475.354. Questo risultato derivava peraltro dal computo, nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria, di residui attivi per 113.712.084.691, laddove la somma dei residui attivi dei vari titoli era invece pari solamente a 110.646.869.639: se si fosse correttamente considerato quest'ultimo dato, il rendiconto 1996 avrebbe chiuso evidentemente in disavanzo per 828.739.707.

Comunque sia, il rendiconto 1997 - con applicazione di una quota del preteso avanzo 1996 pari a 1.938.912.167 - indicava in un primo tempo un avanzo di 900.802.357. Senonché, il Co.Re.Co. ha evidenziato una discordanza tra i residui attivi indicati nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria, 98.826.667.606, ed i residui attivi risultanti dal riepilogo generale delle entrate: 96.887.755.439. Il comune ha modificato per conseguenza il rendiconto 1997, che ha chiuso così in disavanzo per 1.038.109.810. Il disavanzo in questione, pari all'1,50% delle entrate correnti, deriva interamente dalla gestione di competenza, negativa per 1.431.970.122.

Con deliberazione n. 65 dell'8.10.1998, sono stati poi considerati anche 595.253.844 per "somme a specifica destinazione" accertate nel 1997 senza i corrispondenti impegni, ed è stato previsto un complessivo ripiano triennale: 300.000.000 nel 1998, 600.000.000 nel 1999, 733.363.624 nel 2000.¹⁸ Con nota del 31.3.1999, il responsabile del servizio finanziario ha precisato che per il 1998 "la gestione complessiva si chiuderà con un discreto avanzo".

Sulla gestione finanziaria del comune di Acireale, si osserva quanto segue:

¹⁸ Un po' genericamente, si afferma che "alla relativa copertura finanziaria si provvederà con quota parte dei nuovi accertamenti che saranno eseguiti dall'ente, dei tributi comunali, quali ICI - TARSU - TOSAP ed altri tributi minori, nonché mediante la riduzione delle spese non indispensabili all'espletamento dei servizi istituzionali".

- 1) Al 31.12.1997 risultava un'ingente anticipazione di cassa non restituita: 3.086.203.895 pari al 4,48% delle entrate correnti.
- 2) Nel 1997 risultano riconosciuti debiti fuori bilancio per 9.272.134.327. Inoltre, nella relazione dei revisori sul rendiconto 1997 si accenna ad un mutuo "con il CREDIOP di 5.877.196.922 per ripianamento di debiti fuori bilancio nei confronti dell'ENEL". Considerato anche che nella tabella di riscontro dei parametri di deficitarietà strutturale risulta menzionata la "presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti, rateizzati e non pagati (parzialmente)", si ritiene che un po' tutto il fenomeno dei debiti fuori bilancio presso il comune di Acireale vada seguito con attenzione.
- 3) Infine, suscitano perplessità i gravi e ripetuti errori nella determinazione dei risultati contabili di amministrazione, non rilevati dal collegio dei revisori e solo nel 1997 contestati dal Co.re.co..

LIPARI (ME)

La gestione del comune di Lipari, che nel 1996 aveva chiuso con un ingentissimo avanzo di 6.469.724.314, ha presentato invece nel 1997 un disavanzo di 498.901.879, pari al 3,55% delle entrate correnti. Il disavanzo in questione deriva interamente dalla gestione di competenza, negativa per 7.885.457.554, con uno squilibrio della situazione economica di 6.618.816.192. Inoltre, il responsabile del servizio finanziario, la giunta ed il collegio dei revisori sono concordi nel riconoscere che "il risultato reale" sarebbe ancor più negativo, - 1.333.837.416, se solo si fossero considerate "le somme a destinazione vincolata, non impegnate nell'anno 1997 e da riassegnare nell'anno 1998 per l'utilizzo delle stesse".

Con riferimento agli ingenti scostamenti tra previsioni definitive di entrate e risultanze del rendiconto (-32,89%), il responsabile del servizio finanziario ha precisato con nota del 15.3.1999 che i minori accertamenti per l'ICI (- 1.705.853.340) derivano dal fatto che "la società ATOS S.r.l di Padova, incaricata per le rilevazioni e gli accertamenti, ha incontrato notevoli difficoltà per la distribuzione geografica del territorio di questo comune suddiviso su sei isole, per l'assenza sul posto dei proprietari delle seconde case, per l'ostilità dei cittadini e per l'incertezza dei dati forniti dal Consorzio ANCI-CNC catasto, ENEL ecc.". Inoltre e soprattutto, viene precisato che nel 1997 "non è stato erogato il contributo igienico-sanitario, previsto dalla L.R. n. 16 del 1955, già stanziato in bilancio nella misura di 4.719.000.000, sulla scorta della rendicontazione delle spese sostenute nell'anno precedente. Detto contributo è stato ripristinato per l'anno 1998 con L.R. n. 5 del 1998". Il finanziamento regionale in questione viene considerato "una risorsa assolutamente indispensabile" per il comune di Lipari, "il cui territorio è frazionato su sei isole (unico caso in Italia)". E secondo la deliberazione consiliare di approvazione del conto consuntivo 1997, i finanziamenti della L.R. n. 5 del 1998 saranno appunto utilizzati anche per "coprire il disavanzo di che trattasi."

Sulla gestione finanziaria del comune di Lipari si rileva quanto segue.

- 1) Negli esercizi 1997 e 1998, risultano riconosciuti ingenti debiti fuori bilancio: rispettivamente 432.387.791 e 1.566.270.106: l'ente dovrà considerare attentamente l'andamento del fenomeno negli esercizi successivi.
- 2) Come si è detto, la gestione dei residui ha segnato per il 1997 un saldo eccezionalmente positivo, che ha inciso notevolmente sul complessivo risultato contabile di amministrazione, riducendo di molto un disavanzo che altrimenti sarebbe stato ingentissimo. Senonché, nella relazione sul rendiconto 1997 i revisori affermano di aver "rilevato l'esistenza di residui attivi riferiti a diversi esercizi precedenti che potrebbero risultare di dubbia ed incerta esigibilità" ed ha invitato "pertanto l'Ente ad effettuare una attenta ed approfondita analisi circa la sussistenza delle ragioni di credito così come previsto dall'art. 33 del d.lgs. 77 del 1995". Ora, sembra evidente che l'eventuale inattendibilità di una rilevante parte dei residui attivi inciderebbe sulla stessa significatività delle risultanze contabili.

- 3) Infine, va rilevato che il 15.3.1999 il responsabile del servizio finanziario ha precisato, con riferimento all'“azione accertatrice per il recupero dei tributi”, che “gli avvisi di accertamento emessi entro il 31/12/1998 recano importi notevolmente inferiori rispetto alle originarie previsioni di bilancio. Pur se tali entrate avranno riscontro nel 1999 il risultato della gestione 1998 potrebbe fornire un risultato negativo”.

MODICA (RG)

La gestione finanziaria del comune di Modica presentava nel 1996 un modestissimo disavanzo di 61.716.803, pari allo 0,09% delle entrate correnti e dovuto interamente alla gestione dei residui: la gestione della competenza era infatti positiva per 2.107.664.128.

Anche il conto 1997 chiude con un modestissimo disavanzo, 53.166.818, pari allo 0,08% delle entrate correnti e nuovamente dovuto alla gestione dei residui: la gestione della competenza è infatti positiva per 647.778.874. Nonostante la trascurabile entità anche del disavanzo 1997,¹⁹ sembrano opportune alcune osservazioni.

- 1) Nella relazione dei revisori sul rendiconto 1997 si evidenzia che “il conto del tesoriere non coincide con le risultanze delle scritture contabili tenute dai servizi finanziari per l'importo di 100.714.026”. Con nota del 2.3.1999 il responsabile del servizio finanziario ha affermato che “la differenza” in questione derivava da un “decreto ingiuntivo emesso dal pretore e che il tesoriere medesimo è stato costretto a pagare”.
- 2) La tabella dei parametri di deficitarietà strutturale trasmessa dall'ente evidenzia un'ingente spesa per il personale, pari al 56,81% delle entrate correnti.
- 3) Nel periodo 1997-1998 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per ben 12.849.925.657: il fenomeno va seguito pertanto con attenzione.

3.3 Alcune considerazioni conclusive

3.3.1 Come si è visto, per il ripiano dei disavanzi è frequente il ricorso all'alienazione di immobili. In effetti, un ripiano attraverso la dismissione di beni che non rivestano un'effettiva utilità per la gestione dell'ente, come fonti di reddito o per l'espletamento di servizi pubblici, può anche risultare sostanzialmente “indolore” per l'amministrazione locale, e per la collettività interessata.²⁰

Pertanto, le procedure per le alienazioni di immobili sono in genere piuttosto lunghe, e specialmente quando coinvolgono più beni difficilmente si possono definire nello stesso esercizio nel quale è stato accertato il disavanzo (dell'esercizio precedente) da ripianare. Ora, poiché per l'“accertamento” di un'entrata è necessario che sia “individuato il debitore” (art. 21 del d.lgs. n. 77 del 1995), ne deriva che se alla fine dell'esercizio ancora non esiste un compratore/ debitore vincolato all'acquisto, il credito non può essere “accertato”. Non è possibile per conseguenza l'iscrizione di un residuo attivo e non si ha nemmeno, in definitiva, ripiano del disavanzo: come è successo in particolare per Imperia e la provincia di Trieste.

D'altra parte, costituisce certo una grave irregolarità contabile considerare “accertata” un'entrata per alienazione di immobili - come ad esempio ha fatto il comune di Rende - per il solo fatto che si siano iniziate le procedure di vendita.

In definitiva, un ripiano con alienazione di immobili è certo possibile, e in alcuni casi anche auspicabile. Ma richiede sempre valutazioni realistiche e prudenti, sulla base di adeguati studi e analisi, non solo in relazione ai valori dei beni e all'effettiva possibilità di condurre prima o poi a conclusione le operazioni, ma anche sui tempi effettivamente necessari.

¹⁹ Secondo una nota del responsabile del servizio finanziario del 1°4.1999, “da un esame preliminare della chiusura dell'esercizio 1998, non dovrebbe verificarsi disavanzo e quindi chiudere la gestione in pareggio”.

²⁰ Sul punto, cfr. ad esempio le osservazioni del collegio dei revisori del comune di San Pietro in Cariano sopra riportate.

3.3.2 La breve analisi che precede evidenzia tra l'altro l'incidenza della gestione dei residui sui risultati di amministrazione, ma anche i dubbi sulla concreta esigibilità dei "crediti" che concorrono alla formazione dei risultati di alcuni enti.²¹ È un aspetto - questo dell'attendibilità dei residui attivi - che richiede certo le più attente considerazioni, in primo luogo da parte dei competenti organi delle amministrazioni locali.

Sul versante delle spese, va poi rilevato che spesso incidono negativamente sulla correttezza delle gestioni le c.d. carte contabili,²² e cioè i pagamenti effettuati dal tesoriere su disposizione dell'A.G., indipendentemente da un ordine di pagamento ed eventualmente anche da qualsiasi programmazione e pianificazione operativa. Si tratta di un fenomeno che, ove rilevante, è certamente indice di un'amministrazione in difficoltà.

Infine, non possono non essere sottolineati i casi riscontrati di disordine contabile (Caserta) o di sorprendenti "errori" che magari hanno anche sensibilmente migliorato le risultanze contabili (Rende, Acireale).

²¹ A titolo di esempio, si richiamano qui le osservazioni nel testo sulle gestioni di Imperia e Caserta.

²² Si richiamano qui, in particolare, le osservazioni formulate su Pellezzano, Caserta e Trebisacce.

Tabella 1

**Enti che hanno chiuso l'esercizio 1996 con un disavanzo di amministrazione:
andamento triennale.**

ENTE	abitanti	pr	regione	ris. amm. 1995	ris. amm. 1996	ris. amm. 1997
Imperia	40.708	IM	Liguria	636.774.488	-6.327.175.305	-6.519.585.055
Provincia di Trieste	261.825 (pr)	TS	Friuli V. Giulia	35.486.360	-12.909.186.997	-10.914.658.454
Pontremoli	8.639	MS	Toscana	-632.484.546	-126.130.050	753.664
Montecatini Terme	20.653	PT	Toscana	-3.898.702.482	-1.745.741.857	2.203.329.257
Pescia	18.123	PT	Toscana	-554.027.891	-580.599.021	-110.433.726
Pellezzano	9.171	SA	Campania	-281.623.691	-55.829.844	705.129.886
Montescaglioso	10.104	MT	Basilicata	-1.963.130.397	-941.467.280	691.279.914
Acri	22.223	CS	Calabria	1.102.198.451	-382.167.056	854.190.052
Rende	30.946	CS	Calabria	0	-5.920.000.000	0*
San Giovanni in Fiore	18.033	CS	Calabria	-1.376.178.239	-977.271.708	-342.058.235
Trebisacce	8.738	CS	Calabria	-1.866.892.929	-919.717.288	-427.895.851
Soverato	10.454	CZ	Calabria	-85.834.165	-211.059.946	488.524.967
Modica	50.529	RG	Sicilia	-215.055.362	-61.716.803	-53.166.818
Ozieri	11.830	SS	Sardegna	-935.493.376	-389.406.479	251.862.390

*Come viene meglio spiegato nel testo, il pareggio indicato dall'ente nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria deriva solo da un'errata operazione contabile che, nella sostanza, cela un disavanzo di 2.555.734.272

Tabella 1a

**Enti che hanno chiuso l'esercizio 1996 con un disavanzo di amministrazione:
previsioni di riequilibrio.**

ENTE	pr	dis. amm. 1996	1997	1998	1999	mezzi di copertura*
Imperia	IM	6.327.175.305	6.327.175.305			3
Provincia di Trieste	TS	12.909.186.997	12.909.186.997			3
Pontremoli	MS	126.130.051	126.130.051			1
Montecatini Terme	PT	1.745.741.857	1.745.741.857			3
Pescia	PT	580.599.022	580.599.022			2 e 3
Pellezzano	SA	55.829.845	55.829.845			4
Montescaglioso	MT	941.467.280		470.733.640	470.733.640	non precisati
Acri	CS	382.167.056	382.167.056			1 e 2
Rende	CS	5.920.000.000	5.920.000.000			3
San Giovanni in Fiore	CS	977.271.708	785.964.191	191.307.517		2 e 3
Trebisacce	CS	919.717.288	141.223.513	389.246.888	389.246.887	2
Soverato	CZ	525.517.458	106.374.520	209.571.469	209.571.469	2
Modica	RG	61.716.803			61.716.803	2
Ozieri	SS	389.406.479	389.406.479			3

*legenda

1 - riduzioni di spese; 2 - ulteriori entrate; 3 - alienazioni di immobili; 4 - specifico capitolo "passività entrate".

Tabella 2

**Enti che hanno chiuso l'esercizio 1997 con un disavanzo di amministrazione:
andamento triennale.**

ENTE	abitanti	pr	regione	ris. amm. 1996	ris. amm. 1997
Imperia	40.708	IM	Liguria	-6.327.175.305	-6.519.585.055
Provincia di Trieste	261.825 (pr)	TS	Friuli V. Giulia	-12.909.186.997	-10.914.658.454
San Pietro in Cariano	10.861	VR	Veneto	700.388	-1.053.743.187
Pescia	18.123	PT	Toscana	-580.599.021	-110.433.726
Lanciano	34.006	CH	Abruzzo	138.443.548	-2.858.938.309
Caserta	69.027	CE	Campania	1.653.452.084	-5.082.934.423
San Giovanni in Fiore	18.033	CS	Calabria	-977.271.708	-342.058.235
Trebisacce	8.738	CS	Calabria	-919.717.288	-427.895.851
Acireale	46.199	CT	Sicilia	2.236.475.354	-1.038.109.810
Lipari	10.382	ME	Sicilia	6.469.724.314	-498.901.879
Modica	50.529	RG	Sicilia	-61.716.803	-53.166.818

Tabella 2a

**Enti che hanno chiuso l'esercizio 1997 con un disavanzo di amministrazione:
previsioni di riequilibrio.**

ente	pr	dis. amm. 1997	1998	1999	2000	mezzi di copertura*
Imperia	IM	6.519.585.055	6.519.585.055			3
Provincia di Trieste	TS	10.914.658.454	10.914.658.454			3
San Pietro in Cariano	VR	1.053.743.187	1.053.743.187			3
Pescia	PT	110.433.726	110.433.726			3
Lanciano	CH	2.858.938.309	1.361.915.497	748.511.406	748.511.406	2
Caserta	CE	5.082.934.423	4.996.303.900	86.630.523		2
San Giovanni in Fiore	CS	342.058.235	191.307.517	150.750.718		2
Trebisacce	CS	427.895.851	10.000.000	208.947.925	208.947.926	2
Acireale	CT	1.038.109.810	300.000.000	600.000.000	733.363.624	2
Lipari	ME	498.901.879	498.901.879			2
Modica	RG	53.166.818		53.166.818		2

*legenda

1 - riduzioni di spese; 2 - ulteriori entrate; 3 - alienazioni di immobili; 4 - specifico capitolo "passività entrate".

n.b.: per il piano di riequilibrio del comune di Acireale, v. sopra nel testo.

4 Il fenomeno del dissesto.

L'istituto del dissesto degli enti locali connesso a stati di squilibrio economico-finanziario tali da non consentire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari trova ingresso nell'ordinamento con l'articolo 25 del d.l. n.66 del 1989, convertito nella legge n.144 del 1989.

L'evoluzione della disciplina dell'istituto ha visto un primo intervento correttivo ed integrativo dopo quattro anni realizzato con l'articolo 21 del d.l. n.8 del 1993, convertito con modificazioni nella legge n.68 del 1993, e con il regolamento approvato con d.P.R. n.378 del 1993.

In occasione dell'emanazione del nuovo ordinamento finanziario e contabile con il d.lgs. n.77 del 1995 in 28 articoli la disciplina dell'istituto è stata riproposta, provvedendo

all'abrogazione delle norme contenute nei precedenti atti legislativi, apportando modifiche alle disposizioni regolamentari vigenti e rinviando ad un regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n.400, la disciplina di nuove modalità applicative della procedura di risanamento. Dal 1995 con cadenza annuale sono stati approvati tre decreti legislativi (n.336 del 1996, n.342 del 1997 e n.410 del 1998) che hanno apportato modifiche alla disciplina dell'istituto soprattutto per quanto concerne gli aspetti procedimentali.

Il sistema introdotto nel 1989 intendeva affrontare gli effetti derivanti dall'emergere di un fenomeno, che il legislatore aveva provveduto a disciplinare la prima volta con l'articolo 1 bis del d.l. n.318 convertito nella legge n.488 del 1986, rappresentato dalla proliferazione dei debiti fuori bilancio, obbligazioni assunte dalle amministrazioni senza il correlativo impegno contabile. L'istituto del dissesto intendeva porre rimedio alle situazioni gestionali in cui gli enti non erano in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari a causa di un disavanzo e/o della presenza di un rilevante ammontare di debiti fuori bilancio che avesse determinato uno squilibrio finanziario di notevole entità non eliminabile con gli ordinari strumenti di bilancio.

La procedura nel primo intervento legislativo prevedeva per grandi linee la dichiarazione di dissesto da parte del consiglio dell'ente, al quale era assegnato il compito di accertare la situazione debitoria complessiva e di proporre un piano di risanamento per l'eliminazione delle passività pregresse attraverso l'autorizzazione alla assunzione di un mutuo a carico dello Stato. Nel contempo l'ente doveva predisporre un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato da sottoporre all'approvazione ministeriale con la quale si impostava in equilibrio la gestione futura eliminando le cause che avevano condotto al dissesto, incrementando le entrate proprie e riducendo le spese.

Le difficoltà nell'effettuazione delle operazioni connesse al riconoscimento dei debiti fuori bilancio ed alla quantificazione delle passività pregresse hanno portato ad una rilevante modifica delle procedure nel 1993 con l'affidamento ad un organo straordinario di liquidazione dell'attività di amministrazione della gestione e dell'indebitamento pregressi. Viene inoltre affermata la obbligatorietà della dichiarazione di dissesto da parte dell'organo consiliare dell'ente in presenza delle condizioni previste dalla legge e si introducono sanzioni ed interventi sostitutivi in caso di inerzia ed allo stesso organo consiliare rimane affidata la formulazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato. Con il d.lgs. n.77 del 1995 è confermata nelle sue linee fondamentali la procedura innovata nel 1993 e la materia viene disciplinata in modo più compiuto.

Nel 1997, a fronte di gravi ritardi nelle procedure di definizione delle situazioni debitorie pregresse, il legislatore interviene con l'obiettivo di rendere più celeri e snelle le operazioni di rilevazione e pagamento dei debiti. Viene introdotta una importante innovazione che riguarda la riconoscibilità dei debiti fuori bilancio per i quali sia possibile dimostrare l'utilità e l'arricchimento per l'ente. La sostanziale novità introdotta nella procedura del dissesto con l'inserimento dell'articolo 90 bis nel decreto legislativo n.77 del 1995 è la procedura semplificata per il pagamento dei debiti che consente di definire con una transazione la somma da versare al creditore in tempi certi e nell'ambito di una percentuale definita.

Con il d.lgs. n.410 del 23 ottobre 1998 si apportano nuove modifiche alla procedura intervenendo sulle modalità temporali di formazione della massa passiva, introducendo provvedimenti a carico degli organi straordinari di liquidazione inadempienti e modificando la procedura semplificata nel senso di consentire la transazione al tetto massimo non più del solo capitale come in precedenza stabilito, ma prendendo a riferimento il debito nel suo complesso comprensivo di interessi e di rivalutazione monetaria.

Si nutrono perplessità sulla efficacia degli interventi normativi che essendosi succeduti a breve distanza di tempo potrebbero aver creato, in relazione alla necessità di rivedere, almeno in parte, procedure già adottate, dei rallentamenti anziché le accelerazioni che si volevano ottenere.

4.1 Le procedure di liquidazione delle passività pregresse

Alla data del 15 giugno 1999, secondo quanto comunicato dal Ministero dell'interno, gli enti che risultano aver dichiarato lo stato di dissesto finanziario dal 1989 sono n.407, di cui una sola amministrazione provinciale (Napoli) (*vedi prospetto n.1*). Rispetto alla situazione registrata alla fine del 1997 i nuovi casi di dissesto sono n.5 e riguardano i comuni di Marcetelli (RI) (abit. 182), Arpaise (BN) (abit. 885), Marchirolo (VA) (abit. 2.875), San Lucido (CS) (abit. 5.931), Pollena Trocchia (NA) (abit. 12.216).

Le situazioni di dissesto, concluse con l'approvazione ministeriale dei piani di risanamento o di estinzione, alla data del 15 giugno 1999 risultano n.213, per cui rimangono ancora da definire le situazioni debitorie pregresse di n.194 enti (*vedi prospetto n.2*). Escludendo gli enti che hanno dichiarato il dissesto nel biennio 1998-1999, dei n.189 enti andati in dissesto fino al 1997, per i quali devono esser ancora concluse le procedure di liquidazione, il 17% ha dichiarato il dissesto nel 1989, il 12% nel 1990, il 9% nel 1991; complessivamente sono n.129 gli enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1989 al 1993 per i quali deve essere ancora conclusa la procedura di liquidazione delle passività pregresse.. Non si registra alcuna approvazione di piani di estinzione dalla fine del 1997 e non si rilevano quindi gli effetti di velocizzazione delle procedure auspicati con l'introduzione delle modalità semplificate di accertamento e liquidazione dei debiti avvenuta con il decreto legislativo n.342 del 1997. Dai dati trasmessi dal Ministero dell'interno gli enti che hanno ritenuto di aderire alla procedura semplificata sono n.10, di cui uno in Calabria, n.4 in Campania, tra i quali i comuni di Napoli e Benevento, e n.5 in Sicilia. Con il decreto legislativo sopra richiamato è stata consentita la possibilità di riconoscere i debiti fuori bilancio nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento superando le limitazioni stabilite dalla precedente disciplina e tale innovazione avrà come effetto la revisione dei piani di estinzione già approvati. Dai dati forniti dal Ministero dell'interno alla data del 24 giugno 1999 ammontano a n.55 i piani di estinzione sottoposti a revisione.

Sul fronte dei ritardi negli adempimenti, si segnala che gli organi straordinari di liquidazione non hanno ancora provveduto al deposito del piano di rilevazione della massa passiva per n.4 enti che hanno dichiarato il dissesto nel 1990 (Casola di Napoli (NA), Gragnano (NA), Cerzeto (CS), Gerace (RC), per il comune di Satriano (CZ) dissestato dal 1992, per i comuni di Raiano (AQ) e Pescopagano (PZ) in dissesto dal 1995, per il comune di San Tammaro (CE) dissestato dal 1996 e per il comune di Africo (RC) in dissesto dal 1997; in conseguenza di ciò non sono state concesse le autorizzazioni all'assunzione dei mutui con la Cassa depositi e prestiti per il finanziamento delle passività pregresse. Il comune di Brognaturo (VV), andato in dissesto nel 1989, non ha ottenuto l'autorizzazione all'assunzione del mutuo con la Cassa depositi e prestiti non avendo ancora provveduto a mettere in mobilità il personale in esubero.

4.2 I mutui per il finanziamento delle passività pregresse

Per il finanziamento delle situazioni debitorie pregresse gli organi straordinari di liquidazione utilizzano mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti con ammortamento a carico del bilancio statale. L'ammontare complessivo dei mutui concessi dà la misura dell'onere accollato allo Stato per fronteggiare gli stati di dissesto degli enti locali.

Alla fine del 1997 erano stati autorizzati dal Ministero dell'interno mutui per un ammontare complessivo di 1.285 miliardi. La situazione al 15 giugno 1999 ha subito una rilevante lievitazione tanto da portare l'ammontare complessivo a 2.205 miliardi. La ragione principale di tale incremento è da attribuire alla concessione di un mutuo di 600 miliardi per il risanamento del comune di Napoli, ma è da tenere anche presente che la generale riduzione dei tassi di interesse nel 1998 ha consentito agli organi straordinari di liquidazione di ottenere, in aggiunta ai mutui originariamente autorizzati, ulteriori mutui per far fronte alle masse passive da ripianare esposte dagli enti in dissesto.

Dall'esame delle situazioni rilevate a livello regionale (*vedi prospetto n.3*) emerge che la Campania presenta l'ammontare di mutui più elevato con 1.364 miliardi e n.99 mutui concessi, la Calabria è al primo posto per numero di mutui concessi (n.114) per un ammontare di 330 miliardi. Agli enti della Puglia sono stati concessi n.33 mutui per 107 miliardi, a quelli del Lazio i mutui concessi sono n.31 per 90 miliardi, a quelli della Sicilia n.20 mutui per 88 miliardi ed ai comuni della Basilicata n.18 mutui per 72 miliardi. Si segnala che per i dissesti dei comuni di Gavazzana (AL), Melpignano (LE), Barbata (BG), Caporciano (AQ), Macchia d'Isernia (IS), Bedonia (PR) e Colonna (RM), non è stata necessaria l'assunzione del mutuo per il ripiano delle passività e quindi non vi è stato alcun onere per l'erario.

4.3 Esame di un campione di enti per verificare lo stato della procedura di risanamento ed il rispetto delle prescrizioni ministeriali per il mantenimento degli equilibri di bilancio

La Sezione ha ritenuto opportuno operare degli approfondimenti su un campione di enti che è stato individuato secondo un criterio temporale prendendo in considerazione tutti gli enti che avevano dichiarato lo stato di dissesto finanziario dal 1995 alla data di elaborazione del referto (degli enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto nel 1999 non è stato preso in considerazione il comune di Arpaia (BN)).

L'analisi è stata condotta su n.34 comuni così distribuiti sul territorio: n.3 nell'area nord; n.9 nell'area centro; n.22 nell'area sud. Se si considerano le dimensioni demografiche n.11 comuni su n.33 appartengono alle prime tre classi demografiche ed hanno una popolazione inferiore a 2.000 abitanti, n.20 hanno una popolazione tra 2.000 e 10.000 abitanti e n.3 registrano una popolazione tra 10.000 e 100.000 abitanti (tra di essi è compreso il comune di Potenza).

Il primo obiettivo perseguito è stato l'accertamento, anche attraverso l'esame delle situazioni pregresse, della consistenza del debito complessivo al momento della dichiarazione di dissesto, individuando, ove possibile, le voci di debito più rilevanti e le cause determinanti lo stato di dissesto. Le fonti utilizzate sono state i provvedimenti di dichiarazione dello stato di dissesto con la documentazione ad essi allegata e le deliberazioni adottate, ai sensi dell'articolo 37 del d.lgs. n.77 del 1995, dopo la dichiarazione di dissesto per il riconoscimento di debiti fuori bilancio riferiti a periodi precedenti il dissesto e quindi da segnalare all'organo straordinario per l'inserimento nel procedimento di liquidazione.

Ma l'obiettivo principale dell'indagine è stata la verifica dello stato della procedura di risanamento degli enti che ha preso le mosse dal provvedimento ministeriale con il quale è approvata l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato e sono dettate all'ente le prescrizioni alle quali si deve attenere per mantenere gli equilibri di bilancio e razionalizzare la propria organizzazione. Per la verifica dell'avvenuto adempimento delle prescrizioni ministeriali sono stati richiesti alle amministrazioni:

- 1) per quanto concerne l'attivazione delle entrate proprie, i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 84 del d.lgs. n.77 del 1995;
- 2) per quanto concerne il mantenimento degli equilibri di bilancio, le deliberazioni adottate, ai sensi dell'articolo 37 del sopraindicato decreto legislativo, per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, e, ai sensi dell'articolo 36 dello stesso decreto legislativo, per la salvaguardia degli equilibri di bilancio; per un esame dei risultati finali della gestione e dell'effettivo andamento delle riscossioni delle entrate proprie, i certificati del conto consuntivo;
- 3) per gli aspetti riguardanti il personale, i conti annuali del personale che gli enti sono tenuti a presentare alla Ragioneria generale dello Stato.

I risultati dell'esame della sopraindicata documentazione sono stati integrati con i contenuti delle relazioni che gli organi di revisione sono tenuti a trasmettere trimestralmente, secondo quanto previsto dall'articolo 95 del d.lgs. n.77 del 1995, al consiglio dell'ente ed all'organo regionale di controllo per riferire, in relazione a quanto prescritto nei decreti

ministeriali di approvazione delle ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, sul mantenimento delle condizioni di equilibrio del bilancio, sull'inesistenza di debiti fuori bilancio e di disavanzo nonché sulla effettiva realizzazione delle misure per il risanamento della gestione finanziaria, con particolare riferimento all'accertamento ed alla riscossione dei tributi, canoni e contributi ai massimi livelli.

La documentazione sopra elencata si è potuta acquisire solo parzialmente per i n.4 comuni del campione che hanno dichiarato lo stato di dissesto nel 1998 e nel 1999 (Marchirolo (VA), Marcetelli (RI), Pollena Trocchia (NA) e San Lucido (CS)) in quanto la procedura di risanamento è nella fase di avvio.

Si segnala che l'autorizzazione al perfezionamento del mutuo per il finanziamento delle passività pregresse non è ancora intervenuta per i comuni di Raiano (AQ), Pescopagano (PZ) che hanno dichiarato il dissesto nel 1995, per il comune di San Tammaro (CE) che ha dichiarato il dissesto nel 1996 e per il comune di Africo (RC) dissestato dal 1997, in quanto l'organo straordinario di liquidazione non ha ancora provveduto al deposito del piano di rilevazione della massa passiva presso il Ministero dell'interno, condizione per poter chiedere l'autorizzazione secondo quanto stabilito dall'articolo 89 del d.lgs. n.77 del 1995.

Dei n.34 comuni esaminati, secondo quanto comunicato dal Ministero dell'interno, solo il comune di Linguaglossa (CT), andato in dissesto nel 1995, risulta aver aderito nel 1999 alla procedura semplificata di accertamento e liquidazione dei debiti prevista dall'articolo 90 bis del d.lgs. n.77 del 1995 e l'organo straordinario di liquidazione ha deliberato l'accensione di un mutuo per 5.162 milioni.

È da rilevare che gli organi di revisione dei comuni di Castel S. Angelo (RI), Ravello (SA) e Castrolibero (CS), nonostante ripetuti solleciti, non hanno fatto pervenire le relazioni trimestrali ed il segretario del comune di San Tammaro (CE) non ha trasmesso la documentazione richiesta.

Per n.15 comuni appartenenti alle regioni Calabria, Campania, Puglia e Basilicata le gestioni erano state esaminate dalla Sezione in occasione delle indagini regionali sulle gestioni deficitarie, i cui risultati sono stati rimessi al Parlamento con i referti del 1995, del 1997 e del 1998. Si è potuto rilevare che già nel triennio 1989-1991 per la maggior parte degli enti erano emerse gravi difficoltà gestionali segnalate da saldi finali negativi, da carenze di liquidità dimostrate dagli scoperti di cassa con i tesoriери e dalla presenza di una serie di indicatori che denunciavano esigui margini di manovra per il ristabilimento degli equilibri di bilancio. Le situazioni gestionali rilevate, non affrontate e risolte tempestivamente, hanno determinato a distanza di anni (i dissesti esaminati sono successivi al 1995) una lievitazione del volume dei debiti da ripianare soprattutto per la forte incidenza degli interessi e delle rivalutazioni monetarie.

Le tipologie di debiti che nei dissesti dei comuni esaminati presentano la maggiore consistenza e si rilevano con maggiore frequenza sono i debiti fuori bilancio per le forniture idriche segnalati da n.14 comuni (n.2 del Lazio, n.2 dell'Abruzzo, uno della Campania, n.2 della Basilicata e n.7 della Calabria). In particolare per i comuni della Calabria si è potuto rilevare che i rilevanti debiti nei confronti della Regione per la fornitura di acqua messi in evidenza alla fine del 1991 sono stati spesso determinanti per la dichiarazione dello stato di dissesto. I debiti per maggiori oneri di espropriazione sono rilevanti per il loro contributo al dissesto in n.8 comuni del Lazio, dell'Abruzzo, della Campania (2), della Puglia, della Basilicata, della Calabria e della Sicilia. In n.4 comuni del Lazio, della Campania e della Calabria (2) sono consistenti i debiti fuori bilancio per contributi non versati agli enti previdenziali. Minore consistenza, ma diffusi soprattutto negli enti di minori dimensioni sono i debiti nei confronti dei tesoriери per anticipazioni di cassa non rimborsate. Un debito rilevante per la gestione del servizio di trasporto pubblico urbano si registra nella dichiarazione di dissesto del comune di Potenza.

Da un raffronto tra la rilevazione della situazione debitoria effettuata al momento della dichiarazione dello stato di dissesto e l'ammontare del mutuo concesso dalla Cassa depositi e

prestiti con rimborso a carico del bilancio dello Stato, per n.8 comuni si registra una cospicua differenza che potrebbe avere effetti ritardanti sulla conclusione delle procedure.

Dei n.34 enti sottoposti all'esame, n.14 hanno dichiarato il dissesto nel 1995, n.9 nel 1996, n.7 nel 1997, uno nel 1998 e n.3 nel 1999. L'unico comune per il quale è stato approvato il piano di estinzione delle passività è Tessennano (VT) che ha dichiarato il dissesto nel 1995.

Di rilievo il ruolo svolto dagli organi regionali di controllo che, in occasione della verifica degli equilibri di bilancio da realizzare attraverso la deliberazione prevista dall'articolo 36 del d.lgs. n.77 del 1995, hanno sollecitato, in presenza di gravi difficoltà gestionali, la dichiarazione di dissesto per n.8 comuni, di cui n.2 nel Lazio, n.2 in Campania e n.4 in Calabria. Si ritiene di dover segnalare la situazione determinatasi nel comune di Bovalino (RC) in cui la giunta ha proposto ricorso al tribunale amministrativo regionale avverso l'ordinanza dell'organo regionale di controllo con la quale si diffidava il consiglio comunale a deliberare lo stato di dissesto in presenza di una situazione debitoria accertata dal commissario in un momento successivo pari a 8.716 milioni (1.250.000 lire per abitante) e, al rigetto della sospensiva, è stato presentato ricorso al Consiglio di Stato anch'esso rigettato.

Dall'esame delle prescrizioni ministeriali più frequentemente ricorrenti, è possibile rilevare le situazioni, emerse dal ristretto numero di comuni facenti parte del campione, sulle quali gli enti erano tenuti ad intervenire per apportare i necessari correttivi.

Relativamente al personale, a seguito della rideterminazione delle piante organiche sono n.8 i comuni che devono mettere in disponibilità propri dipendenti. Per il comune di Pescopagano (PZ) il personale messo in disponibilità (25 dipendenti) è superiore alla nuova pianta organica (23 unità) evidenziando il notevole esubero esistente al momento del dissesto. Dai dati dei conti annuali del personale presentati alla Ragioneria generale dello Stato è emerso che in alcune realtà comunali è presente un cospicuo numero di addetti a lavori socialmente utili, le cui retribuzioni non gravano sui bilanci comunali. Si segnala che tale presenza può consentire di fatto agli enti di rinviare il processo di riorganizzazione delle strutture comunali reso necessario dallo stato di dissesto e previsto dai provvedimenti ministeriali di approvazione dei bilanci stabilmente riequilibrati.

Al fine di garantire la stabilità dell'equilibrio economico di bilancio, l'ente deve mantenere, per cinque anni a decorrere da quello per il quale è stata redatta l'ipotesi di bilancio, le tariffe dei tributi, dei canoni e dei contributi ai massimi livelli. Per quanto concerne l'ICI che rappresenta per i comuni la voce di entrata più consistente, su n.28 enti che hanno comunicato i dati, n.16 hanno deliberato l'aliquota del 7 per mille, un comune del 6,5 per mille e n.11 comuni del 6 per mille. Solo tre comuni risultano aver deliberato l'applicazione dell'addizionale IRPEF. Alla prescritta maggiorazione delle aliquote ed all'adeguamento delle tariffe si doveva accompagnare un impegno per la riscossione delle entrate proprie che si rivela di difficile realizzazione nei comuni che presentano situazioni economico-sociali caratterizzate da gravi difficoltà. A titolo esemplificativo si segnala quanto dichiarato dal commissario prefettizio nella relazione illustrativa delle cause del dissesto del comune di Africo (RC).

Per quanto concerne la tassa per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani è stato prescritto agli enti di mantenere il livello delle tariffe in modo da garantire la totale copertura dei costi nei quali dovevano essere previste le quote di ammortamento degli impianti e delle attrezzature. In tre comuni l'organo di revisione ha segnalato che nella determinazione dei costi l'ente non aveva tenuto conto delle quote di ammortamento. In quattro comuni il tasso di copertura dei costi del servizio è risultato dalle specifiche certificazioni ovvero da segnalazioni dell'organo di revisione inferiore al 100%.

È stato inoltre prescritto di mantenere la percentuale complessiva di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da proventi tariffari e da contributi finalizzati almeno al 36%, prevedendo nei costi le quote di ammortamento degli impianti e delle attrezzature nonché il personale in servizio comunque utilizzato. Dalle certificazioni sulla copertura dei costi non risultano percentuali inferiori al 36%.