

LE PROBLEMATICHE DI GESTIONE DEGLI ENTI LOCALI

Premessa

Sempre più spesso negli ultimi anni gli enti locali sono stati oggetto dell'attenzione dell'opinione pubblica per le vicende legate alla propria gestione finanziaria.

La crisi economica attuale, che ha colpito il nostro Paese, ha finito per avere ripercussioni negative anche sugli enti locali, dimostratisi sovente incapaci a governare le proprie entrate e a supplire alla sempre più ridotta disponibilità di trasferimenti statali.

In un contesto in cui le risorse a disposizione sono già scarse e in cui vige, per espressa previsione normativa, il principio di equilibrio di bilancio, non si può fare a meno di avvertire la necessità di rigorosi meccanismi di *accountability*, che favoriscano il controllo democratico da parte degli elettori.

Il percorso evolutivo seguito dalla finanza pubblica appare fondato proprio sull'esigenza di garantire a Regioni ed enti locali una crescente autonomia finanziaria e responsabilità di entrata.

A tal proposito, l'innovazione più importante è quella che ha riguardato quindi il cosiddetto federalismo fiscale.

Perché questo si realizzi in modo efficiente devono essere garantite, appunto, agli enti locali autonomia di entrata e di spesa, massimizzando il grado di responsabilizzazione e trasparenza nei confronti dei cittadini, nell'attività di raccolta e allocazione delle risorse.

La permanenza nel territorio delle risorse prelevate ai cittadini appare fondamentale nel contribuire a favorire un impiego più efficiente ed efficace delle entrate.

Rafforzando il collegamento tra l'ente che preleva e quello che spende, si finisce per accrescere l'*accountability*, ovvero a rendere gli Amministratori locali maggiormente responsabili delle proprie scelte di gestione di fronte ai cittadini-elettori.

Punto di partenza di questo elaborato è la ricostruzione dell'iter storico seguito dalla finanza pubblica, attraverso cui prende forma, via via, il riconoscimento di una sempre maggiore autonomia degli enti locali, che vedrà un punto di svolta proprio con l'introduzione del federalismo fiscale.

Da questa nasceranno, poi, spunti di riflessione sulle problematiche che tutt'oggi affliggono la gestione finanziaria degli enti locali, illustrando, a supporto di quanto affermato, i dati forniti dall'attività ispettiva della Ragioneria Generale dello Stato sui bilanci degli enti locali.

Infine, si esaminerà l'istituto del dissesto finanziario, uno strumento a cui sempre più spesso i comuni fanno ricorso, al fine di superare lo stato di difficoltà e procedere al proprio risanamento.

EVOLUZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA

La finanza pubblica ha sempre avuto come interesse primario quello di delineare confini certi nei rapporti tra la finanza statale e quella locale.

Tale esigenza ha portato al succedersi di sistemi e metodologie di finanza territoriali non sempre razionali, spesso tesi a fronteggiare situazioni di emergenza e non in grado di incidere sulle reali cause che determinano l'insorgere dei bisogni finanziari pubblici.

Si analizzano, quindi, i vari provvedimenti legislativi che si sono susseguiti negli anni, dedicando un particolare approfondimento al federalismo fiscale.

❖ DAL FASCISMO AGLI ANNI OTTANTA

E' durante il periodo fascista che nasce il primo Testo Unico in materia, al fine di offrire una regolamentazione unitaria ed omogenea. Si tratta del Testo Unico sulla Finanza Locale, approvato con r. d. 14 settembre 1931, n. 1175.

Il provvedimento riconosceva agli enti locali un potere impositivo, separando, ancorché con i dovuti accorgimenti, la finanza locale da quella statale.

Nell'ottica della semplificazione e riorganizzazione del riparto delle funzioni tra Stato ed enti locali, il Testo Unico introduceva la distinzione tra entrate comunali e provinciali.

La stessa logica è alla base del successivo intervento legislativo, rappresentato dal d. l. n. 62 del marzo 1945. E' in virtù di tale decreto che si arriva al riconoscimento di due diverse tipologie di imposte, definite rispettivamente dirette ed indirette. Le prime, così chiamate, perché direttamente legate alla capacità contributiva di un soggetto (si pensi ad esempio a quelle aventi ad oggetto il patrimonio o il reddito), le seconde, invece, connesse al trasferimento e/o al consumo di beni e servizi.

Nell'ambito delle imposte dirette, era facoltà dei Comuni, in base a quanto disposto dal decreto legge, applicare l'imposta di famiglia e quella sul valore locativo, mentre le imposte indirette da riscuotere erano, sostanzialmente, l'imposta comunale di consumo e quella sull'incremento di valore delle aree fabbricabili.

A tale autonomia degli enti locali, non veniva però associata l'attribuzione di un vero e proprio potere impositivo agli stessi. Il governo, al fine di contenere la spesa pubblica, deteneva il controllo sulle entrate, portando alla nascita di un sistema misto di finanziamento, caratterizzato dalla coesistenza di entrate proprie degli enti locali e di trasferimenti statali.

Tale logica di accentramento del potere impositivo permane anche dopo l'istituzione delle Regioni.

Bisognerà attendere gli anni Settanta per una riforma organica della materia.

Il fulcro del nuovo quadro, delineato dalla riforma, è rappresentato dall'abolizione dei tributi locali esistenti e l'introduzione di due nuove imposte: l'ILOR, imposta locale sui redditi, e l'INVIM, imposta locale sull'incremento di valore degli immobili.

Le restanti entrate tributarie erano, dunque, appannaggio dello Stato, rendendo così la finanza locale dipendente dai trasferimenti, e quindi, sostanzialmente, derivata.

Nonostante gli ambiziosi obiettivi della riforma tributaria, gli effetti prodotti sono assai scarsi. L'abolizione delle imposte locali riduce il gettito tributario, ridimensionando in modo significativo il potere impositivo dei Comuni.

E' in questo contesto che si inserisce la legge n. 825 del 9 ottobre 1971, proponendosi una razionalizzazione dell'amministrazione, un miglioramento del sistema economico, ed infine un aumento della capacità di spesa.

Grandi erano le aspettative di crescita collegate a tale provvedimento, e sistematicamente, anche queste, disattese.

Il nuovo sistema di finanziamento degli enti locali, basato su trasferimenti dallo Stato con prelievo da appositi fondi iscritti in bilancio, spinge i Comuni e le Province a deliberare le proprie spese senza aver cura di accertarsi della copertura necessaria, determinando una crescita della spesa pubblica, ormai difficilmente contenibile.

Nel tentativo di arginare il forte indebitamento degli enti venutosi a creare, alla fine degli anni Settanta, viene adottato il decreto legge 17 gennaio 1977 n. 2, più noto come "Decreto Stammani 1",

convertito nella legge n. 62 del 17 marzo 1977, sul *“Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di Comuni e Province*. Tale intervento determina l’estinzione degli scoperti bancari per le anticipazioni a breve, per mezzo di un sistema di compensazioni tra gli enti locali, la Cassa Depositi e Prestiti e il sistema bancario. In sostanza, la Cassa Depositi e Prestiti concedeva mutui decennali al fine di tramutare in finanziamento a lungo termine i debiti contratti dagli enti locali e le loro anticipazioni di tesoreria. Al tempo stesso venivano posti dei limiti all’accensione di nuovi mutui, mentre lo Stato si faceva carico del pagamento dei mutui esistenti.

Gli effetti principali, derivanti dal “Decreto Stammani 1” possono essere così sintetizzati:

- il consolidamento dei debiti a breve termine degli enti locali con il sistema bancario;
- l’onere a carico dello Stato di procedere al pagamento dei mutui pregressi;
- l’introduzione di limiti alla contrazione di nuovi debiti a breve termine da parte degli enti locali;
- il divieto assoluto di nuove assunzioni di personale da parte degli enti locali.

Il successivo intervento legislativo in materia di finanza pubblica, che rappresenta il naturale prosieguo di quello appena menzionato, è costituito dal decreto legge n. 946 sempre del 1977 e noto come “Decreto Stammati 2”, successivamente convertito nella legge n. 43 del 27 febbraio 1978.

Al fine di raccordare le amministrazioni centrali con quelle locali, il decreto introduce il criterio della “*spesa storica*”, il quale prevede che l’assegnazione delle risorse da parte dello Stato agli enti locali avvenga sulla base della spesa sostenuta nell’anno precedente, incrementata di una determinata percentuale fissa, in misura maggiore per enti meridionali.

Le principali novità introdotte con il Decreto Stammati 2 possono essere così esemplificate:

- l’obbligo per gli enti locali del pareggio di bilancio;
- limiti all’incremento delle spese correnti degli enti locali, secondo una certa percentuale delle spese sostenute nell’esercizio precedente.
- L’obbligo di aumentare le aliquote dei tributi propri comunali e delle tariffe dei servizi;
- La previsione di determinati criteri per il deficit delle aziende municipalizzate di trasporto pubblico;
- L’assunzione a carico del bilancio statale del finanziamento delle spese correnti degli enti locali, al netto delle entrate dei Comuni e delle Province.

Il criterio della spesa storica produce l’effetto di liberare, da obblighi e impegni di responsabilità, gli amministratori locali non chiamati a rispondere delle spese sostenute entro il limite prefissato.

I dati a disposizione per l’anno 1980 segnalano come il fabbisogno finanziario degli enti locali veniva coperto per il 14,7 % da entrate locali e per l’80% da risorse statali.

Le evidenti inefficienze di tale sistema spingono il Governo all'adozione nel 1981 di un nuovo provvedimento, teso a garantire una più equa distribuzione tra gli enti locali delle risorse pubbliche. Si tratta del decreto legge n. 38 del 28 febbraio 1981, convertito nella legge n. 153/1981, che sancisce l'istituzione di un fondo perequativo, prevedendo che l'assegnazione delle risorse non si basi esclusivamente sulla spesa storica, ma tenga conto anche delle particolari difficoltà in cui versavano taluni enti e territori.

Nella stessa logica interviene il successivo decreto legge n. 55 del 28 febbraio 1983, convertito nella legge n. 131/1983, il quale prevedeva che il finanziamento dei comuni avvenisse mediante un fondo perequativo, nel quale confluivano le risorse statali, che venivano distribuite sulla base dei seguenti parametri:

- La popolazione residente, ponderata con un peso tra 1 e 2 , in base alla classe demografica di appartenenza;
- Il prodotto della popolazione residente per il reciproco del reddito medio pro-capite nella Provincia;
- Il livello della spesa corrente pro-capite.

Il sistema di finanziamento degli enti locali si articolava quindi in tre componenti: le risorse assegnate dallo Stato secondo il criterio della spesa storica, i contributi del fondo perequativo ed infine le entrate proprie di natura tributaria ed extratributaria.

Tuttavia la forte dipendenza di Comuni e Province dai trasferimenti statali, per il soddisfacimento dei propri fabbisogni finanziari, determina un allarmismo generale, facendo emergere l'esigenza di rivoluzionare il sistema vigente.

Gli anni Novanta si caratterizzano quindi per l'intento di delineare un nuovo ruolo istituzionale degli enti locali ed un rinnovato meccanismo di finanziamento degli stessi.

❖ VERSO UNA MAGGIORE AUTONOMIA: LE RIFORME DEGLI ANNI NOVANTA

La prima espressione di questo nuovo approccio è rappresentata dalla legge n. 142 del giugno 1990 sull'*Ordinamento delle autonomie locali*, con la quale si passa da un sistema di finanza derivata ad un sistema di finanza autonoma.

In virtù di tale intervento legislativo, gli enti locali divengono ora responsabili del rinvenimento delle risorse necessarie al loro funzionamento, rivoluzionando anche il loro modo di rapportarsi alla popolazione residente.

La legge investe i Comuni e le Province di un ampio potere impositivo e riconosce loro un'autonomia finanziaria, basata su risorse certe, proprie e trasferite.

Il percorso di rinnovamento avviato prosegue, poi, con la legge n. 421/1992 "*Delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di previdenza, di pubblico impiego e di finanza territoriale*".

Il fine perseguito è quello di far sì che gli enti locali siano in grado di finanziarsi per gran parte con risorse proprie.

Per creare le condizioni ideali che permettano a Regioni, Province e Comuni di raggiungere tale scopo, vengono emanati una serie di decreti legislativi.

Tra questi si possono menzionare:

- il d. lgs. n. 504/1992, con cui viene rivisto il meccanismo di assegnazione delle risorse statali agli enti locali ed istituita l'ICI, l'imposta comunale sugli immobili;
- il d.lgs. n. 507/1993, che istituisce i cosiddetti "tributi minori", come la TARSU, la TOSAP e l'imposta di pubblicità;
- il d.lgs. n. 77/1995, che disciplina il nuovo "*Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*".

Altro provvedimento che si deve segnalare, per la sua rilevanza, è la legge n. 662/1996, intitolata "*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*".

E' per mezzo del relativo decreto di attuazione, ossia il d.lgs. n. 446/1997, che viene istituita l'IRAP, l'imposta regionale sulle attività produttive e vengono riconosciuti a Comuni e Province poteri di regolamentazione riguardo le fonti delle entrate.

Il quadro che si delinea negli anni Novanta è sempre più improntato sul riconoscimento di una maggiore autonomia degli enti locali in materia tributaria e politica.

Ma l'evoluzione legislativa in materia di finanza pubblica non si esaurisce qui. Altri importanti provvedimenti sono rinvenibili nei d.lgs. n. 360/1998, che introduce l'imposta addizionale comunale IRPEF, e n. 56/2000, che rivoluziona l'assetto finanziario degli enti locali.

In particolare, con l'ultimo dei sopra menzionati decreti, vengono ulteriormente ridimensionati i trasferimenti erariali in favore degli enti locali e viene inoltre prevista la compartecipazione regionale all'IVA. E' proprio con quote attinte da tale compartecipazione che si finanzia il nuovo fondo perequativo nazionale. La ratio di tale strumento è quella di compensare eventuali squilibri tra le entrate tributarie delle Regioni e consentire a tali enti di erogare i servizi di loro competenza a livelli uniformi su tutto il territorio nazionale. Lo scopo è quello di garantire che in tutte le Regioni, a prescindere quindi dalla capacità di ricavare risorse fiscali dal loro territorio, siano rispettati gli stessi standard nella prestazione di determinati servizi.

Al fine di coordinare gli interventi legislativi esistenti ed integrarli in un quadro organico ed unitario, nel 2000 viene approvato il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, con il d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

In particolare, a norma dell'art. 199 del Testo unico, le fonti dell'ordinamento degli enti locali sono costituite da:

- entrate correnti destinate per legge agli investimenti;
- avanzi di bilancio, rappresentati da eccedenze di entrate correnti rispetto alle spese correnti, aumentate queste delle quote capitali di ammortamento dei prestiti;
- entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle Regioni, da altri interventi pubblici e privati finalizzati agli investimenti, da interventi finalizzati da parte di organismi comunitari e internazionali;

- entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali, riscossioni di crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni;
- avanzo di amministrazione;
- mutui passivi;
- altre forme di accesso al mercato finanziario, consentite dalla legge.

La normativa introdotta dal d.lgs. n. 56/2000 è in linea anche con la successiva riforma costituzionale del 2001, in particolare col nuovo disposto dell'art. 119 della Costituzione.

L'articolo, nella sua formulazione originaria, prevedeva che l'autonomia finanziaria fosse una prerogativa delle sole Regioni. Con la riforma del Titolo V della Costituzione, operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, tale autonomia è stata riconosciuta anche a: Comuni, Province e Città Metropolitane.

Il nuovo art. 119, comma 1 della Costituzione, infatti, dispone che: "I Comuni, le Province, le Città Metropolitane hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Essi operano, quindi, con mezzi propri, per l'esercizio delle funzioni e dei servizi di loro competenza, dei cui risultati in termini di efficacia ed efficienza sono responsabili di fronte alle comunità di riferimento. Le risorse, di cui gli enti del governo territoriale vanno a disporre secondo la norma costituzionale, sono di tre specie: tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al relativo territorio di pertinenza, quote del fondo perequativo che servono per far fronte alle esigenze dei

territori meno avvantaggiati, cioè, secondo la norma, dotati di una minore capacità fiscale per abitante.

Il complesso di queste risorse deve coprire integralmente il costo delle funzioni e dei servizi propri di ciascun ente.

Ancora, l'autonomia finanziaria, sebbene riconosciuta formalmente a tutti gli enti territoriali in misura eguale, di fatto, risulta, tuttavia, differenziata.

Infatti, posto che l'art. 23 Costituzione prevede che la potestà impositiva possa essere esercitata solo in base alla legge, le regioni (*ex art. 117 Costituzione*) sono gli unici enti territoriali in condizione di imporre autonomamente dei tributi; mentre la potestà impositiva delle altre istituzioni territoriali, deve necessariamente operare, in via regolamentare, all'interno di leggi regionali o statali.

❖ IL FEDERALISMO FISCALE

L'analisi dell'evoluzione della finanza pubblica si conclude con la trattazione del federalismo fiscale.

Il percorso di implementazione del federalismo fiscale, che ha avuto inizio con l'entrata in vigore della legge 5 maggio 2009 n. 42, rappresenta indubbiamente una tappa fondamentale di quel processo di adeguamento dell'ordinamento italiano alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 che, fino a questo momento, si è rivelato assai complesso e problematico.

Con la legge delega il legislatore ha dato quindi un'attuazione organica all'art. 119 della Costituzione.

Essa ha avviato un percorso di ridefinizione dell'assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, volto a completare il processo di valorizzazione del sistema delle autonomie territoriali.

La delega, conferita al Governo, risponde a un più ampio e coerente disegno evolutivo in senso autonomistico e federalistico dell'Ordinamento della Repubblica e rappresenta un'occasione per una razionalizzazione del sistema finanziario pubblico, in cui il federalismo fiscale è considerato un fattore di responsabilizzazione delle Amministrazioni. A tal fine, la legge stabilisce in modo puntuale la struttura fondamentale delle entrate di Regioni ed enti locali, definisce i principi che devono regolare l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e predispone gli strumenti attraverso cui garantire il coordinamento tra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

Il contributo innovativo della legge delega è rinvenibile nei seguenti aspetti:

- dal punto di vista istituzionale:
 1. la sottoposizione delle regioni a statuto speciale ai vincoli individuati nei patti di stabilità interni;
 2. il riconoscimento di ampi poteri ad una nuova Commissione bicamerale, tenuta ad analizzare in via preventiva i successivi decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale.

- Dal punto di vista delle garanzie di funzionamento:
 1. L'individuazione dei cosiddetti obiettivi di servizio che, assieme ai costi standard, rappresentano la base su cui determinare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, con riferimento alla sanità, al sociale, all'istruzione, al trasporto pubblico locale, da individuare con legge ordinaria.
 2. L'assegnazione al mezzogiorno di più elevati contributi pluriennali
 3. Il funzionamento della perequazione, di tipo verticale.

Il principio più innovativo ed importante della legge n. 42 consiste nell'introduzione del criterio dei *costi/fabbisogni standard*, destinato a sostituire progressivamente quello della spesa storica, utilizzato in precedenza per determinare i costi necessari allo svolgimento delle funzioni affidate agli enti territoriali. In base al nuovo criterio si stabilisce in via preliminare il costo per l'erogazione di un servizio, nella migliore condizione di efficienza, che deve essere uguale in tutto il territorio nazionale.

Costi standard introdotti in relazione ai fabbisogni, anch'essi standard, da soddisfare sul territorio nazionale al fine di garantire adeguati livelli di efficienza e appropriatezza.

Il percorso evolutivo del sistema di finanza pubblica fin qui delineato ha portato, soprattutto grazie al federalismo fiscale e quindi alla devoluzione di compiti e funzioni agli organi più vicini ai cittadini, ad una maggiore attenzione alle loro esigenze.

I PROBLEMI DI GESTIONE DEGLI ENTI LOCALI

Sebbene si siano susseguiti negli anni, come finora evidenziato, vari interventi di riorganizzazione della finanza pubblica, si deve comunque mettere in luce il permanere di talune problematiche, che affliggono in particolare le autonomie territoriali e che possono essere ricondotte a due principali aspetti:

- la deresponsabilizzazione degli amministratori, colpevoli di una cattiva gestione delle risorse pubbliche;
- la forte crescita del debito pubblico (130,3 %), che ha di gran lunga superato il parametro fissato dall'Unione Europea in relazione al PIL nazionale (60 %).

Inevitabilmente a tali criticità si è accompagnata una progressiva perdita di qualità dei servizi offerti, particolarmente evidente nel settore sanitario.

Per quel che riguarda le autonomie locali, solo recentemente sono emerse circostanze e criticità da tempo conosciute ma non rivelate, legate a politiche poco responsabili e tese a ricercare larghi consensi elettorali, anziché perseguire il bene dei cittadini, intraprendendo le azioni che andavano eseguite.

Inevitabili quindi i malfunzionamenti nell'amministrazione pubblica, che spesso ha lasciato ampi spazi all'evasione, soprattutto in relazione ai tributi sugli immobili.

Si è dato vita a livello locale a un sistema non basato su un'efficiente gestione, ma piuttosto sulla creazione di clientele, utilizzando in modo strumentale il mancato prelievo fiscale.

Tali inefficiente hanno avuto effetti disastrosi sulle economie dei Comuni, ritrovatisi a ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario, senza un'attenta e accurata analisi della situazione attuale e prospettica.

E' possibile individuare i limiti principali che caratterizzano il sistema di prelievo fiscale a livello comunale:

- un processo di accertamento dei tributi disorganico e poco efficace, non in grado di incidere realmente nella lotta all'evasione;
- un utilizzo distorto del prelievo tributario, spesso finalizzato al raggiungimento del consenso presso le comunità locali;
- l'assenza di un meccanismo di riscossione.

Inoltre, si deve segnalare la mancanza di risolutezza delle amministrazioni locali nella gestione delle risorse e la mancanza di trasparenza e veridicità nella tenuta della relativa contabilità.

Un quadro fedele di tale situazione è quello riportato nelle verifiche ispettive della Ragioneria Generale dello Stato, eseguite sui bilanci degli enti locali.

❖ LE VERIFICHE DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO SUI BILANCI DEGLI ENTI LOCALI

L'ambito operativo della Ragioneria Generale dello Stato investe l'intera finanza pubblica, non limitandosi pertanto alla gestione e al controllo del bilancio dello Stato, ma riguardando anche gli aspetti finanziari degli enti locali.

L'attività di verifica, che tale organo dello Stato esegue, ha come scopo quello di accertare, con obiettività e neutralità, la regolarità e la proficuità della spesa, ai fini della corretta gestione delle risorse pubbliche.

La seguente analisi è condotta prendendo in considerazione il rapporto sull'attiva ispettiva sui bilanci degli enti locali, pubblicato nel 2009.

Più in dettaglio, oggetto delle indagini è stato un campione di 116 Comuni e 16 Province.

Dall'attività ispettiva condotta sono emerse delle tendenze e criticità di portata generale.

In molti dei casi esaminati la situazione riscontrata è di una gravità tale da evidenziare i presupposti tipici del dissesto, pur non essendo questo formalizzato con apposita dichiarazione.

Una simile circostanza può risultare foriera di conseguenze ancora più gravi, poiché l'omessa dichiarazione di dissesto può ulteriormente minare l'esistenza dell'ente stesso e produrre rischi e squilibri per la finanza pubblica generale.

Se sono innegabili gli effetti negativi del dissesto di un Comune dal punto di vista amministrativo, per le ripercussioni che questo ha sull'economia cittadina e sulla prestazione dei servizi fondamentali, la mancata dichiarazione di default, pur esistendone tutte le condizioni, produrrà problemi ancora maggiori. I cittadini saranno infatti costretti a sopportarne ugualmente il peso, ma senza la certezza di una prospettica azione di risanamento.

I risultati dell'attiva ispettiva condotta dalla Ragioneria Generale dello Stato mostrano l'esistenza di elevati avanzi di

amministrazione e rilevano come molti enti abbiano rispettato il patto di stabilità.

Ma i dati che emergono dall'analisi dei bilanci non sembrano coerenti con quanto evidenziato, riflettendo piuttosto patologie sistemiche.

L'attività di controllo si è concentrata su:

- bilanci previsionali ed assestati degli enti;
- equilibri di bilancio, di parte corrente e capitale;
- risultati di amministrazione, dal duplice punto di vista quantitativo e qualitativo;
- liquidità.

Le principali criticità rilevate sono le seguenti:

- con riguardo al bilancio di previsione:
 - ✓ il mancato rispetto dell'art. 204 del TUEL, che fissa dei limiti di indebitamento, in particolare all'accensione di mutui, secondo l'art. 16 del decreto legge n. 95 2012, il quale prevede che *“ l'ente locale può assumere mutui ed accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, qualora sia rispettato il limite nell'anno di assunzione del nuovo indebitamento ”*.
 - ✓ Il mancato conseguimento dell'equilibrio generale di bilancio, ai sensi dell'art. 151, comma 1 del TUEL, e di parte corrente, di cui all'art. 162, comma 6 del TUEL;
 - ✓ Utilizzo distorto dell'avanzo di amministrazione, già impiegato in sede di approvazione del bilancio;
 - ✓ Il largo impiego di entrate straordinarie ai fini del conseguimento dell'equilibrio di parte corrente, come

quelle rappresentate da plusvalenze da alienazione di immobili.

- Con riguardo al rendiconto di gestione:
 - ✓ Il non corretto utilizzo della gestione dei residui, attivi e passivi, per cui l'art. 228, comma 3 del TUEL prevede l'obbligo di revisione annuale, dando ragione della loro esistenza in bilancio.

Secondo i dati emersi in sede di verifica, in un gran numero di bilanci sono stati inseriti e mantenuti in modo distorto residui attivi, sia di parte corrente, che di parte capitale, di origine remota.

Analoga situazione è stata prospettata per i residui passivi.

Gli effetti che ne sono derivati hanno portato al depauperamento della liquidità, a cui si è rimediato ricorrendo all'anticipazione di tesoreria o all'impiego di entrate con una specifica destinazione.

Al riguardo il legislatore ha previsto, ai sensi dell'art. 6, comma 17 del decreto legge n. 95/2012, l'onere per gli enti locali di inserire nel bilancio di previsione un "fondo svalutazione crediti", in misura non inferiore al 25% dei residui attivi, esistenti da più di 5 annualità.

Infine, sono emersi con straordinaria frequenza, dalle ispezioni, elevati debiti fuori bilancio. Data la scarsità di mezzi e l'impossibilità di farle confluire nel bilancio di competenza, si è proceduto alla contrazione di obbligazioni, secondo un iter non conforme ai principi giuscontabili.

Da quanto finora illustrato è possibile trarre delle conclusioni.

Le problematiche evidenziate sono particolarmente allarmanti per le conseguenze che da queste derivano, non solo per l'ente locale interessato, ma in generale per la solidità della finanza pubblica statale.

Non bisogna infatti dimenticare che la finanza locale costituisce una parte importante dei conti pubblici nazionali, influenzando quindi il rispetto di quei parametri finanziari che l'Unione Europea ci impone.

IL DISSESTO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI

Le crisi economica attuale che affligge il nostro Paese ha finito per avere risvolti negativi anche sugli enti locali, che spesso si sono dimostrati incapaci di adottare una politica finanziaria, basata su strumenti efficaci e in grado di supplire alla ridotta disponibilità di risorse statali, in virtù, come illustrato in precedenza, del nuovo assetto normativo e costituzionale.

Le amministrazioni finanziarie hanno ricominciato a deliberare il dissesto finanziario per poter portare a termine il mandato elettorale ricevuto, ancorché in presenza di conti pubblici disastriati.

Il ricorso al dissesto finanziario avviene spesso quando la normale gestione dell'ente è minacciata dalle azioni esecutive dei creditori, mentre, si rende uno strumento necessario nel momento in cui, a seguito di controlli e ispezioni, viene messa in luce la carenza nei

bilanci comunali dei presupposti di legittimità contabile e finanziaria.

Data la rilevanza che l'istituto del dissesto ha assunto negli ultimi tempi, è indispensabile illustrarne le caratteristiche, partendo dai suoi presupposti essenziali fino a delineare il percorso di risanamento dell'ente.

La relativa disciplina è stata più volte implementata dal legislatore italiano, nell'intento di arginare il grave indebitamento crescente che caratterizza le istituzioni territoriali autonome.

L'attuale normativa del dissesto è contenuta nel novellato Titolo VIII del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 627, con cui è stato approvato il TUEL, il Testo unico sull'Ordinamento degli enti locali.

L'art. 244 del TUEL stabilisce che si ha stato di dissesto finanziario se l'ente, Comune o Provincia, non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti di terzi, a cui non si possa fare validamente fronte né con il mezzo ordinario del ripristino del riequilibrio di bilancio (art. 193 TUEL) né con lo straordinario riconoscimento del debito fuori bilancio (art.194).

La finalità perseguita per mezzo di tale istituto è quella di portare l'ente al risanamento finanziario, tramite l'azzeramento dell'indebitamento pregresso.

Per indebitamento pregresso si intende la sommatoria del disavanzo di amministrazione da conto consuntivo dell'ultimo esercizio precedente il dissesto e dei debiti fuori bilancio, verificatisi prima dell'anno di riferimento del dissesto,

riconoscibili in quanto rispondenti ai fini istituzionali dell'ente locale.

La dichiarazione di dissesto crea una frattura tra il passato ed il futuro, lasciando in vita il soggetto e facendolo ripartire senza debiti, ma anche privo di crediti o di patrimonio, se alienato in fase di liquidazione.

Di conseguenza, tutto ciò che si riferisce al pregresso, inclusi i residui attivi e passivi non vincolati, fuoriesce dal bilancio comunale e viene ricondotto alla gestione straordinaria della liquidazione. La competenza di quest'ultima riguarda infatti il complesso dei debiti originatesi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

A sovrintendere la procedura di risanamento è un apposito organo straordinario di liquidazione, composto da tre membri, ovvero da uno, rispettivamente, per i Comuni con più di 5000 abitanti o inferiori. Tale organo è nominato con decreto del Presidente della Repubblica.

Lo stato di dissesto finanziario è deliberato dal Consiglio dell'ente locale ed è irrevocabile ai sensi dell'art. 246 del TUEL.

La dichiarazione di dissesto è trasmessa, entro 5 giorni dalla data di esecutività, al Ministero dell'interno ed alla Procura regionale presso la Corte dei Conti competente per territorio, unitamente alla relazione dell'organo di revisione. La deliberazione è pubblicata per estratto nella Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana, a cura del Ministero dell'Interno.

Dalla data della deliberazione del Consiglio e fino all'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, di cui all'art. 261 del TUEL,

l'ente locale non può impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle previste nell'ultimo bilancio approvato ed è comunque obbligato ad operare nei limiti delle entrate accertate. I relativi pagamenti in conto competenza non possono mensilmente superare un dodicesimo delle rispettive somme impegnabili. Ciò a garanzia del rispetto dei principi di buona amministrazione, per non aumentare ulteriormente i debiti esistenti.

Per le spese disposte dalla legge e per quelle correlate ai servizi locali indispensabili, laddove l'organo consiliare individui la mancanza di stanziamenti nell'ultimo bilancio, dovrà individuare gli interventi da effettuare e soprattutto le relative fonti di finanziamento.

❖ CONSEQUENZE DEL DISSESTO

Con riguardo alle conseguenze che derivano dalla dichiarazione di dissesto, l'art 248 dispone rilevanti misure cautelari e restrittive.

In particolare:

- Sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio di previsione;
- Non si possono intraprendere azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, sino all'approvazione del rendiconto di liquidazione;

- Sono dichiarate estinte d'ufficio le procedure esecutive in corso, per le quali l'ente non si sia opposto nei termini o sia stata rigettata l'opposizione;
- Non sono produttivi di effetti vincolanti nei confronti dell'ente i pignoramenti eseguiti dopo la deliberazione di dissesto;
- Fino all'approvazione del rendiconto di liquidazione diventano improduttivi di interessi e non soggetti a rivalutazione monetaria i debiti insoluti e quelli relativi ad anticipazioni di cassa, nonché i crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, a partire dal momento della loro liquidità ed esigibilità;
- Non possono essere assunti nuovi mutui;
- Gli amministratori, riconosciuti responsabili dalla Corte dei Conti dei danni arrecati all'ente, con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti alla dichiarazione di dissesto, non possono ricoprire per un periodo di 5 anni, le cariche di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici o privati, quando la Corte ritenga che le cause che hanno prodotto il dissesto siano riconducibili ad azioni od omissioni degli amministratori.

Rilevanti conseguenze si producono anche a livello gestionale. E', infatti, prevista un'apposita Commissione, a cui viene affidata l'amministrazione dell'ente, con poteri simili a quelli dell'organo straordinario di liquidazione.

La Commissione è composta da tre membri, nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministero dell'interno, che restano in carica per un anno, prorogabile per un altro anno.

IL RISANAMENTO DELL'ENTE LOCALE

Il compito dell'organo straordinario di liquidazione è quello di procedere al risanamento dell'ente locale, mediante l'estinzione dei debiti pregressi. Sono di competenza di tale organo:

- La rilevazione del complesso dei debiti;
- L'acquisizione e la gestione dei mezzi finanziari disponibili anche per mezzo di alienazione dei beni patrimoniali;
- Il pagamento dei debiti.

Funzionale all'espletamento della prima delle funzioni assegnate è la stesura di un *piano di rilevazione*, in cui confluiscono tutti i debiti dell'ente, rilevati sulla base della documentazione esistente o su istanza dei creditori stessi. Il piano deve essere redatto entro 180 giorni dall'insediamento dell'organo, con proroga di ulteriori 180 giorni per i Comuni con popolazione superiore a 250 mila abitanti o capoluogo di provincia.

Costituiscono oggetto del piano di rilevazione:

- I debiti di bilancio e fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194 sorti entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato;

- I debiti derivanti dalla procedure esecutive estinte, ai sensi dell'art. 248, comma 2;
- I debiti derivanti da transazioni compiute dall'organo straordinario di liquidazione.

Il piano diviene eseguito a seguito del deposito presso il Ministero dell'interno.

Il passo successivo consiste nella redazione a cura dell'OSL del *piano di estinzione delle passività*, da redigere entro il termine perentorio di 24 mesi dalla nomina dell'organo e da depositare sempre presso il Ministero dell'interno. La sua approvazione dovrà avvenire entro 120 giorni.

Dall'approvazione e notifica del piano, l'organo straordinario di liquidazione dispone di 20 giorni per procedere all'estinzione delle passività, fino a concorrenza dell'attivo realizzato. Per il risanamento dell'ente, lo Stato contrae un mutuo, in nome e per conto dell'ente stesso, al tasso vigente presso la Cassa Depositi e Prestiti. Il piano di ammortamento deve avere una durata di vent'anni e gli oneri finanziari sono a carico del Ministero dell'interno, ai sensi dell'art. 255 del TUEL.

La fase finale del processo di risanamento è l'approvazione del rendiconto di gestione, entro il termine di 60 giorni dalla conclusione delle operazioni di pagamento. Il rendiconto di gestione deve essere poi trasmesso all'organo di revisione contabile per il riscontro della liquidazione e la verifica della rispondenza tra il piano di estinzione e l'effettiva liquidazione.

❖ PARTICOLARI TIPOLOGIE PROCEDURALI DI DISSESTO FINANZIARIO

Accanto alla procedura ordinaria di dissesto finanziario, (disciplinata dagli art. da 252 a 257), esistono anche altre due tipologie procedurali: si tratta della procedura semplificata e di quella straordinaria, che presentano propri tratti caratteristici.

La procedura semplificata

Essa è disciplinata dall'art .258, ed è così definita poiché è prevista la possibilità per l'OSL di estinguere i debiti dell'ente prima di redigere il piano di rilevazione, allorché i creditori accettino una riduzione delle loro pretese tra il 40 e il 60 %.

Se i creditori accolgono la proposta, è necessario provvedere alla liquidazione delle somme a cui questi hanno diritto entro 30 giorni dalla conoscenza dell'accettazione.

La procedura straordinaria

Infine, gli art. 268 bis e ter regolano la cosiddetta procedura straordinaria, esperibile quando sussistano le seguenti circostanze:

- l'organo straordinario di liquidazione non porta a termine la procedura entro 24 mesi dall'insediamento;

- nell'ipotesi prevista dall'art. 286, ovvero in caso di ricostituzione del disavanzo di amministrazione o di debiti fuori bilancio;
- allorché l'attivo risulti insufficiente a coprire i debiti o vengano accertati ulteriori debiti pregressi.

In questi casi è previsto l'intervento del Ministero dell'interno, con cui si chiude in via anticipata la procedura, con riferimento a quanto già definito entro il trentesimo giorno precedente.

❖ IL BILANCIO STABILMENTE RIEQUILIBRATO

Il Consiglio dell'ente locale è tenuto alla redazione di un'ipotesi di *bilancio di previsione stabilmente riequilibrato*, da depositare presso il Ministero dell'interno entro tre mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione.

Il ripristino dell'equilibrio dell'ente si fonda sulla riduzione delle spese correnti e l'aumento delle entrate proprie.

Tra l'altro, l'ente dovrà provvedere anche alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale e l'individuazione del personale eccedente rispetto ai rapporti medi dipendenti-popolazione (definiti in base al decreto emanato con cadenza triennale dal Ministero dell'interno).

Il deposito presso il Ministero dell'interno dell'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato deve essere preceduto dalla valutazione della stessa dalla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali.

In caso di valutazione positiva, è la stessa a trasmettere l'ipotesi di bilancio al Ministero dell'interno.

Successivamente il Consiglio delibera, entro 30 giorni, il bilancio di esercizio cui l'ipotesi si riferisce.

Laddove invece, la valutazione dovesse essere negativa, il Ministero dell'interno invita il Consiglio a presentare una nuova proposta entro il termine di 45 giorni dalla notifica del diniego.

E' con l'approvazione dell'ipotesi di bilancio che termina la fase di risanamento: l'art. 265 del TUEL stabilisce una durata di 5 anni del periodo di risanamento.

Dott. Nicolino D'Ascoli