

Capitolo primo

Evoluzioni di un difficile “equilibrio” tra aspetto finanziario ed economico nella gestione delle Aziende Pubbliche Locali

1. Il difficile “equilibrio” delle Aziende Pubbliche Locali

È improbabile che un ente passi da una gestione sana ad una deficitaria in pochi mesi, anche se elementi di crisi possono essere presenti e ledere lentamente e progressivamente l’equilibrio finanziario ed economico dell’azienda.

Ogni azienda al fine di perseguire i propri obiettivi e garantire la propria sopravvivenza, deve orientare le sue azioni verso il raggiungimento di un equilibrato rapporto tra i costi sostenuti nelle fasi di provvista e trasformazione, e i ricavi conseguiti nella fase di scambio¹.

Quando i costi sostenuti dall’azienda sono uguali ai ricavi si realizza un equilibrio di tipo economico, che non è detto sia continuo, nel senso che è ammissibile uno sfasamento in un arco temporale limitato in cui i costi possono essere maggiori dei ricavi, nel qual caso i soggetti proposti debbono operare per eliminare le condizioni, di discrasia economica, che non permettono il perdurare di una bilanciata gestione aziendale.

Nelle imprese il ciclo della produzione è un flusso circolare ininterrotto. I mezzi finanziari, ottenuti dai finanziamenti o dai disinvestimenti, permettono di investire in fattori produttivi che, una volta trasformati in prodotti all’interno dell’impresa, verranno disinvestiti allo scopo di dotarsi di nuovi mezzi finanziari.

¹Amaduzzi A., (1969), “L’azienda nel suo sistema e nell’ordine delle sue rilevazioni”, Utet, pag.197.

Il ciclo della produzione è un ciclo unitario, che però per motivi di analisi viene osservato nei suoi differenti aspetti: tecnico, finanziario, monetario ed economico².

Il ciclo tecnico inizia con la combinazione dei fattori produttivi necessari per attuare la trasformazione fisica o economica e termina con l'ottenimento dei beni e con la prestazione di servizi.

Il ciclo finanziario inizia con il sorgere dei debiti originati dalle operazioni di acquisto e termina con il sorgere dei crediti originati dalle operazioni di vendita.

Dall'aspetto finanziario è possibile distinguere l'aspetto monetario, che riguarda i soli movimenti in entrata e in uscita dei fondi disponibili in cassa e nei conti correnti bancari e postali. *Il ciclo monetario* consente di conoscere l'intervallo di tempo che intercorre tra le uscite di denaro per il pagamento degli acquisti e le entrate di denaro derivanti dalla riscossione delle vendite.

L'aspetto economico riguarda il sostenimento di costi per acquisire i fattori produttivi e il conseguimento di ricavi per la vendita dei beni o la prestazione di servizi. *Il ciclo economico* è l'intervallo di tempo che intercorre tra il sostenimento dei costi e il conseguimento dei ricavi.

I cicli aziendali tendono a sovrapporsi, per cui i mezzi richiesti da un dato ciclo sono di norma assicurati dal completamento dei cicli precedenti. Se, però, il ciclo si allunga, o il ritorno dei mezzi impiegati, per qualsivoglia motivo, si interrompe, possono essere richiesti flussi di cassa addizionali, non sempre facilmente reperibili.

L'equilibrio finanziario non è fine a se stesso ma è funzione di quello economico, infatti, la relazione esistente tra andamento finanziario ed economico è notevole, in quanto un disequilibrio tra entrate ed uscite può determinare diseconomie. L'ottenimento di una gestione armonica in senso economico non può prescindere, dal fondamentale equilibrio tra entrate e uscite aziendali e, dalla necessità di avere disponibili i mezzi necessari, nei tempi e nelle modalità corrette.

Una politica che non badi ai tempi di recupero e di disponibilità dei mezzi finanziari può rischiare di allungare o comunque distorcere troppo il ciclo monetario (che si riferisce, alle entrate e alle uscite di cassa connesse alle operazioni di gestione) e di

²Sull'argomento si consiglia la lettura di Rubino F. - Rija M., (2006), "La gestione come sistema di operazioni e sistema di valori", in Fabbrini G. - Montrone A., (a cura di) "Economia Aziendale fondamentali ed evoluzione della disciplina", Franco Angeli, pag. 345.

conseguenza l'intervallo esistente tra investimenti e disinvestimenti, mettendo potenzialmente l'impresa in crisi.

Una gestione equilibrata, sia dal lato economico che finanziario, non è, quindi, esclusivamente caratteristica delle aziende private, ma è anche elemento imprescindibile di quelle pubbliche, perché anche esse possono perseguire i propri obiettivi e perdurare nel tempo solo se riescono a raggiungere e mantenere un sano equilibrio tra ricchezza consumata e ricchezza prodotta³.

Quindi, anche nelle Aziende Pubbliche Locali è legittimo affermare che l'obiettivo primario è il raggiungimento e il permanere nel tempo di un equilibrio economico, in realtà spesso difficilmente *misurabile*.

La difficoltà di rappresentare in maniera chiara la condizione di equilibrio degli enti locali deriva dal fatto, non irrilevante, che le realtà pubbliche non hanno sempre un corrispettivo diretto per le prestazioni erogate. La caratteristica delle aziende pubbliche è collegata al fatto che i prodotti dell'attività dell'amministrazione pubblica sono ceduti, nell'interezza o in parte, senza un corrispettivo economico diretto (prezzo), o dietro corrispettivi nettamente inferiori, a quelli che risulterebbero da una normale contrattazione di mercato (tariffa, prezzo politico). Per tale motivo si parla di collocamento dei beni e dei servizi pubblici.

Tale caratteristica intrinseca nelle aziende pubbliche, produce alcune conseguenze. In primo luogo possono verificarsi distorsioni per le quali, al miglioramento delle condizioni di efficienza dell'azienda non corrispondano effetti positivi sull'equilibrio economico della gestione. Infatti, può esistere il paradosso, per cui, un ente inefficiente che renda difficile l'accesso ai servizi non remunerati, o remunerati indipendentemente dalla quantità che se ne offre, abbia dei costi e quindi un equilibrio economico migliore di quello di un ente efficiente. Una seconda conseguenza che deriva dal regime dei *prezzi pubblici* consiste nel rendere nullo il valore di utilità del bene, e innalzare le aspettative sulla qualità del bene stesso, con l'emergere di malumori nel caso in cui tali qualità non siano raggiunte. La terza conseguenza è rappresentata dall'impossibilità di confrontare costi e ricavi e quindi basarsi nella scelta tra servizi che hanno costi diversi, esclusivamente, su quello che ha il costo inferiore, senza poter stabilire il vantaggio che

³Farneti G., (1998), "L'economicità nelle imprese, nelle aziende pubbliche e nelle Onlus", Azienditalia n.4, pag.184.

se ne trae. Infine, l'ultima conseguenza è legata alle difficoltà di perseguire un equilibrio economico, in contesti in cui si è a conoscenza esclusivamente di una variabile (costi), e si ignora, quasi totalmente, l'importo dell'altra (ricavi/proventi)⁴.

1.1 L'equilibrio economico nella gestione delle Aziende Pubbliche Locali

Dati tali premesse è possibile iniziare a ricercare un possibile approccio al concetto di equilibrio economico che non ha lo stesso significato nelle aziende pubbliche e in quelle *for profit*.

Per potere valutare la stabilità delle aziende bisogna ricercare uno strumento valido di misurazione dell'equilibrio economico, che non può essere dato come nel settore privato esclusivamente dal rapporto costi-ricavi, ma ad esso bisogna affiancare *la creazione di valore* intesa non solo come variazione positiva o negativa degli elementi che compongono il reddito, ma anche di quegli elementi, materiali e immateriali, la cui quantificazione monetaria non viene contabilizzata.

Nelle realtà pubbliche il concetto di equilibrio economico assume una espressione diversa perché applicato ad un contesto differente da quello privato, per cui bisogna adattare il concetto di equilibrio economico, inteso come somma tra il patrimonio contabile e il valore dei beni immateriali, alle aziende pubbliche. Adattare ciò agli enti locali significa ricercare il punto di equilibrio economico del settore pubblico nella somma algebrica della dotazione iniziale di risorse, che sostituisce l'inesistenza del patrimonio contabile, coi cosiddetti *intangibles* tradizionali e non, tra i quali assume un sicuro rilievo il valore implicito che l'ente locale genera nel soddisfare gli interessi della collettività che amministra. In altri termini, non è l'esistenza dei bisogni a creare valore, ma è il livello quantitativo e qualitativo di soddisfacimento di questi ultimi, che rappresenta il valore intangibile che incrementa il capitale economico di un ente pubblico.

Pertanto, il processo di "aziendalizzazione" del settore pubblico, che ha spinto la pubblica amministrazione nella direzione del conseguimento di incrementali livelli di

⁴Borgonovi E., (2004), "Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche", Egea, pag. 10 e succ.

efficienza, efficacia ed economicità, non è elemento sufficiente e capace di garantire il raggiungimento di un equilibrio economico durevole. Il perseguimento di un tendenziale equilibrio delle aziende pubbliche non può limitarsi ad una utilizzazione ottimale delle risorse, ma deve sempre e comunque, essere indirizzata al soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Traendo delle prime conclusioni da quanto visto è possibile affermare che se il concetto di equilibrio coincide con la capacità dell'ente pubblico di soddisfare i bisogni, allora è necessario individuare dei validi strumenti di misurazione di tale elemento, che non ha una rappresentazione contabile.

Solo negli ultimi anni, l'importanza che riveste l'obiettivo di un durevole equilibrio economico e vista la biunivoca relazione tra equilibrio economico e valore creato, si è cercato di tradurre in un documento contabile chiamato *bilancio sociale* i risultati economici della gestione delle Aziende Pubbliche Locali, nonché l'impatto che le operazioni compiute hanno portato nell'ambiente di riferimento.

La misurazione di questi elementi intangibili è ovviamente non attendibile in maniera assoluta, in quanto non possono essere utilizzati gli strumenti usuali di quantificazione. Per tale misurazione si utilizzano degli indicatori esterni all'ente, che servono ad evidenziare l'accrescimento di ricchezza generato, che potrebbe concretizzarsi, per esempio, nello stabilire la riduzione dei costi che una politica sociale volta a prevenire alcune malattie⁵, può produrre nella riduzione degli interventi chirurgici necessari a guarire le successive patologie. Ovviamente tale quantificazione, già di per se complessa, deve anche valutare la durevolezza della variazione positiva del capitale economico pubblico, infatti, solo incrementi che perdurino nel tempo hanno un effetto significativo sul patrimonio e quindi sull'equilibrio economico dell'ente⁶.

1.2 L'equilibrio finanziario e l'interrelazione con l'equilibrio economico

⁵Per esempio una politica sociale contro il fumo che produca il beneficio di ridurre gli ammalati di cancro e i costi delle conseguenti operazioni chirurgiche.

⁶Stefani A., (2001), "*I riflessi degli andamenti finanziari sull'equilibrio economico degli enti locali*", Azienda Pubblica n.5, pagg. 489-497.

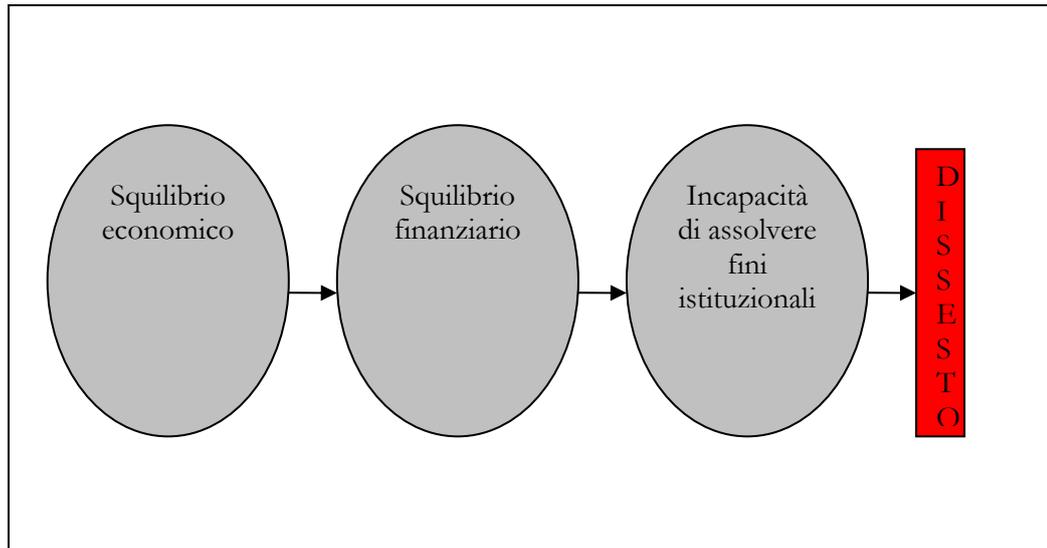
Come si è avuto modo di vedere nei paragrafi precedenti il coordinamento nei tempi delle entrate e delle uscite di moneta è un elemento di notevole rilevanza, non solo in riferimento alle realtà aziendali for profit ma anche a quelle pubbliche, infatti, in entrambe, l'assenza di risorse monetarie necessarie a proseguire la gestione, può produrre degli oneri imprevisti, come avviene quando al fine di fronteggiare la momentanea carenza di valuta ci si rivolge agli istituti di credito producendo disvalore. In questa ipotesi, l'Azienda Pubblica Locale oltre a compromettere il proprio equilibrio economico si trova a sostenere dei costi improduttivi, perché non migliorativi della qualità e delle quantità dei servizi resi alla collettività, ed una serie di conseguenze che producono, esclusivamente, un notevole impoverimento del tessuto economico locale. Uno squilibrio finanziario, come sopra descritto, genera un fenomeno a catena che colpisce l'equilibrio economico dell'Azienda Pubblica Locale, per cui è necessario, nel verificarsi di tali situazioni apportare degli interventi di riordino tempestivi, in mancanza dei quali, ci si trova nell'impossibilità di perseguire le finalità istituzionali preposte, che si traducono inevitabilmente in situazioni di crisi finanziaria.

Il verificarsi di situazioni in cui l'ente non può garantire lo svolgimento della normale attività cui è preposto, si manifestano normalmente con una forte crisi finanziaria che non è altro che la quantificazione di quella economica. *L'entità del deficit può essere presa in considerazione quale ammontare del dissesto economico dell'ente, ovvero quale gap tra le risorse necessarie all'espletamento dei servizi istituzionali e quelle effettivamente disponibili*⁷.

Avremo, quindi, una relazione diretta per cui, lo squilibrio economico si appalesa in un altrettanto elevato squilibrio finanziario, che si manifesta nell'incapacità dell'ente di assolvere alle proprie funzioni, e si traduce in fenomeni di dissesto.

⁷Stefani A., (2001), Op. Cit., pag.499.

Grafico n° 1.1: Le fasi del dissesto delle aziende pubbliche locali



Fonte: Stefani A., Op. Cit., pag.500

Allo stesso modo nell’art.244 d.lgs. n.267 del 2000, ma già anticipato nel decreto legge n.8 del 1993, è previsto che si parla di dissesto finanziario quando *l’ente non può garantire l’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell’ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa validamente far fronte con le modalità previste.*

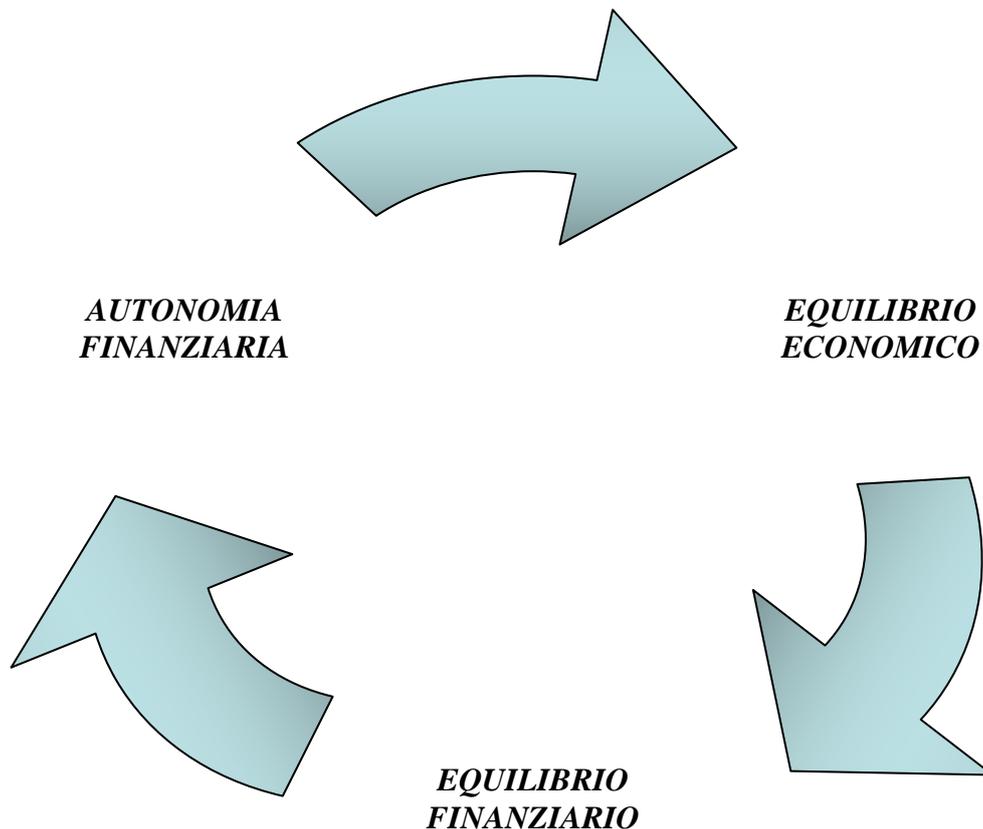
Quest’articolo può chiaramente essere scisso in due parti, una prima, che ha ovviamente natura economica, in quanto mostra l’incapacità di continuare i cicli produttivi, in cui il dissesto si verifica quando non possono essere garantite le funzioni ed i servizi indispensabili, e una seconda in cui, riferendosi ai crediti liquidi ed esigibili si evidenzia lo stretto legame tra aspetti economici e finanziari nella gestione dell’APL⁸. La seconda ipotesi, come nello schema sopra evidenziato, è conseguenza delle prima e si verifica solo se già è presente uno squilibrio economico che non permette all’ente di adempiere alle proprie obbligazioni.

Da quanto detto è possibile affermare che il punto di partenza di ogni dissesto risiede nella, non rara, impossibilità dell’ente di avere una propria autonomia finanziaria, che può essere intesa come la capacità dell’ente di procurarsi le risorse finanziarie

⁸Azienda Pubblica Locale

necessarie a svolgere le proprie funzioni. Infatti, un ente che detiene i mezzi necessari a far fronte tempestivamente a tutte le obbligazioni che si verificano è maggiormente padrone delle scelte che attua, e difficilmente incorre in fenomeni di dissesto.

Grafico n° 1.2: Relazione tra autonomia finanziaria, equilibrio economico ed equilibrio finanziario



Fonte: Adattata da Stefani A., Op. Cit., pag.501

2. Le fonti di copertura economico-finanziaria delle Aziende Pubbliche Locali dal secondo dopoguerra alla fine degli anni '80

Il fenomeno del dissesto finanziario delle Aziende Pubbliche Locali, inteso come crisi finanziaria, è stato per molto tempo trascurato dal legislatore ordinario, infatti, nel Testo Unico della legge comunale e provinciale, del 1934, non si fa cenno all'argomento. È solo con la Costituzione del 1947, che si abbandona la visione dello

Stato centralista e nazionalista e si sancisce il passaggio verso un assetto moderno e democratico, chiaramente individuabile nel manifestarsi, in alcune leggi, di un certo potere locale⁹.

La legge n.1014 del 1960 rappresenta il primo tentativo di organizzare il contenuto e la gestione dei bilanci degli enti locali, riconducendo a carico dello Stato alcune spese imputate ai comuni e alle province, quali: gli archivi di Stato, gli uffici di prefettura, i commissariati di pubblica sicurezza, eccetera, contribuendo alla manutenzione ordinaria delle strade comunali e provinciali, e ridisciplinando in materia di imposte, sovrimposte, addizionali, tasse e tributi locali.

L'incremento delle funzioni assegnate alle APL si è tradotto, ben presto, nell'obbligo di garantire i crescenti bisogni alla collettività amministrata. Di fronte a tale obbligo e al fine di pervenire al pareggio economico dei propri bilanci, gli enti locali, sono ricorsi al credito a lungo termine. I cosiddetti mutui a pareggio, da una parte, permettevano all'APL di ottemperare alle crescenti richieste, ma dall'altra, i notevoli ritardi, con i quali venivano emanati, rendevano impossibile l'obbligo di rideterminare il bilancio, dando avvio ad una separazione tra la situazione di diritto e quella di fatto¹⁰.

Le APL si trovarono costrette, per fronteggiare la spesa corrente, a ricorrere con continuità ai mutui a pareggio, che ebbero come conseguenza la riduzione degli investimenti e deficit sempre crescenti.

L'indebitamento che colpì le APL, per il continuo ricorso ai mutui a pareggio, crebbe enormemente passando, in poco più di un decennio, dagli 86 milioni di euro del 1960, pari al 12% delle sole spese correnti, agli oltre 2 miliardi di euro del 1977, pari al 44% delle spese correnti¹¹.

La realtà che si andava prospettando parve tanto grave da rendere necessaria una riforma capace di risanare la finanza locale. Con il D.P.R. n.651 del 1972 venne istituito un fondo speciale per il risanamento dei bilanci comunali e provinciali. Attraverso tale

⁹L'art.5 della Costituzione, promulgata il 27 dicembre 1947, stabilisce che “La Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

¹⁰Pollini M., - Rondella A., (1995), “Regolamento di contabilità comunale e ordinamento finanziario”, Noccioli.

¹¹Per una trattazione completa sull'argomento si veda Giuncato A., (1982), “Lo stato della finanza locale in Italia” in Rivista “La finanza locale” n. 5.

decreto fu prevista l'erogazione di somme aventi carattere di entrate straordinarie, impignorabili ed inalienabili avendo specifica destinazione di risanamento dei bilanci.

In base a tale decreto all'ente richiedente competeva la predisposizione di un piano pluriennale di risanamento, e un notevole, se pur necessario, abbattimento delle spese che avrebbe, tuttavia, alterato le normali attività dell'APL con conseguenti rischi sociali, politici e amministrativi. Per queste ragioni, perplessità e difficoltà, legate, inoltre, a eventuali procedimenti di responsabilità degli amministratori locali ove i precisi impegni assunti non fossero stati successivamente rispettati, si frapponsero alla stesura in tempo utile della programmazione degli enti interessati per la partecipazione al riparto del fondo previsto dal decreto¹².

La normativa venne disattesa e al D.P.R. n.651 del 1972 fece seguito il D.P.R. n.606 del 1973, che prorogava i termini, almeno limitatamente al primo anno di applicazione dei piani di risanamento, al 30 novembre 1973.

Nella sostanza si voleva giungere alla determinazione ed il controllo dello sviluppo delle entrate e delle spese attraverso la costruzione di schemi statistici, che seguissero un criterio uniforme per tutti gli enti. Venne assunto, quale entità annuale di incremento, un indice medio riferito agli anni passati, con un orientamento, di massima, volto al contenimento percentuale dello stesso indice. In tale ottica i piani di risanamento furono intesi come piani di efficienza della spesa e di disavanzo programmato e limitati al quadriennio 1974-1977¹³.

Risulta abbastanza evidente che il passaggio dal D.P.R. n.651 del 1972 al D.P.R. n.606 del 1973 deluse le aspettative, creando una sorta di fossato in cui tutte le illusioni di riportare in pareggio i bilanci comunali e provinciali economicamente dissestati, lasciarono il posto ad una "indagine statistica" dalla quale era possibile ricavare una serie di ipotetici indici utili esclusivamente alla predisposizione di un quadro dei probabili dissesti futuri, senza mai né cercare né giungere ad una soluzione del problema¹⁴.

¹²De Dominicis A., (2000), "Dissesto degli enti locali: contenuto, effetti, responsabilità", Giuffrè.

¹³Scaramella G., (1996), "Linee evolutive della contabilità nel settore pubblico locale", Cedam.

¹⁴In entrambi i decreti non si tennero presenti problemi ed assilli quotidiani a cui gli enti locali erano soggetti e si ignorò, peraltro, la crisi inflazionistica del Paese. Ma probabilmente la cosa più strana che caratterizzò tale periodo e in particolare tale fondo per il risanamento dei bilanci, fu come fece notare

2.1 L'introduzione delle logiche di finanza derivata e le attuali crisi finanziarie

Gli anni '70 rappresentano il periodo in cui sono sorte e si sono consolidati i problemi ma anche le logiche, che stanno alla base, nei decenni a venire di numerosi fenomeni di dissesto finanziario delle APL.

I principali strumenti utilizzati dallo Stato al fine di arginare un fenomeno le cui possibili conseguenze erano ben visibili a tutti, sono stati volti, da una parte a varare provvedimenti legislativi finalizzati a mettere ordine nei bilanci locali (decreti Stammati), dall'altro a fornire al Governo centrale, tramite una riforma tributaria, compiuta con la legge delega 825 del 1971, un maggior numero di strumenti per il controllo dell'economia.

La riforma tributaria fu dettata da una crisi fiscale dello Stato¹⁵, in cui il tasso di sviluppo non subiva incrementi a differenza della spesa statale che, crescendo in maniera esponenziale, rendeva sempre e comunque insufficienti le entrate.

Tale riforma che prevedeva il trasferimento e la gestione dei tributi locali allo Stato centrale, anziché tradursi in malcontento da parte degli amministratori locali venne fin da subito benevolmente accolta.

La riduzione dei compiti e delle responsabilità trasferite in capo agli organi di Governo centrale, fecero sì che gli enti vedessero di buon occhio un cambiamento che doveva essere transitorio e portare un allargamento delle disponibilità di spesa locale. Agli amministratori degli enti locali non parve vero gestire senza più i vincoli che avevano caratterizzato gli anni passati. Attraverso tale riforma si instaurò una logica di “*tipo assistenziale*” per la quale le realtà locali si sentirono legittimate ad eccedere le spese rispetto alle previsioni, con una disponibilità di spesa “*ritenuta illimitata*”, in quanto il costo non era direttamente imputato ai cittadini amministrati¹⁶.

nella seduta del Comitato di amministrazione del fondo, avvenuta presso il Ministero delle Finanze, l'allora sottosegretario di Stato Pandolfi, presidente del Comitato, che definì *anomalo* che, un fondo nato per il risanamento dei bilanci comunali e provinciali, *mancasse di dotazione finanziaria*.

¹⁵Nicolardi F., (2002), “*Cenni di Finanza Locale*”, in *La Finanza Locale*, pag.3.

¹⁶Marini G., (2002), “*Il percorso innovativo della finanza in direzione del federalismo fiscale*”, *Formez – Progetto Ripam*, pag.6.

I comuni e le province furono espropriati delle imposte con le quali negli anni passati si erano autofinanziati, sostituendole con trasferimenti dello Stato.

I tributi aboliti furono sostituiti da partecipazioni percentuali sulla imposta ILOR (imposta locale sui redditi), applicando aliquote variabili a favore di Province e Comuni, nonché con il totale gettito sull'INVIM (imposta sull'incremento di valore degli immobili)¹⁷.

Le nuove fonti di finanziamento, fin da subito, si rilevarono chiaramente insufficienti a fronteggiare il fabbisogno di risorse da parte delle APL, che, per coprire le perdite che si andavano realizzando, dovettero ricorrere all'assunzione di mutui continuando, così, ad indebitarsi.

La situazione divenne sempre più complicata, e ciò ricondusse alla necessità primaria di risanare i bilanci delle APL, come punto di partenza imprescindibile di una più vasta opera di riforma della finanza locale.

Fu così varato, nel 1977, il decreto usualmente denominato “*Stammati I*”¹⁸ con le finalità di limitare l'indebitamento di parte corrente dei bilanci comunali e provinciali, e creare validi presupposti per un'attendibile programmazione razionale e socialmente produttiva della finanza locale¹⁹.

Attraverso tale decreto furono consolidati i debiti a breve termine contratti dagli enti locali con il sistema bancario, furono poste limitazioni all'assunzione di nuovi mutui e fu posto a carico dello Stato il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui pregressi.

¹⁷La necessaria ricerca di fonti di finanziamento non si limitò a queste nuove imposte ma si tradusse, negli anni seguenti, in un proliferare di nuovi tributi: i diritti sulle pubbliche affissioni, l'incremento della tassa sulle concessioni comunali sulla pubblicità, la tassa per l'occupazione di aree e spazi pubblici, l'addizionale sul consumo elettrico, l'aumento della tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti soli urbani, la Socof (sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati), la Tasco (tassa sui servizi comunali), l'Iciap (imposta comunale per l'esercizio di arti e professioni), eccetera.

¹⁸Decreto legge 17 gennaio 1977, n.2 convertito nella Legge 17 marzo 1977, n.62.

¹⁹Dai dati tratti dalla relazione Tiralossi, Direttore generale della Cassa Depositi e Prestiti al convegno “*La finanza locale dopo il decreto legge 2/1977*”, in *La funzione amministrativa*, n. 6/1977 è possibile comprendere lo stato dell'arte in cui vivevano gli enti locali. *Il saldo negativo di parte corrente delle Province e dei Comuni aveva raggiunto, al 31 dicembre 1976, la cifra di 3.329 miliardi di lire rispetto ai 2.898 miliardi del 1975, determinando un aumento del volume dei mutui autorizzati dalla Commissione Centrale per la Finanza Locale (operante presso il Ministero dell'Interno) a pareggio dei disavanzi economici di bilancio, dai 3.000 miliardi del 1975 a 3.552 miliardi nel 1976. Gli enti locali deficitari erano passati da 4.450 (1975) a 4.900 (1976), di cui 88 Province (per 706 miliardi di mutui a pareggio) e 4.812 Comuni.*

Il decreto legge 2/1977 consentì, di fatto, di azzerare gli scoperti bancari al 31 dicembre 1976, instaurando un sistema compensativo a tre: enti locali, Cassa depositi e prestiti, sistema bancario.

Il principale finanziatore dell'attività degli enti locali divenne, di fatto, la Cassa Depositi e Prestiti, attraverso la quale furono trasformati in mutui decennali:

1. le anticipazioni di cassa al 31 dicembre 1976;
2. gli interessi relativi maturati e non ancora regolarizzati;
3. le anticipazioni di cassa, alla stessa data, per capitale e interessi delle aziende di trasporto municipalizzate e provincializzate e dei consorzi fra Province e Comuni;
4. le anticipazioni, sempre al 31 dicembre 1976, per capitale e interessi, a fronte di mutui a pareggio ammessi, per la parte non ancora concretizzata;
5. le anticipazioni per capitale e interessi, alla medesima data, delle aziende di trasporto, a fronte di mutui non ancora concessi.

Allo scopo di perseguire il pareggio dei bilanci e della situazione economico-finanziaria, venne previsto per gli enti locali l'obbligo di adottare un piano di riorganizzazione e ristrutturazione degli uffici, dei servizi e delle aziende dipendenti, in base a criteri di efficienza, di economicità di gestione e di sviluppo della professionalità del personale dipendente. Inoltre, per fare fronte all'indebitamento pregresso fu stabilita una norma di carattere generale che prevedeva, senza peraltro distinguere gli enti virtuosi da quelli non virtuosi, l'assoluto divieto di assunzione di nuovo personale da parte degli enti locali²⁰.

Nel 1977 fu varato il decreto che assunse il nome di “*Stammati 2*” che diede una svolta fondamentale nei rapporti tra amministrazione statale e amministrazione locale. Con tale decreto, infatti, venne previsto:

²⁰Marongiu G., (2001), “*Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*”, Genova, pag.296.

- a) il pareggio obbligatorio dei bilanci di previsione, assicurato da trasferimenti a carico del bilancio dello Stato;
- b) l'assunzione a carico del bilancio dello Stato delle rate di ammortamento dei mutui pregressi, contratti per il ripiano dei disavanzi economici dei bilanci anche antecedenti al 1977;
- c) la facoltà di destinare per mutui di investimento le garanzie recuperate;
- d) il riaccertamento delle gestioni dei residui attivi e passivi mediante inventariazione, esame e verifica degli atti inerenti, con facoltà di procedere alla modificazione dei conti consuntivi 1975 e precedenti, anche se già approvati, in sanatoria sul conto del 1976. Obbligo di trasmettere al Ministero dell'Interno e a quello del Tesoro i conti consuntivi 1976 e 1977, con le modificazioni come sopra intervenute, al fine di portare a conoscenza (si parla di operazione verità) l'entità globale del cosiddetto "debito sommerso" degli enti locali derivante dalle sfasature dei residui attivi e passivi riportati contabilmente, nonché l'entità globale dei disavanzi di amministrazione effettivi e concreti;
- e) la rideterminazione del bilancio di revisione 1977, quale base di partenza delle previsioni per l'esercizio 1978 (si parla di operazione trasparenza dei bilanci), da effettuarsi in conformità al disavanzo economico riconosciuto dalla C.C.F.L. (Commissione Centrale per la Finanza Locale), eliminando gli impegni non operanti (impegni di massima) e tenendo conto delle maggiori entrate accertate;
- f) la spesa di parte corrente vincolata ad incrementi da stabilirsi con legislazione annuale;
- g) la regolamentazione dell'assunzione di personale e delle spese connesse.

L'obiettivo del decreto "Stammati 2" era l'eliminazione del ricorso degli enti locali ai debiti bancari per finanziare le spese correnti. Al fine di perseguire tale obiettivo venne introdotto il criterio della "spesa storica", ossia della determinazione delle erogazioni statali a favore dei singoli enti locali, in misura pari alla spesa sostenuta l'anno precedente aumentata di una percentuale fissa, maggiorata per gli enti locali meridionali. Si sviluppò un sistema anomalo di gestione pubblica, in cui gli enti

potevano programmare le proprie spese imputando sul bilancio di previsione un ammontare di spesa, almeno pari a quello previste negli anni passati.

Lo scopo pur condivisibile, di contenere la spesa corrente, prevedendo margini di incremento limitati, si tradusse nella realtà in un sistema contorto, in cui i flussi di spesa decisi a livello locale venivano finanziati dallo Stato, che pagava a “piè di lista” la differenza tra le spese correnti e le entrate proprie dei comuni prescindendo dall’analisi della loro consistenza e del loro utilizzo.

I trasferimenti erariali subirono un forte incremento, passando dal 20,3 per cento del 1970 al 59,9 per cento del 1977 ed al 75,9 per cento del 1978, assurgendo così al ruolo, da mere poste finanziarie integrative, di fonti di finanziamento ordinario della spesa corrente.

Il decreto “Stammati 2” avrebbe dovuto essere un provvedimento temporaneo limitato al solo 1978, poiché si riteneva che entro un anno si sarebbe varata la riforma della finanza locale. In realtà, il ricorso al criterio della “spesa storica” si protrasse, per molti anni, con ulteriori decreti attraverso i quali il governo centrale cercò di coprire i buchi creati dai governi locali.

Quello che era nato come il definitivo riassetto degli enti locali si tradusse in un clamoroso errore, che ancora oggi mostra le sue conseguenze. Il criterio della spesa storica, prevedendo dei meccanismi di ripartizione difficilmente comprensibili, da una parte, anziché prelevare ricchezza dalle zone ricche e trasferirle a quelle povere faceva esattamente il contrario, e dall’altra, tale modo di operare tese a deresponsabilizzare gli amministratori locali e ad indirizzarli verso una logica di tipo assistenziale.

2.2 L’obbligo del pareggio di bilancio

In molti casi la trasformazione della finanza locale in finanza derivata, cioè composta prevalentemente da trasferimenti statali, si è tradotta in comportamenti poco responsabili da parte delle amministrazioni locali, che hanno assunto spese eccedenti rispetto alle risorse utilizzabili, tanto da fare risultare inutile, anche, il ricorso all’aiuto statale. La riforma tributaria degli anni ‘70 segna il passaggio della finanza locale, da

completamente autonoma a quasi completamente trasferita, con l'insorgere di una serie di problemi che hanno caratterizzato gli ultimi decenni degli enti locali e del paese in generale.

In questa fase, in seguito all'esigenza di rendere più organico il sistema pubblico complessivo viene istituzionalizzato il concetto di *settore pubblico allargato*²¹ con il quale si intende indicare tutti gli enti la cui attività, e conseguentemente anche l'eventuale deficit di bilancio, è direttamente imputabile al bilancio dello Stato. Nell'ambito di tale cambiamento, nel quale rientra il D.P.R. 421/79, al fine di consentire il consolidamento su base trimestrale per monitorare l'andamento del disavanzo pubblico complessivo, viene attuato una sorta di coordinamento dei conti finanziari di tutti gli enti compresi nel settore pubblico allargato²².

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 ha introdotto l'obbligo di pareggio del bilancio.

Le numerose modifiche apportate con il D.P.R. 421/79, alla normativa precedente in vigore, hanno mirato ad uniformare la materia contabile puntando sulla massima omogeneità dei bilanci, da realizzare attraverso rigorosi criteri di codificazione delle entrate e delle spese. Con tale disposizione è stato previsto l'introduzione del bilancio di previsione di cassa in aggiunta a quello di competenza, per cui le entrate e le spese devono essere preventivate non solo in riferimento alle fasi dell'accertamento e dell'impegno, ma anche a quelle della riscossione e del pagamento²³.

Inoltre, in merito alle previsioni finanziarie, il citato decreto, ha previsto che vengano rispettati tre parametri quantitativi:

1. l'obbligo di pareggio finanziario delle previsioni di competenza, per cui gli accertamenti previsti devono essere uguali agli impegni previsti;

²¹Legge n.468 del 5 agosto 1978.

²²Maurini G., (2005), "Il rendiconto quale strumento nel processo di aziendalizzazione degli enti locali", Giuffrè, pag.105.

²³Carpino G., - Collecchio M., - Paramentola N., (2000), "Il nuovo sistema del bilancio", Cel, Gorle, pag.14.

2. il divieto di disavanzo delle previsioni di cassa, per cui le riscossioni previste devono essere maggiori o uguali ai pagamenti previsti;
3. il divieto di disavanzo economico delle previsioni di competenza, per cui gli accertamenti delle entrate correnti devono essere maggiori o uguali alla somma degli impegni presi per le spese correnti e per le quote capitale del rimborso dei mutui.

Le nuove disposizioni prevedono che il pareggio finanziario non deve essere limitato al momento dell'approvazione del bilancio, ma deve perdurare nella gestione delle risorse finanziarie, e deve realizzarsi nella perfetta eguaglianza fra il totale delle entrate che si prevede di accertare e il totale delle spese che si prevede di impegnare, tenendo presente che il pareggio è conseguibile, anche, per effetto dell'iscrizione in bilancio di entrate derivanti dall'assunzione di prestiti²⁴.

La necessità di coordinare i conti finanziari dell'intero settore pubblico allargato, al fine di uniformare le caratteristiche del bilancio preventivo degli enti locali con quello già adottato dallo Stato e dalle regioni, portò all'introduzione del bilancio di previsione di cassa anche se, in ordine al requisito del pareggio le differenze tra il bilancio statale e quelli delle regioni, province e comuni, erano e sono rilevanti. Infatti, nei bilanci degli enti locali e delle regioni, il pareggio è previsto dalla legge come condizione fondamentale e inderogabile dell'azione amministrativa. Su tale esigenza si basa la sanzione della responsabilità patrimoniale prevista dalla legge a carico degli amministratori che, autorizzando spese eccedenti le dotazioni di bilancio, turbano l'equilibrio finanziario.

Per il bilancio dello Stato, invece, nessuna norma richiede la sua obbligatoria presentazione in pareggio²⁵.

La nuova disciplina non ottenne i risultati auspicati di risanamento delle numerose situazioni deficitarie, infatti, l'obbligo di pareggio di bilancio, previsto per la prima volta nel 1979 e riproposto nelle successive discipline degli enti locali, anziché produrre una maggiore responsabilizzazione nei comportamenti finanziari locali, venne fin

²⁴Mussari R., (2002), *"Economia dell'azienda pubblica locale"*, Cedam, pag.237.

²⁵Maggiori ragguagli sull'argomento in Bentivenga C., (1975), *"Elementi di contabilità pubblica"*, Giuffrè, pag.267.

dall'inizio agevolmente raggirato. *Le interpretazioni* della disposizione consistevano nel ritenere che l'obbligo del pareggio delle previsioni finanziarie potesse considerarsi solo adempimento obbligatorio di tipo formale e nell'omettere nelle previsioni delle spese assolutamente certe e dovute, specie nei confronti di altri enti pubblici. In entrambi i casi, le violazioni sul principio di veridicità delle previsioni di bilancio rendevano *le disponibilità di spesa illimitate*, e allo stesso tempo *drogavano i bilanci*²⁶.

La prima tecnica ha dato luogo a disavanzi di amministrazione sempre maggiori, la seconda ai cosiddetti *debiti fuori bilancio*²⁷.

L'ordinamento finanziario e contabile è costruito in modo da offrire tutti gli strumenti di registrazione, di analisi, ma anche, se necessario, di intervento riparatore. Nulla è però possibile se tutte le principali regole vengono violate e se, come pure è accaduto, chi è preposto alla valutazione delle irregolarità preferisce non approfondire e si accontenta di una falsa formalità, in cui il pareggio di bilancio è il risultato di una *ottimistica* valutazione delle entrate e sottostima delle spese²⁸.

3. "L'invenzione" degli enti dissestati

L'istituto del dissesto finanziario è stato introdotto per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano con l'art.25 del decreto legge 2 marzo 1989, n.66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n.144 e dall'art.21 del decreto legge 18 gennaio 1993.

L'istituto del dissesto finanziario delle APL è stato disciplinato solo di recente dal legislatore ordinario. Le ragioni di ciò sono riconducibili alla minore rilevanza pratica del dissesto dovuta probabilmente al modello di finanza pubblica prevalente e cioè un modello di finanza derivata, in coerenza con una visione fortemente accentrata dell'organizzazione pubblica.

²⁶Giuncato A., (1995), "Il risanamento degli enti in dissesto", *Azienditalia* n.4, pag.242.

²⁷Sciancalepore C., (2005), "I debiti fuori bilancio degli enti locali", Maggioli, pag.14.

²⁸Giuncato A., (2002), "La crisi finanziaria e il dissesto", in Farneti G., (a cura di), "Gestione e contabilità dell'ente locale", Maggioli, pag.271.

Negli ultimi decenni, l’incremento delle funzioni assegnate agli enti locali al fine di alleggerire e rendere più efficiente la Pubblica Amministrazione, nell’ottica della cosiddetta riforma federalista della Repubblica costituiscono premessa storica e fondamento del fenomeno del dissesto degli enti locali.

Con l’art.25 del decreto legge 66/89 si prevedeva per l’ente locale, l’autofinanziamento delle passività in un arco temporale di cinque anni, limitando l’effettuazione di spese per servizi non espressamente previsti dalla legge, nel caso gli enti nell’ultimo consuntivo presentavano un disavanzo e debiti fuori bilancio. Allo stesso tempo per provvedere alla copertura delle passività esistenti e per assicurare, in via permanente, condizioni di equilibrio della gestione attraverso un piano di risanamento, veniva introdotta la procedura di risanamento finanziario chiamata *dissesto*: *“Le Amministrazioni provinciali ed i Comuni che si trovino in condizioni tali da non poter garantire l’assolvimento delle funzioni e dei servizi primari, sono tenuti ad approvare, con deliberazione dei rispettivi Consigli, il piano di risanamento finanziario per provvedere alla copertura delle passività già esistenti e per assicurare in via permanente condizioni di equilibrio della gestione²⁹”*.

La vetusta normativa sul dissesto prevedeva un intervento eccezionale e di notevole entità dello Stato che si accollava l’onere del mutuo, che l’ente contraeva con la Cassa Depositi e Prestiti, nel caso in cui gli enti non potessero far fronte ai debiti con l’autofinanziamento.

Lo Stato, infatti, consentiva all’ente dissestato di contrarre un mutuo per il finanziamento dell’indebitamento pregresso, inteso come la somma tra il disavanzo di amministrazione da conto consuntivo dell’ultimo esercizio precedente il dissesto ed i debiti fuori bilancio riconoscibili, e allo stesso modo richiedeva all’ente di contribuire al risanamento attraverso l’adozione di misure eccezionali che prevedevano³⁰:

- approvazione di un’ipotesi di bilancio la cui veridicità era sottoposta alla valutazione di esperti del Ministero;

²⁹Cfr. decreto legge n.66 del 1989 art.25 comma 1.

³⁰Zanardella V., (1995), *“Enti locali strutturalmente deficitari ed in dissesto finanziario; procedure di controllo e di risanamento”*, in Amministrazione e politica, gennaio/aprile 1995, pagg.95-97.

- adeguamento al massimo livello consentito dalla legge delle proprie entrate;
- dichiarazione di mobilità del personale eccedente alcuni parametri prefissati;
- alienazione del patrimonio disponibile non necessario ai fini istituzionali.

Oltre alla copertura dell'onere di ammortamento del mutuo da contrarre, nel caso di enti non in grado di farlo, lo Stato assicurava l'adeguamento dei contributi correnti alla media pro-capite della fascia demografica di appartenenza, nonché il rimborso degli oneri del personale posto in mobilità.

Pur con questi innegabili vantaggi, i provvedimenti da adottare da parte degli enti locali erano ritenuti così gravi e malvisti, che la dichiarazione di dissesto era percepita come soluzione ultima e solo in casi veramente difficili. In questa prima stesura la norma era vista come un viatico risolutivo dei problemi di liquidità dell'ente. Infatti, la mancanza di un arco temporale obbligatorio, entro il quale adottare le disposizioni previste dal suddetto decreto, consentiva all'ente di bloccare l'azione dei creditori e allo stesso tempo non si trovava obbligato ad adottare nessun provvedimento, urgente e impopolare, per ottenere l'approvazione ministeriale e l'autorizzazione alla contrazione del mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti³¹.

Dunque, in questa prima versione dell'istituto del risanamento, l'ente dissestato adottava, a mezzo dei propri organi istituzionali, un unico strumento denominato piano di risanamento finanziario, e destinato sia a regolare i rapporti pregressi che a gettare le basi per una corretta futura conduzione finanziaria.

Ovviamente, le anomalie createsi erano sintomo che qualcosa non andava, e appariva necessario un cambiamento.

3.1 I primi necessari cambiamenti nella gestione dei dissesti finanziari

Il decreto legge n.8 del 1993, convertito nella legge n.68 del 1993 con il suo art.21 produsse notevoli modifiche alla precedente normativa sul dissesto, in particolare per quanto riguarda la procedura che venne assimilata al fallimento vigente per le imprese

³¹Dalla Rosa M., (1995), "Finanziarsi con la cassa depositi e prestiti", in *Azienditalia*, n.2(2).

regolate dal diritto privato, imponendo all’ente l’adozione obbligatoria del dissesto ogni qual volta non poteva essere garantito l’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero esistevano nei confronti dell’ente crediti liquidi ed esigibili di terzi, ai quali non si poteva far fronte con i mezzi previsti dalla legge, ovvero con tutte le entrate, ivi comprese le alienazioni dei beni patrimoniali non redditizi. Venne introdotta una scansione temporale degli adempimenti e venne distinta la fase precedente e quella successiva al dissesto, introducendo la figura di un organo di liquidazione straordinario per il pagamento dell’indebitamento pregresso, e lasciando in capo all’ente l’adozione delle misure di risanamento³².

Attraverso la nuova disciplina, la gestione dei rapporti obbligatori pregressi, e ancora pendenti, che avevano determinato la situazione di insufficienza finanziaria, era affidata ad un organo straordinario di liquidazione, monocratico per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, o collegiale per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e per le province.

Il fine ultimo dell’attività di tale organo si concretizzava nell’adozione di un piano di estinzione dei debiti, composto di due parti, la mappa passiva e quella attiva.

Il contributo dello Stato per il pagamento dell’indebitamento pregresso veniva stabilito con un tetto di spesa, variabile in base alla popolazione dell’ente dissestato. Qualora l’importo del mutuo accordabile, sommato a quanto derivante dall’alienazione dei beni dell’ente, non fosse stato sufficiente al pagamento dei debiti pregressi, era prevista la liquidazione in percentuale dei debiti residui. La parte dei debiti non soddisfatta tornava, al termine della procedura, a gravare sull’APL ritornato in *bonis*, che in seguito al risanamento si trovava in condizioni di farvi fronte³³.

Questa procedura, per diverso tempo, venne assimilata a quella del fallimento privatistico, in realtà l’elemento di distinzione tra le due procedure, consisteva nella finalità che si intendeva perseguire.

Il fallimento privatistico si propone di soddisfare i creditori applicando il principio della *par condicio creditorum* con il risultato di estinguere le passività, con il conseguente soddisfacimento dei crediti e la cessazione del soggetto fallito quale

³²Gli sforzi dell’ente locale dissestato sono focalizzati alla gestione ordinaria, tramite la redazione di un bilancio stabilmente riequilibrato, per la cui trattazione si rimanda ai capitoli successivi.

³³Spicaglia E., (2001), “*Il dissesto finanziario degli enti locali*”, in www.finanzalocale.interno.it, pagg.3-8.

persona giuridica. La normativa in materia di risanamento, invece, se da un lato, mirava a quantificare i debiti inseriti alla data della deliberazione di dissesto, a reperire la massa attiva ed a distribuirla tra i creditori, dall'altro, si proponeva uno scopo ulteriore, che era il risanamento della precedente gestione finanziaria dell'ente per una corretta gestione futura, nel rispetto del principio del buon andamento delle pubbliche amministrazioni³⁴.

Una importante innovazione del decreto legge del 1993 consisteva nell'obbligatorietà della delibera del dissesto per gli enti locali che versavano in condizioni di grave difficoltà finanziaria. Tale obbligatorietà aveva l'evidente scopo di costringere l'ente malato a dichiarare lo stato di dissesto, onde poter approntare le strategie più opportune al fine di pervenire alla sua guarigione.

Pertanto, dal 1993 la deliberazione del dissesto, di cui all'art.25 del decreto legge n.66 del 1989, doveva essere obbligatoriamente adottata dal consiglio dell'ente *ogni qualvolta non poteva essere garantito l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari, ovvero esistevano nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi ai quali non si poteva validamente far fronte ai sensi dell'art.24 del predetto decreto legge, ovvero non si poteva farvi fronte con le modalità previste dal decreto legge n.318 del 1986*³⁵.

Come giusto rafforzamento della suddetta obbligatorietà della delibera del dissesto, in presenza delle condizioni di legge, ed al fine di garantirne l'effettività, venne prevista la possibilità per il Comitato Regionale di Controllo (CORECO) di nominare, previa diffida all'ente locale inadempiente, un commissario *ad acta* capace di adottare la delibera in luogo del consiglio dell'ente³⁶.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n.77 del 1995³⁷ la materia del dissesto finanziario venne ridisegnata in riferimento alle procedure da porre in essere³⁸.

³⁴AA.VV., (1998), "Enti locali. La gestione economico-finanziaria: guida al nuovo ordinamento finanziario e contabile", Ipsoa.

³⁵Cfr. decreto legge n.8 del 1993 art.21.

³⁶In realtà non ci fu quasi mai bisogno di arrivare a ciò, infatti, gli enti locali erano invogliati a dichiarare il dissesto dal fatto che il mutuo, fino al tetto di spesa calcolato in base alla popolazione, era totalmente a carico dello Stato. Ciò ha indotto gli enti locali in difficoltà, ma anche quelli che in difficoltà non erano, a dichiarare il dissesto, per poter scaricare gli errori pregressi sugli organi straordinari di liquidazione.

³⁷AA.VV., (1995), "Enti locali. La gestione economica-finanziaria: guida al nuovo ordinamento finanziario e contabile", Ipsoa.

³⁸Borghesi M., (1999), "L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali", Maggioli.

Le modifiche introdotte dal suddetto decreto, e successivamente dal decreto legislativo n.336 del 1996, riguardavano essenzialmente, per quanto atteneva al pagamento dei debiti, l'introduzione di cause di prelazione che assunsero particolare importanza nel caso del rimborso percentuale dei debiti, e si ridusse da dieci a cinque anni la durata del dissesto, con tutte le conseguenze in termini di obblighi e agevolazioni previste. Tutto ciò, rese più rapida la procedura, prevedendo tempi ristretti per gli adempimenti a carico dell'ente dissestato e dell'organo di liquidazione³⁹.

Al fine di ridurre il disagio dei creditori per i tempi di attesa dovuti alla complessa procedura dettata dal piano di estinzione dei debiti venne, quindi, introdotta una fase intermedia a quella del piano di estinzione dei debiti. Tale fase intermedia riguardava, esclusivamente, la realizzazione di un piano di rilevazione, comprendente la sola mappa passiva, finalizzata al pagamento in acconto dei debiti inseritivi, tenendo in via cautelativa conto anche di quelli esclusi. Inoltre, viste le richieste degli enti dissestati, venne previsto che nel caso in cui il mutuo contratto dallo Stato per il risanamento degli enti, fosse sufficiente a coprire le passività pregresse, non si rendeva più necessario la vendita dei beni del patrimonio disponibile dell'ente dissestato. A livello centrale il controllo venne effettuato solo sugli eventuali ricorsi dei creditori esclusi o parzialmente ammessi, a salvaguardia del principio di legalità sottolineato dalla Corte Costituzionale. In una seconda fase, l'organo della liquidazione presentava, per l'approvazione ministeriale, il definitivo piano di estinzione di tutte le passività pregresse. Oltre a ciò, la normativa del 1995 attribuiva all'organo della liquidazione, una maggiore autonomia e responsabilità, prevedendo la possibilità di inserire nella massa passiva della liquidazione debiti non riconosciuti dall'ente dissestato, purché identificabili da idonea documentazione.

La normativa contenuta nel decreto n.77 venne concepita come una sorta di testo unico in materia di risanamento, con lo scopo di ridefinire e di unificare i principi fondamentali già posti dal legislatore nei suoi precedenti interventi. Infatti l'art.36, recante la rubrica *salvaguardia degli equilibri di bilancio* riprendeva la disciplina già posta dall'abrogato art.1 *bis* del decreto legge n.318 del 1986⁴⁰. L'art.35 che

³⁹Delfino F., (1996), "Le principali modifiche al d.lgs. n.77/95" in *Azienditalia*, 3(7), pagg.509-512.

⁴⁰L'art.1 bis del suddetto decreto, recante la rubrica *controllo di gestione* obbligava gli enti locali al rispetto degli equilibri di bilancio, ed al pareggio di bilancio. In questo senso veniva prescritta l'adozione

disciplinava le *regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese* recepiva in buona sostanza il disposto dell'abrogato art.23 del decreto legge n.66 del 1989⁴¹; l'art.37 *riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio* faceva altrettanto con il disposto dell'abrogato art.24 del suddetto decreto. Il Capo VII disciplinava il risanamento confermando, per grandi tratti, la struttura della procedura già regolamentata dall'art.21 del decreto legge n.8 del 1993, e apportando, tuttavia, alcune innovazioni suggerite dall'esperienza applicativa della precedente normativa, come visto con riguardo all'introduzione del piano di rilevazione.

Il d.lgs. n.77 venne successivamente modificato da altri interventi legislativi, il n.342 del 1997 e il n.410 del 1998, che hanno essenzialmente ribadito e precisato l'originario impianto, introducendo due rilevanti novità.

La prima innovazione aveva disposto la trasmissione della delibera di dissesto alla Corte dei Conti, affinché questa verificasse, nelle sue competenze istituzionali, se vi fosse una diretta responsabilità del dissesto in capo agli amministratori⁴².

Il citato decreto al fine di consentire un celere pagamento dei debiti e per liberare definitivamente l'ente da passività che potevano rimanere insolute, introdusse una *procedura semplificata*, ed un nuovo sistema per la definizione della massa passiva della liquidazione, in cui il soggetto al quale spettava il compito di dimostrare l'esistenza o meno di una situazione creditoria/debitoria, non era più l'ente locale, ma il creditore⁴³. Eventuali ricorsi dei creditori totalmente o parzialmente esclusi, venivano esaminati dal Ministero dell'Interno⁴⁴.

dei provvedimenti indispensabili, al fine di contrastare i disavanzi che si fossero evidenziati nel corso dell'esercizio e di ripianare gli eventuali debiti fuori bilancio che fossero stati rilevati in sede di rendiconto.

⁴¹L'art.23 ha cercato di imbrigliare la spesa locale prescrivendo come passaggio necessario l'espletamento della procedura di impegno, tesa a verificare la regolarità contabile di ogni spesa che l'ente locale va a sostenere. Si tratta di materia che il d.lgs. n.77 del 1995 ha compiutamente disciplinato, di fatto l'impegno è la prima fase di gestione della spesa, che ha come effetto la costituzione del vincolo sulle previsioni di bilancio.

⁴²L'art.7 del d.lgs. n.342 del 1997 modifica l'art.79 del d.lgs. n.77 del 1995, nel suo secondo comma, aggiungendo che la delibera di dissesto deve essere trasmessa oltre che al Ministero dell'Interno, alla procura regionale presso la Corte dei Conti competente per territorio. Per una trattazione più ampia sui profili delle responsabilità degli amministratori degli enti locali che dichiarano dissesto, si rimanda ai capitoli successivi.

⁴³Spicaglia E., (2001), Op. Cit., pag.9.

⁴⁴Leonardi P., (1995), "Le fonti di finanziamento dopo il d.lgs. n.77/95", in *Azienditalia*, 2(11), pagg.657-661.

4. La funzione politica del dissesto finanziario delle Aziende Pubbliche Locali

L'azienda è lo strumento adoperato dall'uomo per svolgere l'attività economica che comprende la produzione e il consumo di beni, detti economici perché limitati nelle quantità, e volti al soddisfacimento dei bisogni umani.

Sotto questo punto di vista è possibile apportare una triplice distinzione tra le aziende che si specializzano nell'attività di produzione, chiamate imprese, le aziende che si specializzano nell'attività di consumo, dette aziende di erogazione, e quelle che svolgono sia attività di produzione che di consumo, chiamate aziende miste o composte.

Nelle aziende di produzione l'organizzazione delle risorse, soggette al limite di scarsità, è indirizzata alla produzione di beni e servizi, da scambiare con terzi, al fine ultimo di vedersi remunerato il capitale economico investito nell'attività economica. Le aziende di erogazione, invece, non producono beni e servizi finalizzati alla vendita, ma al soddisfacimento diretto dei bisogni di un determinato gruppo di persone⁴⁵.

In questo senso si dice che l'azienda di erogazione si occupa della gestione del consumo, intesa come l'impiego dei beni e dei servizi per il diretto soddisfacimento dei bisogni umani.

Le aziende di erogazione vengono, usualmente, distinte, in base alla natura giuridica del soggetto aziendale, in aziende pubbliche e private.

Le aziende di erogazione sono pubbliche quando la natura giuridica del soggetto aziendale è una persona giuridica di diritto pubblico che tende a soddisfare interessi pubblici, mentre sono private quelle aziende, la cui titolarità appartiene ad una persona fisica, oppure ad una persona giuridica di natura privata, che perseguono interessi definiti particolari⁴⁶.

L'intervento pubblico in economia, volto al soddisfacimento dei bisogni pubblici, è andato nel corso degli anni sviluppandosi, finché nella terza fase di evoluzione dello Stato moderno, e cioè lo “*Stato dei servizi*”, tale intervento si è rivelato di difficile

⁴⁵Borgonovi E., (2004), “*Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*”, Egea, pag.2.

⁴⁶Mulazzani M., (2001), “*Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*”, Cedam, pag.5.

sostenibilità, a causa dell'espansione dei bisogni da soddisfare e della notevole riluttanza, da parte della popolazione, a supportare livelli più elevati di tassazione.

Da ciò la nascita della quarta fase, cosiddetta dello “*Stato regolatore*”, caratterizzata da notevoli interventi di natura legislativa, mirati a ridisegnare e ridurre le aree di intervento pubblico, e da politiche di privatizzazione.

Questa fase ha inizio negli anni novanta con una notevole opera di cambiamento della pubblica amministrazione che ha coinvolto l'intero sistema. In particolare si è dato inizio ad un processo di riforma istituzionale, amministrativa, contabile e finanziaria sia degli enti pubblici territoriali che istituzionali.

La riforma è stata dettata dall'esigenza di controllare l'andamento dei conti pubblici ai fini del rispetto dei parametri di Maastricht prima, e ora della sostenibilità dell'adesione all'Unione economica e monetaria europea. L'esigenza di controllo dei conti pubblici sul piano operativo ha comportato l'adesione al Patto Europeo di Stabilità e Crescita, che a sua volta si è tradotto nell'adozione del Patto Interno di Stabilità che impegna gli enti territoriali a ridurre gradualmente il disavanzo finanziario e lo stock di debito.

Le fasi di cambiamento si sono tradotte non solo in un rinnovamento delle strutture, ma anche degli strumenti, delle logiche e dei profili normativi abitualmente e spesso erroneamente utilizzati.

Si è attivato un continuo processo di “aziendalizzazione” del settore pubblico, che ha spinto la pubblica amministrazione, nell'ottica di un rinnovamento di stampo manageriale, verso il concetto di responsabilità economica, e nella direzione del conseguimento di incrementali livelli di qualità ed efficienza.

La necessità di incrementare i livelli 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.

Nell'ambito di questo studio la differenza che per noi assume rilevanza consiste nella possibilità, che le aziende private a differenza di quelle pubbliche, possano essere assoggettate a procedure concorsuali.

Nella vita di ogni azienda fattori di influenza interni ed esterni creano un sistema di rischi e di incertezze e di conseguenza possono portare l'azienda medesima a situazioni critiche, col superamento delle quali si tende ad individuare, di volta in volta, un nuovo equilibrio⁴⁷.

Nel parlare di situazioni critiche va posta una netta distinzione tra le aziende private e gli enti locali, oggetto della nostra ricerca, che in considerazione delle finalità istitutive che ne determinano la nascita, non possono dissolversi. L'azienda può dissolversi quando non possiede più alcuna delle caratteristiche che ne determinano l'esistenza, ma nel caso dell'ente locale essa deve necessariamente vivere ed assicurare alla comunità beni e servizi indispensabili ed essenziali.

È proprio nel garantire gli interessi dei cittadini, nel vedersi erogare i servizi pubblici indispensabili, e dei creditori, che hanno diritto di vedere soddisfatti i propri diritti, 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'ente 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 opportuno e duraturo risanamento.

È proprio al fine di ricercare la strada di risanamento di questi enti che si trovano in situazioni deficitarie che è assolutamente necessario comprendere a fondo quali siano le cause che ne determinano la crisi, quali i sintomi premonitori e di conseguenza, individuare strumenti che consentano di monitorare in modo permanente e continuativo l'esistenza di situazioni di equilibrio finanziario.

In dottrina, si riconosce, in genere, che una situazione di crisi si manifesta attraverso fenomeni di squilibrio e di inefficienza, di origine tanto interna quanto esterna a cui fanno seguito risultati economici negativi⁴⁸.

⁴⁷Bertini U., (1969), “Introduzione allo studio dei rischi nell'economia aziendale”, Giuffrè.

⁴⁸Sul tema si veda Guatri L., (1986), “Crisi e risanamento delle imprese”, Giuffrè, pag.11.

Il verificarsi di situazioni di insolvenza che perdurano nel tempo e sono quindi legati ad uno squilibrio strutturale della finanza dell'ente locale, si trasformano in fenomeni di dissesto finanziario⁴⁹.

Necessario è, dunque, individuare tempestivamente l'insorgere di crisi, prima che l'aggravarsi di squilibri ed inefficienze comprometta in modo irreversibile la vita dell'ente⁵⁰.

5. La crisi finanziaria delle APL dall'ordinamento finanziario e contabile del Testo Unico alle novità introdotte negli ultimi anni

L'intera disciplina sul dissesto finanziario è confluita nel d.lgs. n.267 del 2000, recante il "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*"⁵¹.

Si fa, pertanto, riferimento alle norme contenute nella Parte II (ordinamento finanziario e contabile), Titolo VIII (Enti locali deficitari e dissestati), Capo II e ss. del T.U., che utilizzano, in gran parte, quelle poste del Capo VII del decreto del 1995.

Quest'ultimo è stato formalmente abrogato, nella gran parte delle sue disposizioni, dalla lettera hh) dell'art.274 del d.lgs. n.267/2000⁵². Per espressa disposizione dell'art.244, comma 2 del T.U., la disciplina degli enti locali dissestati si applica solo a Province e Comuni, con esclusione, pertanto, delle comunità montane (e delle recenti unioni di comuni). La *ratio* è da ricercare nella caratteristica di *ente necessario* propria dei primi due, mentre la medesima modalità non è ravvisabile ad un ente associativo quale la comunità montana⁵³. La rilevanza costituzionale delle Province e dei Comuni ed il ruolo da essi assunto di soggetti portatori di interessi primari giustifica l'utilizzo di

⁴⁹Mulazzani M., (2006), "*Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*", Cedam, pag.377.

⁵⁰Manes Rossi F., (2000), "*Considerazioni sulla crisi dell'ente locale*", in *La Finanza Locale*, 20(7/8), pag.1121.

⁵¹Bruno F., (2000), "*Osservatorio normativo: il d.lgs n.267/2000*" in *Azienditalia*, 7(11), pagg.667-699.

⁵²Bertinotti N., (2001), "*Il nuovo sistema integrato di contabilità degli enti locali*", Maggioli, pag.31.

⁵³Dalla carenza del carattere di *necessità* ne deriva la possibilità di scioglimento della comunità montana (mediante legge regionale), nel caso in cui venga riscontrata l'impossibilità di raggiungere posizioni di stabile equilibrio finanziario e la situazione dell'ente comprometta lo svolgimento delle funzioni istituzionali.

risorse finanziarie pubbliche ed il sacrificio, ma solo in alcuni casi, delle ragioni dei creditori dell'ente⁵⁴.

Il legislatore all'interno del Testo Unico non fornisce una definizione generale di dissesto finanziario, ma si limita ad individuarne, nel comma 1 dell'art.244, *lo stato di dissesto che si verifica quando l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero esistono crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'art.193, nonché con le modalità di cui all'art.194 per le fattispecie ivi previste”*.

Con questo disposto il legislatore individua il dissesto dell'APL nella prolungata mancanza di equilibrio finanziario nella gestione, per effetto del quale l'ente non può far fronte ai suoi impegni.

La funzione di questa norma è quella di fornire parametri certi ed obiettivi al consiglio dell'ente chiamato a deliberare il dissesto, ovvero al comitato regionale di controllo, che si sostituisca, per il tramite di un commissario *ad acta*, all'ente inerte, nell'adozione di un provvedimento, quale appunto la deliberazione del dissesto.

5.1 Le conseguenze del decentramento delle funzioni: le nuove fonti di copertura dei disavanzi

L'articolo 5, comma 1, del decreto legge n.80 del 2004 ha sostituito il comma 15 dell'art.31 della legge n.289 del 2002 (legge finanziaria 2003), già modificato dal comma 208 dell'articolo 4 della legge n.350 del 2003 (legge finanziaria 2004). L'intervento si è reso necessario per definire le modalità applicative della disciplina del risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario, in attesa della completa attuazione del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 8 ottobre 2001, n.3.

La disposizione che si commenta, nella sua prima parte, chiarisce che:

⁵⁴Bertolossi M., (2002), *“L'ordinamento degli enti locali”*, Il Mulino, pag.797.

- a) per gli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n.3 del 2001 (8 novembre 2001) continuano ad applicarsi le norme - in materia di intervento erariale e di finanziamento delle passività mediante indebitamento - recate dal titolo VII della parte seconda del Testo Unico degli enti locali;
- b) per gli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n.3 del 2001 non trovano più applicazione le disposizioni del Testo Unico degli enti locali che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento degli enti locali dissestati, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento, fatta comunque eccezione per la facoltà di contrarre mutui, senza oneri a carico dello Stato, per finanziare passività correlate a spese d'investimento, nonché mutui per il ripiano dell'indebitamento di parte corrente, ma limitatamente alla copertura dei debiti maturati entro la data di entrata in vigore della legge costituzionale n.3 del 2001.

Nella sua seconda parte la disposizione ripropone modificandoli i contenuti del comma 208 dell'art.4 della legge finanziaria 2004, al fine di identificare gli enti destinatari delle provvidenze economiche ivi previste ed i criteri di assegnazione delle stesse. Più in particolare, a favore degli enti locali che hanno deliberato il dissesto tra l'8 marzo 2001 ed il 31 dicembre 2003, è previsto un contributo di carattere eccezionale, pari a 600.000 euro annui per il triennio 2004-2006, erogato dal Ministero dell'Interno in base ad una quota per ente, determinata tenendo conto della popolazione residente, calcolata secondo i dati forniti dall'ISTAT. Il contributo è assegnato nella esclusiva disponibilità dell'organo straordinario della liquidazione, il quale lo acquisisce e lo utilizza per il finanziamento delle passività rilevate⁵⁵. Il comma 2 del medesimo art.5 reca una disposizione interpretativa, ugualmente in tema di risanamento degli enti locali dissestati. La norma chiarisce l'ambito di operatività dell'organo straordinario di liquidazione, la cui competenza comprende tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale,

⁵⁵Quello che questo cambiamento potrà significare in termini di problematiche inerenti gli enti locali potrà essere dato solo con il proseguo degli anni.

successivamente a tale data, ma non oltre l'approvazione del rendiconto della gestione liquidatoria.

Una ulteriore modifica alla disciplina del risanamento degli enti locali dissestati è recata dall'art.7, comma 1, alla lettera b-quater che prevede l'abrogazione della disposizione (art.254, comma 6, del Testo Unico degli enti locali) concernente il preventivo ricorso al Ministero dell'Interno nei confronti del mancato o parziale inserimento dei presunti crediti nel piano di rilevazione della massa passiva da parte dell'organo straordinario di liquidazione, nonché l'estinzione dei ricorsi attualmente pendenti.

Ne consegue che, a seguito dell'abrogazione di tale disposizione, i presunti creditori possono far valere le proprie ragioni immediatamente attraverso il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale oppure attraverso un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Il secondo comma dell'art.5 del decreto legge 29 marzo 2004, n.80, convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 2004, n.140, introduce nell'ordinamento una disposizione inerente gli enti dissestati, più in particolare un aspetto della procedura da ultimo molto dibattuto in dottrina e giurisprudenza.

In particolare, la norma, pur non modificando gli articoli 252 e 254 del TUEL n.267 del 2000, incide sulla loro applicazione.

La norma, così come scritta, sembra essere di natura interpretativa pur modificando, in modo sostanziale, l'attuale applicazione dei citati articoli.

In pratica il legislatore dispone che nella fattispecie prevista dagli articoli 252 comma 4 e 254 comma 3, debbano intendersi come inclusi nel piano di rilevazione anche i debiti che, pur affondando le proprie radici in fatti ed atti della gestione anteriore alla dichiarazione del dissesto, siano stati accertati con provvedimenti giurisdizionali emessi in data successiva al 31 dicembre dell'anno in cui è stato dichiarato lo stato di dissesto.

L'unica condizione posta per l'applicazione della nuova norma consiste nel fatto che non debba essere stato ancora approvato il rendiconto finale della commissione di liquidazione. Per tale ragioni della norma, bisogna fare un breve cenno alla giurisprudenza di merito circa i debiti accertati dopo l'esercizio nel quale è stata adottata la dichiarazione di dissesto.

La giurisprudenza del consiglio di stato ha costantemente ritenuto che i debiti, pur se causati da fatti ed atti inerenti il periodo antecedente la dichiarazione di dissesto, benché accertati successivamente alla predetta dichiarazione, dovevano essere pagati dall'ente locale e, conseguentemente, non inseriti nella massa passiva determinata dall'organo straordinario di liquidazione. Tale circostanza ha dato luogo a non pochi giudizi di ottemperanza in danno degli enti locali.

Pertanto possiamo dire che l'istituto del dissesto è stato costruito sulla distinzione fra debiti liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre dell'anno nel quale è stata adottata la delibera del dissesto e debiti divenuti liquidi ed esigibili dopo tale data.

Ora, i primi possono essere ricondotti alla massa passiva determinata dall'organo straordinario di liquidazione mentre i secondi restano a totale carico del bilancio dell'ente locale dissestato.

La nuova norma non modifica il richiamato testo unico, ma, di fatto, operando sull'applicazione degli art. 252, comma 4, e 254, comma 3, cambia i criteri per la definizione della massa passiva.

Inoltre, la legge finanziaria per il 2005 ha introdotto importanti novità nell'azione di contenimento della spesa pubblica: il limite di incremento della spesa complessiva per l'anno 2005 delle amministrazioni pubbliche viene fissato al 2% rispetto alla corrispondente spesa per il 2004⁵⁶.

Le APL, in quanto facenti parte dell'aggregato amministrazioni pubbliche, adottano anch'esse tale principio attraverso le disposizioni sul patto di stabilità interno che, nella legge finanziaria 2005, risultano profondamente modificate rispetto alle regole precedentemente vigenti: si è passati, infatti, da una crescita programmata del saldo finanziario ad una evoluzione controllata della spesa. Il nuovo Patto di stabilità non pone più al centro della questione il controllo sull'andamento dei saldi finanziari come accaduto sino al 31 dicembre 2004, bensì reintroduce un parametro di riferimento incentrato solo e soltanto sulla componente *spesa*, tra l'altro costituita dalla sommatoria delle spese correnti e di investimento⁵⁷.

⁵⁶Il riaffacciarsi dell'incubo dissesto avviene all'indomani dell'approvazione della legge finanziaria 2005 che prevede anche per i comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti il rispetto del *patto di stabilità interno*.

⁵⁷Fonte Ministero dell'Economia e delle Finanze: "Circolare n. 4, dell'8 febbraio 2005".

Oltre al procedimento di calcolo, è ridefinito il *perimetro* degli enti soggetti a tale regime restrittivo, includendo fra gli stessi non solo le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti (già soggetti al Patto), bensì anche, rispettivamente, i Comuni tra i 3.000 ed i 5.000 abitanti, le Comunità montane e quelle isolate e le Unioni di Comuni con popolazione sopra i 10.000 abitanti.

Sempre in sede parlamentare è stato introdotto il cosiddetto principio della «virtuosità» o meno di un ente locale: è stato, infatti, definito «virtuoso» quell'ente la cui spesa corrente (determinata in termini di pagamenti in conto competenza e in conto residui) media pro-capite del triennio 2001-2003 sia risultata inferiore a quella media pro-capite della classe demografica di appartenenza (definita con decreto ministeriale 26 gennaio 2005). In questo caso, l'ente può far crescere il complesso delle proprie spese per l'anno 2005 dell'11,5% rispetto alla spesa media del triennio 2001-2003.

Nel caso in cui, l'ente abbia registrato una spesa corrente media pro-capite del triennio 2001-2003 superiore o uguale a quella media pro-capite della classe demografica di appartenenza è da considerarsi «non virtuoso» e, di conseguenza, il complesso delle proprie spese per l'anno 2005 potrà crescere del 10% rispetto alla spesa media del triennio 2001-2003.

Tabella n° 1.1: D.M. 26 Gennaio 2005

<i>Spesa media pro-capite</i>	<i>Classi indicate dalla Legge 30/12/2004, n.311 [art.1, comma 22, lett.a]</i>
140,07	province con popolazione fino a 400.000 abitanti e superficie fino a 3.000 Km ²
158,98	province con popolazione fino a 400.000 abitanti e superficie superiore a 3.000 Km ²
90,62	province con popolazione superiore a 400.000 abitanti e superficie fino a 3.000 Km ²
100,69	province con popolazione superiore a 400.000 abitanti e superficie sup. a 3.000 Km ²
607,14	comuni da 3.000 a 4.999 abitanti
580,88	comuni da 5.000 a 9.999 abitanti
607,98	comuni da 10.000 a 19.999 abitanti
651,77	comuni da 20.000 a 59.999 abitanti
751,07	comuni da 60.000 a 99.999 abitanti
854,66	comuni da 100.000 a 249.999 abitanti
1.112,68	comuni da 250.000 a 499.999 abitanti
1.177,50	comuni da 500.000 abitanti ed oltre

84,27	comunità montane con popolazione superiore a 10.000 e fino a 50.000 abitanti
73,68	comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti

Fonte: Adattata da <http://www.rgs.mef.gov.it>

Per gli anni 2006 e 2007, la crescita è stabilita nel 2% rispetto alla spesa programmatica dell'anno precedente⁵⁸.

Ad una prima lettura della disposizione si può sostenere che il riferimento alla spesa corrente media pro-capite sia da utilizzare solo e soltanto per stabilire la percentuale (10% oppure 11,5%) da applicare al proprio parametro di spesa (sia corrente che di investimento) del triennio 2001-2003 per la determinazione del *plafond* di spesa 2005, sia di cassa che di competenza, come ricorda il comma 24.

In deroga a quanto precedentemente esposto, gli enti soggetti al rispetto del Patto di stabilità possono eccedere i limiti di spesa esclusivamente per le spese di investimento e solo a condizione che per finanziare tale spesa siano utilizzati i proventi derivanti da alienazioni di beni immobili e mobili e le donazioni. A tale scopo gli enti locali che eccedono i limiti di cui sopra hanno la possibilità di utilizzare, richiedendo anticipazioni, un apposito fondo istituito presso la gestione separata della Cassa depositi e prestiti SpA, con l'obbligo di estinzione delle anticipazioni entro il 31 dicembre 2006 con interessi a carico del bilancio dello Stato. L'accesso a tale fondo è subordinato all'invio, entro il 31 gennaio 2005, da parte degli enti locali della comunicazione al Cipe e alla Cassa depositi e prestiti SpA delle spese che presentano tali caratteristiche, dei progetti a cui si riferiscono, delle scadenze di pagamento e delle coordinate dei beneficiari.

Il mancato rispetto, a fine anno, degli obiettivi del patto di stabilità, comporterà delle penali, per gli enti inadempienti, molto gravi:

- a) non potranno effettuare spese per acquisto di beni e servizi in misura superiore alla corrispondente spesa dell'ultimo anno in cui si è accertato il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità; se l'ente è stato sempre inadempiente, in misura superiore a

⁵⁸Folzani D. - Leopardi P., (2005), "Finanziaria 2005: aumentano i vincoli e si riducono le risorse per piccoli Comuni e Comunità montane".

quella del penultimo anno precedente ridotta del 10%; per gli enti soggetti al patto dal 2005, il limite farà riferimento all’anno 2003;

- b) non potranno procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo; né a tempo indeterminato, né a tempo determinato (vedi anche comma 102, dove si precisa che, comunque, prima di qualsiasi assunzione, anche di personale a tempo determinato, occorre l’autocertificazione del rispetto del patto di stabilità) (vedi anche comma 116, nel quale si afferma che chi non ha rispettato il patto non può avvalersi di personale a tempo determinato, con convenzione e di co.co.co.); non potranno nemmeno avvalersi della mobilità tra PA, l’Anci sostiene che sono escluse dal divieto l’assunzione della categorie protette;
- c) non potranno ricorrere all’indebitamento per gli investimenti;
- d) queste disposizioni si applicano anche nel 2005, per gli enti (province e comuni con più di 5.000 ab), che nel 2004 non abbiano rispettato gli obiettivi del patto;
- e) i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere a partire dal 2005, dovranno essere preceduti da una attestazione relativa al rispetto del patto; le banche debbono chiedere questa attestazione (se non si vuole rischiare di rallentare le pratiche per la richiesta dei mutui, occorre chiudere con un “preconsuntivo” in tempi rapidi, per essere in grado di attestare o meno il rispetto del patto).

Tutto ciò concorre a rendere ancora più precario l’equilibrio finanziario degli enti locali, in particolare modo di quelli di dimensioni molto piccole, con l’incombere del rischio di nuovi e più diffusi dissesti.

L’ottanta per cento dei sindaci italiani non condivide i contenuti e le scelte della legge Finanziaria 2005⁵⁹. A lanciare il grido di allarme sullo stato dei bilanci comunali e sugli effetti negativi della finanziaria sono i sindaci di tutte le regioni d’Italia, di tutte le diverse tipologie di comuni (piccoli, medi e grandi) e delle diverse aree politiche (centrodestra, centrosinistra, liste civiche). La bocciatura della legge finanziaria non è dettata solo dalle posizioni politiche dei singoli amministratori. Non a caso a ritenere la proposta governativa inadeguata è la metà dei sindaci di centro destra, il 94% di quelli eletti con liste civiche e il 99% di centrosinistra. Dei contenuti della legge, i primi

⁵⁹Anci: relazione su “*I sindaci e la finanziaria 2005*”, novembre 2004.

cittadini d'Italia criticano innanzitutto la scelta del tetto di spesa e lo svincolo del rispetto del patto di stabilità interno solo per i comuni al di sotto dei 3.000 abitanti⁶⁰.

La novità più clamorosa e penalizzante, a detta dei sindaci, è stata quella di estendere i vincoli del patto di stabilità anche ai Comuni con meno di 5.000 abitanti, alle Unioni di comuni ed alle Comunità montane, con più di 10.000 abitanti; questa scelta appare grave ed anche contraddittoria, rispetto alle politiche che sono state fatte, con riferimento a questi enti, negli anni precedenti. Fino al 2004, tali enti erano sempre stati esonerati dai vincoli del patto di stabilità, sia in considerazione del riconoscimento che gli enti minori operano in una situazione economico-finanziaria oggettivamente più difficile, rispetto a quanto avviene per gli enti di maggiori dimensioni, ma anche in quanto tutta una serie di norme, sia nazionali che regionali tendevano a favorire un processo di trasferimento di servizi in capo ad enti di livello territoriale superiore (quali le unioni di comuni e le comunità montane), nei quali, tramite l'aggregazione nella gestione di servizi e competenze, si potessero realizzare migliori livelli di economicità gestionale, di efficienza e di efficacia, che spesso la dimensione ridotta degli enti non riesce a garantire; sulla base di questi motivi, eticamente corretti e razionali, questi enti erano stati esclusi dai vincoli del patto. Pertanto, negli anni passati, con tanta fatica, sono stati avviati dei processi, che ora, di colpo vengono invece, di fatto, penalizzati.

Il tetto di spesa, secondo i sindaci, avrà consistenti effetti negativi, colpendo non solo gli enti ma le dinamiche di sviluppo locali e porterà molti piccoli comuni verso quel fenomeno, che si riteneva ormai assopito, del dissesto finanziario⁶¹.

A ciò bisogna aggiungere le restrizioni introdotte dalla finanziaria 2006. Il limite per la spesa corrente per gli enti locali per l'anno 2006, con esclusione di quella di carattere

⁶⁰Nel corso delle ricerche svolte si è riscontrata negli amministratori dei piccoli comuni grande preoccupazione per le difficoltà economiche in cui versano. Ad esempio in un comune molto piccolo della provincia di Cosenza le difficoltà sono legate all'impossibilità di recuperare i 3.000 euro necessari per riparare il pullman che dovrebbe portare gli allievi alle proprie scuole. I problemi che oggi questi enti, in particolare quelli di dimensioni molto piccole, si trovano ad affrontare, non sono più quelli di recepire i mezzi necessari ad incrementare il proprio organico, come avveniva in passato, quanto la necessità di garantire i servizi indispensabili.

⁶¹Intanto per scongiurare questo problema, gli enti locali si stanno avvicinando ad una creatività finanziaria *fai da te*. Una delle idee più originali è quella del comune di Ispica (Ragusa), che per avere gratis la carta per stampare i certificati di matrimonio ha pensato di pubblicizzare, con una strisciolina sul certificato stesso, l'agenzia di viaggi che ha fornito la carta. A Napoli, invece, sono arrivati a ristrutturare il debito, che ammontava a 959 milioni di euro, interessando una serie di banche che permettevano di avere tassi migliori rispetto alla Cassa Depositi e Prestiti. Un'altra idea di notevole interesse è quella del Comune di Bologna, che per restaurare il cimitero ha deciso di mettere all'asta le tombe storiche.

sociale, è individuato con un sistema a due soluzioni rapportato a un complesso di parametri.

La legge n.266 del 2005, legge finanziaria 2006, taglia fortemente la spesa corrente e quella in conto capitale degli enti locali che sono soggetti al patto di stabilità ed impone a tutti i comuni ed a tutte le province di ridurre il costo del personale dell'1%. Essa impone la riduzione dei compensi per gli amministratori degli enti locali, a qualunque titolo corrisposti.

La legge finanziaria abroga definitivamente il vincolo per i comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti di utilizzare la contabilità economica. Il tetto alla spesa corrente, sia in termini di competenza che di cassa, è stabilito in base alla quantità di risorse utilizzate nell'anno 2004 ridotte del 6,5% per gli enti che, nel triennio 2002/2004, si sono trovati al di sotto della spesa media pro-capite nazionale, delle amministrazioni della stessa fascia demografica e dell'8% per gli enti che si sono trovati al di sopra tale soglia.

Sul versante degli investimenti il tetto è stabilito in modo eguale per tutti gli enti soggetti al patto di stabilità: le risorse utilizzate nel 2004 incrementate dello 8,1%. La norma detta anche i vincoli per gli anni successivi. Come spesa corrente il tetto è fissato, rispettivamente, nelle stesse quantità previste per il 2006, diminuite dello 0,8% per il 2007 e di quelle 2007 aumentate dello 1,9% per il 2008.

Come spesa in conto capitale si prevede la possibilità di incremento del 4% per ognuno degli anni 2007 e 2008.

Sono escluse dal patto di stabilità alcune voci di spesa corrente: personale, di carattere sociale, trasferimenti ad altre PA, interessi passivi, oneri per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza, quelli derivanti da debiti fuori bilancio e le spese connesse all'esercizio di funzioni trasferite entro il tetto dei corrispondenti trasferimenti.

Sono escluse dal patto di stabilità le seguenti voci di spesa in conto capitale: trasferimenti ad altre PA, concessioni di crediti, oneri per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza ed oneri derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite entro il tetto dei corrispondenti trasferimenti.

Nelle previsioni non è stata mantenuta la esclusione delle acquisizioni di partecipazione azionarie e di conferimento di capitale, strumento che avrebbe favorito la

esternalizzazione della gestione di servizi. Per l'anno 2006 continuano ad essere esclusi anche i finanziamenti europei ed i corrispondenti cofinanziamenti nazionali, inoltre, sempre per le spese in conto capitale sono consentite tre deroghe che consentono il superamento del tetto entro una corrispondente riduzione di spese correnti, per entrate derivanti da atti di liberalità di privati e per entrate derivanti dal recupero di evasione fiscale.

La legge Finanziaria 2006 rende complesse le possibilità di autogoverno delle Regioni e delle Autonomie locali. La costruzione della manovra 2006 è avvenuta escludendo processi di concertazione interistituzionale rispetto alle incombenze che stanno di fronte al Paese in termini di risanamento dei conti pubblici, di rilancio dell'economia, di difesa dello stato sociale

I tagli agli enti locali e al pubblico impiego dovrebbero portare nelle casse dello Stato 4.140 milioni di euro ma il presidente dell'Anci⁶² dice che chi siede nell'Esecutivo non capisce che i comuni, più delle regioni e delle Province, sono delle vere e proprie famiglie. Dove a fine mese si fanno i conti delle bollette della luce, del gas, dove si acquistano beni di prima necessità, magari per servire le mense scolastiche, mentre il Governo pensa, esclusivamente, a tagli e al blocco assunzioni.

⁶²La Finanziaria prevede di recuperare 6.120 milioni di euro con i tagli alle spese dei Ministeri, (anche una riduzione di 100 milioni di euro sulle consulenze e sulle auto blu). Il sindaco di Firenze e presidente dell'Anci (Leonardo Domenici), di fronte all'ipotesi di tagli per tre miliardi di euro sottolinea che un intervento del genere avrebbe gravissime conseguenze sui beni e servizi forniti ogni giorno ai cittadini, dalla manutenzione delle strade e dei marciapiedi, all'illuminazione pubblica, alle mense, al trasporto dei disabili e all'assistenza agli anziani e agli asili nido.