

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni il processo di “aziendalizzazione” del settore pubblico, ha spinto le pubbliche amministrazioni, nell’ottica di rinnovamento di tipo manageriale, verso il concetto di responsabilità economica, e nella direzione del conseguimento di maggiori livelli di qualità ed efficienza.

Le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica hanno spinto le aziende del settore pubblico del nostro paese a dotarsi di strumenti di misurazione dell’efficienza, efficacia ed economicità della gestione.

L’esigenza di incrementare le condizioni di efficienza, efficacia ed economicità dell’amministrazione pubblica introducendo nella gestione della stessa, logiche, strumenti e criteri tipici delle dottrine economico-aziendali, si è tradotta concretamente nell’avvicinare e rendere meno netta, rispetto al passato, la distinzione tra il settore pubblico e quello privato.

Nella vita di ogni azienda fattori di influenza interni ed esterni generano un sistema di rischi e di incertezze e di conseguenza possono portare a situazioni critiche. Sotto questo punto di vista va posta una netta distinzione tra le aziende private e le aziende pubbliche locali, che in considerazione delle finalità cui sono preposte non possono dissolversi.

È proprio nell’interesse dei cittadini che il legislatore ha disciplinato una procedura finalizzata a perseguire il risanamento finanziario dell’ente locale, nel caso in cui lo stesso non riesca a garantire l’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero esistano nei confronti dell’ente crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa far fronte con le modalità previste dagli artt. 193 e 194 del d.lgs. n.267 del 2000.

L’azienda pubblica locale in crisi non può mai optare per lo scioglimento, e in ciò consiste la funzione politica, di garanzia, di uno strumento come quello del dissesto finanziario, che non è volto ad “annullare” l’ente deficitario, ma ad individuare la strada per procedere ad un necessario e duraturo risanamento.

Il dissesto e il risanamento finanziario delle aziende pubbliche locali è una materia regolamentata solo di recente perchè in passato non era ravvisata la necessità di tale

strumento. Infatti, le aziende pubbliche locali, almeno fino alla riforma tributaria degli anni '70, hanno usufruito di notevole autonomia di entrata che rendeva abbastanza semplice adempiere a tutte le proprie obbligazioni e, inoltre le funzioni loro assegnate non erano certo paragonabili a quelle odierne.

Pertanto, è all'accrescimento delle funzioni assegnate alle aziende pubbliche locali e alla riforma tributaria degli anni '70 che la dottrina riconduce la premessa storica del fenomeno del dissesto finanziario.

La trasformazione della finanza locale in finanza quasi totalmente derivata si è concretizzata in atteggiamenti poco responsabili da parte delle classi dirigenti locali che hanno assunto spese eccedenti rispetto alle risorse a disposizione. Le aziende pubbliche locali sono state gestite per scopi elettorali, con un netto prevalere di microinteressi di natura particolaristica, più che per una gestione equilibrata.

Da qui la necessità di correggere e di regolamentare la gestione finanziaria degli enti locali, mediante il Decreto del Presidente della Repubblica n. 421 del 1979 che introdusse l'obbligo di pareggio del bilancio. La novella disciplina non ottenne i risultati sperati di risanamento delle numerose situazioni deficitarie, infatti, l'obbligo di pareggio di bilancio, venne fin dall'inizio agevolmente aggirato. *Le interpretazioni* della disposizione si tradussero in violazioni che rendevano *le disponibilità di spesa illimitata*, creando disavanzi di amministrazione e debiti fuori bilancio e allo stesso tempo *drogando i bilanci*.

È in questo quadro di riferimento che il d.l. 66/89, successivamente aggiornato con varie disposizioni, ha introdotto nell'ordinamento finanziario l'istituto del dissesto finanziario per quegli enti non in grado di sanare la propria situazione deficitaria.

Lo scopo del presente lavoro è quello di effettuare un'indagine sul fenomeno del dissesto finanziario, andando ad analizzare in maniera approfondita tutto l'*iter* e considerando gli aggiornamenti avvenuti nel corso degli anni fino alle ultime leggi finanziarie, soprattutto cercando di individuare le cause che generano il fenomeno dissesto finanziario che obbligatoriamente passano attraverso la comprensione di ciò che si verifica con più frequenza in determinate regioni piuttosto che in altre.

Il lavoro di ricerca può essere suddiviso in due parti, la prima teorica l'altra sulle evidenze empiriche.

Nella prima parte sono stati trattati gli aspetti concettuali del fenomeno, dalle difficoltà delle aziende pubbliche locali di raggiungere un sano equilibrio della gestione, all'evoluzione dell'intervento normativo in materia di dissesto, cercando di fissare i punti fondamentali inerenti il risanamento dell'ente. Sono stati esaminati prima gli adempimenti a carico dell'ente, a partire dalla dichiarazione di dissesto, agli obblighi nella gestione successiva alla dichiarazione, alla predisposizione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, passando attraverso l'attuazione di tutte le misure necessarie per giungere al risanamento dell'ente.

Successivamente l'analisi si è concentrata sul pregresso, affidato ad un apposito organo tecnico, il Commissario o la Commissione straordinaria di liquidazione, in merito alle caratteristiche, alle attribuzioni e alle responsabilità del suddetto organo in quanto incaricato al ripiano dei debiti dell'ente.

Nella seconda parte del lavoro di ricerca si è proceduto ad una serie di analisi empiriche sul fenomeno del dissesto finanziario. Innanzitutto, si è svolta una quantificazione del dissesto a livello nazionale che ha evidenziato un fenomeno che ad oggi ha colpito 425 enti locali, di cui il 55% nelle regioni Calabria e Campania, con un onere a carico dello Stato di oltre 1,2 miliardi di euro. Successivamente, è stato costruito un campione rappresentativo del fenomeno dissesto finanziario, per cui sono state analizzate 60 aziende pubbliche locali d'Italia, pari al 14% dei dissesti verificatisi ad oggi, distribuiti su 9 regioni, al fine di individuare le cause generatrici di dissesto finanziario. Infine, il lavoro di ricerca si è incentrato, con lo scopo di comprendere perché il fenomeno si concentri in determinate regioni piuttosto che in altre, sull'analisi della situazione nella Regione Calabria e nella Provincia di Cosenza che rappresentano la regione e la provincia più colpite d'Italia dal dissesto finanziario.