

La stesura del rapporto di ricerca è stata curata da Marcello Degni. Sono state ampiamente utilizzate le relazioni del seminario tenuto a Ca' Foscari l'8 maggio 2017, nella versione rielaborata dagli autori (Romano Astolfo, Mario Bellia, Luigi Benvenuti, Stefano Campostrini, Roberto Castiglioni, Gaetano D'Auria, Marcello Degni, Lorian Pelizzon, Luciano Sandel, Giancarlo Verde) e pubblicata sulla rivista on line della Corte dei Conti, fascicolo n.20 dicembre 2017 (http://www.rivistacorteconti.it/Ultimo_fascicolo/ultimo_fascicolo.html). Hanno contribuito inoltre: Paolo Brambilla, Giaime Gabrielli, Peter Lewis Geti, Vanessa Manzetti, Andrea Morgia e Pier Marco Rosa Salva.

INDICE-SOMMARIO

1. Sommario e conclusioni	6
2. Un quadro di sintesi quantitativa del fenomeno della criticità finanziaria	16
2.1 I casi di dissesto	17
2.2 I casi di riequilibrio	23
2.3 I casi di comuni deficitari	28
3. I profili contabili delle criticità finanziarie dei comuni italiani	33
3.1 Premessa	33
3.2 La riforma costituzionale del 2012	35
3.3 L'armonizzazione dei bilanci	38
3.4 La responsabilizzazione del decisore di bilancio	39
3.5 Le molteplici ragioni dello squilibrio finanziario	40
3.6 La fragilità dei controlli interni	41
3.7 Il ruolo degli intermediari finanziari	44
4. La questione delle funzioni fondamentali dei comuni e i poteri sostitutivi	56
4.1 L'interesse pubblico tra centro e autonomie	56
4.2 Funzioni fondamentali e principio di sussidiarietà	58
4.3 La natura delle spese dei comuni e delle provincie	61
4.4 Le funzioni fondamentali degli enti locali e i poteri sostitutivi nella Costituzione	64
5. Criticità finanziarie e sistema dei controlli negli enti locali dopo la riforma del Titolo V	88
5.1 Il passaggio dalla legalità all'efficienza	88
5.2 Le recenti evoluzioni del sistema dei controlli	92
5.3 I controlli esterni davanti alle crisi finanziarie degli enti locali	95
5.4 I risultati dell'attività di controllo e le sue prospettive	100
5.5 Indicazioni per migliorare la struttura e l'efficacia dei controlli	100
5.6 Il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali	104
5.7 Il decreto legislativo 149 del 2011 (premi e punizioni)	109
5.8 L'articolo 148-bis del TUEL	110

6. La misurazione della criticità finanziaria	113
6.1 Gli indicatori di deficitarietà	113
6.2 Gli indicatori ISTAT	116
6.3 L'impiego degli indicatori	124
6.4 Un possibile modello di predizione dei dissesti	126
7. Comuni deficitari, in dissesto e in riequilibrio	131
7.1 La deficitarietà	131
7.2 Dissesto e riequilibrio: elementi comuni e tratti differenziali	132
7.3 Il dissesto	133
7.4 La disciplina del dissesto: ulteriori approfondimenti	138
7.5 Gli orientamenti giurisprudenziali	144
7.6 I più recenti interventi normativi	147
7.7 Il riequilibrio	150
7.8 La giurisprudenza	151
7.9 Dissesto e riequilibrio degli enti locali: le recenti modifiche legislative	156
7.10 Idee per una riforma degli istituti	168
8. Indicazioni di metodo ricavate dall'analisi dei casi	177
<u>Piemonte</u>	176
8.1 Il caso di Varallo Pombia	176
<u>Abruzzo</u>	179
8.2 Il caso di Villalago	178
8.3 Il caso di Civitaluparella	179
8.4 Il caso di Pancentro	182
<u>Molise</u>	182
8.5 Il caso di Castellino del Biferno	182
<u>Campania</u>	185
8.6 Il caso di Benevento	185
8.7 Il caso di Calvi Risorta	186
8.8 Il caso di Capua	195
8.9 Il caso di Casalduni	196
8.10 Il caso di Cerreto Sannita	197
8.11 Il caso di Roccabascerana	199
<u>Puglia</u>	200
8.12 Il caso di Casarano	200
8.13 Il caso di Melissano	201

8.14 Il caso di Monteparano	202
<u>Basilicata</u>	202
8.15 Il caso di Lagonegro	202
<u>Calabria</u>	207
8.16 Il caso di San Lucido	207
8.17 Il caso di Squillace	211
8.18 Il caso di Anoaia	213
8.19 Il caso di Belcastro	214
8.20 Il caso di Cariati	215
8.21 Il caso di Cerisano	216
8.22 Il caso di Chiaravalle	217
8.23 Il caso di Cropani	218
8.24 Il caso di Grimaldi	219
8.25 Il caso di Monasterace	221
8.26 Il caso di Nocera Terinese	222
8.27 Il caso di Rocca di Neto	223
8.28 Il caso di san Giovanni in Fiore	227
8.29 Il caso di San Lorenzo	229
8.30 Il caso di Sersale	230
8.31 Il caso di Vibo Valentia	232
<u>Sicilia</u>	234
8.32 Il caso di Bagheria	234
8.33 Il caso di Augusta	238
8.34 Il caso di Barrafranca	241
8.35 Il caso di Cefalù	245
8.36 Il caso di Favara	251
8.37 Il caso di Ispica	257
8.38 Il caso di Mirabella Imbaccari	259
8.39 Il caso di Mussomeli	260
8.40 Il caso di Santa Maria di Licodia	261
8.41 Il caso di Santa Venerina	261
8.42 Il caso di Scaletta Zanclea	262
8.43 Il caso di Tortorici	263
NOTA BIBLIOGRAFICA	265

Sommario e conclusioni

Osservare i comuni sotto il profilo delle criticità finanziarie fornisce un particolare caleidoscopio da cui è possibile, con una certa applicazione, ricavare molte immagini. Il Rapporto ne analizza molte e, in taluni casi, le censisce, indicando percorsi per lo sviluppo della ricerca.

I comuni sono gli enti territoriali di massima prossimità, i terminali più remoti del potere amministrativo dello stato (gestiscono l'anagrafe e le liste elettorali) e, allo stesso tempo, il primo livello della democrazia rappresentativa.

Sono il luogo principe in cui si può approfondire la questione dei beni comuni, nel loro nesso con le funzioni fondamentali (Elinor Ostrom, 1984). L'economista, premio Nobel nel 2009, nel sostenere soluzioni alternative sia alla privatizzazione sia al forte ruolo d'istituzioni pubbliche e regole esterne, fonda la sua ricerca sulla possibilità di mantenere nel tempo regole e forme di autogoverno di uso selettivo delle risorse, sviluppando un approccio che esalta la riflessione sulla dimensione locale dell'organizzazione sociale¹.

I comuni sono un luogo privilegiato per lo sviluppo della democrazia cognitiva (Jurgen Habermas, 2013). Le esperienze partecipative più rilevanti hanno sempre espresso il loro baricentro nel livello locale². Da quel livello è necessario partire per radicare la democrazia cognitiva, quella dimensione, sostiene Habermas, per cui "i voti degli elettori devono derivare da un pubblico processo di formazione dell'opinione e della volontà" guidato "dal libero scorrere del pro e contro di opinioni, argomenti e prese di posizione"; un processo in grado di includere potenzialmente "tutti gli interessati", attraverso un dibattito trasparente con "eguali chance di partecipazione" e di produrre "risultati razionali". E' forte il nesso di tutto ciò con il principio di sussidiarietà orizzontale espresso dall'articolo 118 della Costituzione per favorire "l'autonoma iniziativa

¹ La Ostrom ha pubblicato nel 1984, su impulso della fondazione Olivetti, una ricerca sul governo locale negli Stati Uniti (scritta insieme a V. Ostrom e R. Bish). Dall'analisi emergono spunti molto interessanti, meritevoli di attualizzazione e approfondimento in relazione sia alla grande varietà e diversità di enti, da cui emerge un sistema organizzativo molto articolato ("cinquanta modi diversi, perché le leggi che riguardano il loro assetto derivano in sostanza da cinquanta costituzioni statali differenti e dalla legislazione successivamente approvata in ciascuno stato"), sia, di contro, alle significative analogie ("tutti gli stati utilizzano tanto governi locali a vocazione generale quanto governi locali a vocazione specifica").

² Si veda sul punto Giovanni Allegretti, (2001), Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre, in: M. Carli (2001, a cura di), Il ruolo delle Assemblee elettive. Giappichelli Editore, Torino, vol. I, pp. 551- 579.

dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà" (si tratta in fondo della declinazione del rapporto tra governanti e governati). Come rileva la Ostrom nel richiamato saggio, in quasi la metà degli stati americani, "è consentito un tale grado di *home rule* (autonomia) per cui le comunità locali possono redigere esse stesse lo statuto relativo alla loro unità di governo".

I comuni sono anche un fertile terreno per indagare il nesso tra società e mercato. Infatti, anche nelle funzioni fondamentali esercitate dai comuni (intesi come momenti elementari di aggregazione) si possono ritrovare in controluce due "principi del comportamento non primariamente associati all'economia: la reciprocità e la redistribuzione" (Karl Polany, 1944). Entrambi questi aspetti caratterizzano gli enti di prossimità e rappresentano un interessante profilo di ricerca, per analizzare la tensione tra lo sviluppo in senso mercantile della società e la persistenza degli usi comuni.

La criticità finanziaria fornisce uno speciale spettro per la lettura di questi tre aspetti (beni comuni/funzioni fondamentali, processo decisionale cognitivo, nesso società/mercato).

Il comune non può fallire o meglio, non può smettere di essere, perché svolge compiti essenziali per la comunità associata. Il crescente numero dei comuni entrati in dissesto finanziario richiama l'attenzione sulla natura della procedura d'insolvenza che, se per un verso è assimilabile al fallimento di un soggetto privato, non può, proprio per i motivi richiamati, pienamente dispiegarsi in questa direzione. Il rischio latente di questa possibilità peggiora notevolmente il sistema nel suo complesso: a fronte di una procedura concorsuale, aumenta la percezione del rischio sui comuni, con il conseguente innalzamento dei costi per il loro finanziamento. Il fallimento produce effetti anche sui creditori che, di conseguenza sono incentivati o ad astenersi dall'entrare in relazione con l'ente pubblico, o a caricare la prestazione di maggiori costi per anticipare ritorni decurtati e dilazionati nel tempo. Pensare alla diffusione del ricorso a procedure di dissesto per risolvere le criticità finanziarie dei comuni produce nel medio periodo, un aumento dei costi a carico della collettività. Il basso costo del denaro, condizione peraltro solo contingente, potrebbe favorire un approccio di questo tipo, ma si tratterebbe di una scelta dal corto respiro. Per ovviare agli squilibri è fondamentale una riorganizzazione strutturale del processo di gestione dei comuni e delle procedure d'insolvenza, che devono essere indirizzate al risanamento, ridefinendo il ruolo degli attori.

Le forti difficoltà finanziarie, registrate dai documenti di bilancio, fanno emergere, con evidenza, che si è alle prese con un manufatto complesso, che richiede stabilità; e poiché il fine ultimo della decisione di bilancio, in una società complessa è quello di comporre interessi diversi e fisiologicamente confliggenti (quindi un processo eminentemente politico, in cui azioni redistributive e scelte allocative trovano un punto di equilibrio), per uscirne serve un robusto processo cognitivo. Gli specialismi, la consistenza delle basi informative, le tecniche di valutazione degli obiettivi, sono gli attrezzi di uno strumentario fine con cui decifrare lo squilibrio, per rendere possibile la scelta consapevole del decisore e della comunità. Sotto questo profilo, di estremo interesse è lo studio delle discussioni, sintetizzate nelle deliberazioni dei consigli comunali raccolte nel data base che è stato realizzato con la ricerca. Il caleidoscopio mostra in questa lettura tutte le sfaccettature: ordini del giorno accorati; pareri che cambiano indirizzo in modo repentino; incomprensioni cristallizzate dall'approccio cartolare che informa molte procedure; distinzione non sempre chiara tra le competenze degli attori, ingarbugliata da una legislazione alluvionale e asistemica. Emerge l'esigenza di un deciso consolidamento delle basi informative, di un irrobustimento delle strutture amministrative dei comuni (in particolare nel settore della gestione dei tributi), di un'azione di formazione diffusa degli amministratori, dell'implementazione di processi partecipati strutturati (in particolare per le decisioni d'investimento).

La funzione redistributiva svolta dai comuni è fondamentale. Rappresentano il principale rimedio a molte forme di disagio e svolgono assistenza fin dalla loro antichissima istituzione (come si racconta nel capitolo 4 del Rapporto). Sono quindi strumenti particolarmente preziosi in una fase dello sviluppo caratterizzata da un netto incremento delle disuguaglianze³. Reciprocità e redistribuzione, importanti fattori di separazione tra società e mercato, trovano nei comuni un luogo ideale. La criticità finanziaria, soprattutto se acuta, riduce drasticamente questa funzione, fino ad annullarla⁴.

³ Si rinvia per tutti, sul tema, al lavoro di di T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, 2014.

⁴ Un esempio in tal senso è la notizia riportata sul *Corriere della Sera* del 26 dicembre 2013. "Nella città che ospita i Bronzi di Riace e che presto diventerà Metropolitana, non esistono asili nido pubblici. Moltissime famiglie di Reggio Calabria vivono questa situazione sull'orlo della disperazione. Chi può permetterselo si affida al nido privato, pagando una retta mensile che si aggira sui 300-400 euro a bambino. Chi non ha queste possibilità ha una sola scelta: se non ci sono i nonni, abbandonare il lavoro per stare accanto alla prole. Fino a giugno 2012 le famiglie

Il Rapporto (capitolo 2) si apre con un quadro quantitativo del fenomeno della criticità finanziaria dei comuni italiani, che tra dissesti e riequilibri, ha interessato complessivamente circa 800 enti (poco meno del 10% del totale) con una rilevante caratterizzazione rispetto alla distribuzione geografica. La stratificazione normativa intervenuta nel tempo ha determinato anche il crearsi di situazioni "ibride": enti che, al 31 dicembre 2017, hanno prima presentato richiesta di riequilibrio finanziario pluriennale e, in seguito, dichiarato il dissesto. Le ragioni di queste false partenze sono diverse (la principale è il diniego della corte dei Conti all'approvazione del Piano) e sono ampiamente analizzate nel capitolo 8 del Rapporto.

Il dissesto ha interessato nel complesso 588 comuni (con 32 casi di doppio dissesto e uno di dissesto nel dissesto). La distribuzione geografica mostra l'esistenza di una questione meridionale (485 casi, pari all'82 per cento sono nel Sud, con una forte concentrazione in Calabria, Campania e Sicilia). La serie storica dei dissesti è influenzata da due fattori: l'evoluzione della normativa (introduzione dell'organismo straordinario di liquidazione, nel 1993, ed eliminazione del mutuo statale con la riforma del titolo V nel 2001) e la grande crisi finanziaria. Il primo fattore provoca una rilevante riduzione, dopo la fase iniziale, che aveva visto più di 40 dissesti l'anno in media nel quinquennio 1990 - 1994, seguita al picco del 1989, anno di introduzione dell'istituto, in cui si ebbero 125 casi. La grande crisi provoca una ripresa dei dissesti, prima lentamente, poi con maggiore impatto (circa 20 dissesti l'anno dal 2012, con una crescita nell'ultimo biennio - 32 nel 2016 e 28 nel 2017).

Il riequilibrio pluriennale è stato richiesto da circa 250 comuni, pur essendo stato introdotto solo alla fine del 2012. Anche qui si registra una marcata connotazione geografica, anche se meno accentuata rispetto a quella del dissesto. Solo la metà dei richiedenti della procedura ha chiesto anche l'accesso al fondo rotativo. La Corte dei conti ha approvato 83 Piani e ci sono un centinaio di istruttorie in corso. Dopo il picco del 2017 (56 richieste), nel 2017 si registra un rilevante calo (solo 8 richieste).

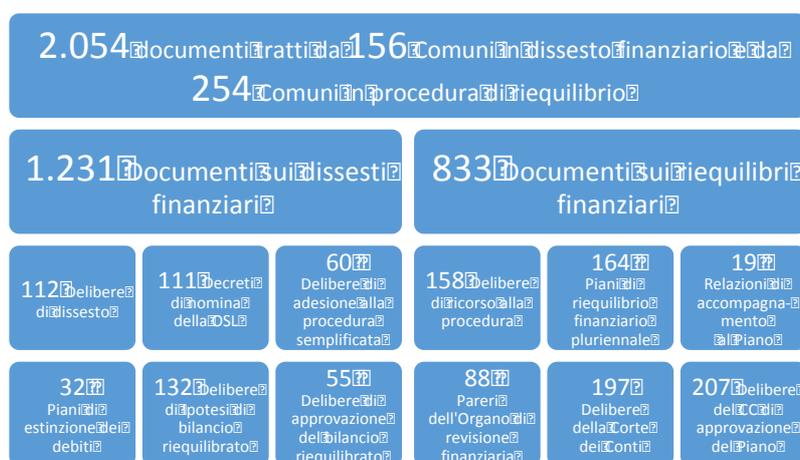
Per completare il quadro delle criticità finanziarie sono stati considerati i parametri deficitari indicati dal ministero dell'interno. Sul

meno abbienti reggine potevano contare su due strutture pubbliche, quella di Archi e Gebbione, zone ad alta densità mafiosa. Centoventi posti in tutto a fronte di una domanda che sfiora le cinquemila richieste. I due asili a giugno del 2012 sono stati chiusi ufficialmente perché inagibili. Un terzo, nato per ospitare i figli dei dipendenti comunali, degli avvocati e cancellieri che frequentano il Centro Direzionale, ha chiuso i battenti la scorsa estate. Non c'erano più i soldi per la nuova convenzione. E così i venticinque bambini non hanno più un luogo per giocare".

totale dei comuni rilevati nel 2016 (7.177), oltre un terzo sfora almeno un parametro e 36 (lo 0,5 per cento) sono strutturalmente deficitari. Oltre 1.400 comuni sfiorano il parametro riguardante la gestione dei residui passivi (il 20 per cento degli enti), con punte che si avvicinano al 50 per cento (Campania, Sicilia, Molise e Lazio) e addirittura lo superano (Calabria). La rappresentazione regionale mostra grande articolazione (il parametro più sfiorato, muta da regione a regione).

Il contenuto informativo dei parametri è rilevante per approfondire il quadro cognitivo delle criticità finanziarie dei comuni. Per questo nel capitolo 6 del Rapporto è effettuata una attenta disamina della loro struttura (si indica anche la relativa collocazione di ciascuna variabile nella banca dati dei conti consuntivi dei comuni presso il ministero dell'Interno). L'analisi è estesa anche ai 26 indicatori ISTAT, costruiti con criteri analoghi, anche se non collegati a dei valori soglia.

Per sviluppare sistemi di controllo efficaci occorrono basi informative coerenti e trasparenti. Per questo la ricerca ha portato alla costruzione di una banca dati, rilasciata sul sito del Ministero dell'interno, che sarà costantemente arricchita e aggiornata. La figura che segue riepiloga lo stato dell'arte.



L'esame delle criticità finanziarie dei comuni, non può non tenere conto della profonda evoluzione registrata, in tempi recenti, dalla *governance* della finanza pubblica. Di questo argomento tratta il capitolo 3 del Rapporto. Sono tre i profili richiamati: la riforma costituzionale del 2012, relativa all'equilibrio del bilancio; il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, entrato "a regime" nel 2015, dopo una corposa sperimentazione; il processo di *accountability* del decisore, rafforzato, da ultimo, dalla nuova tipizzazione del bilancio realizzata, sotto il profilo normativo, con le innovazioni del 2016.

Lo squilibrio finanziario dei comuni ha una natura complessa, che si declina su due versanti: la separazione tra indirizzo politico e gestione, labile e, per certi aspetti, irrealizzabile; la problematicità dei controlli, interni ed esterni, da irrobustire e meglio precisare.

Il netto impulso all'omogeneità della riforma costituzionale del 2012 è un buon antidoto (e la riforma della legge rinforzata del 2016 ne accentua il profilo). Per l'intera pubblica amministrazione struttura, principi, contributo alla sostenibilità del debito e modi di allineamento tra entrate e spese sono raccolti in una fonte rinforzata, più stabile rispetto alla periodica composizione d'interessi confliggenti che caratterizza la decisione annuale di bilancio. Gli enti territoriali, stato incluso, sono tenuti, in modo uniforme, all'equilibrio di bilancio. I contorcimenti del patto di stabilità interno sono stati finalmente superati (dal 2016)⁵. Il vertice della piramide normativa è stato codificato e, se opportunamente implementato, potrà produrre un progresso rilevante nei processi decisionali di finanza pubblica.

Nella stessa direzione si muove il processo di armonizzazione dei bilanci, altro potente antidoto contro la degenerazione degli squilibri strutturali, se la fase di avvio sarà ben implementata e seguita. Lo strumentario normativo messo in campo dal processo di armonizzazione - che si fonda sui piani dei conti gemelli attivati, rispettivamente per le amministrazioni centrali e locali, dal regolamento 132 del 2013 e dal decreto legislativo 126 del 2014 - lascia intravedere alla base della piramide normativa, il cui vertice è dato dal richiamato sesto comma dall'articolo 81 della Costituzione, un testo unico delle norme contabili per l'insieme degli enti ricompresi nel comparto della amministrazioni pubbliche.

Un terzo antidoto per evitare le criticità finanziarie dei comuni è la responsabilizzazione del decisore di bilancio. Sotto questo profilo la nuova struttura del programma di spesa emersa dalla riforma del 2016, per cui questo è disegnato come aggregato "di spesa con finalità omogenea, dirett[o] al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle missioni", cioè delle politiche pubbliche sulle quali è articolata la politica di bilancio, si muove nella direzione giusta. Il programma si articola, a sua volta, in azioni (articolazione che, auspicabilmente sarà trasposta anche nel sistema

⁵ Il Patto di stabilità interno, introdotto nel 1999 con l'introduzione della moneta unica, è stato disciplinato attraverso la legge finanziaria (dal 2009 di stabilità), strumento per definizione congiunturale, finalizzato alla realizzazione della manovra di finanza pubblica. Lo strumentario del Patto è stato quindi più volte modificato nel corso degli anni, per dare soluzione a problemi specifici, e ciò ha prodotto grande (e non sempre razionale) stratificazione normativa.

multilivello), accentuando l'enfasi sul risultato. A questo si aggiunge un controllo diretto sugli adempimenti del decisore che, in caso di danni cagionati per dolo o colpa grave, può essere escluso per dieci anni da ogni carica elettiva.

Le molteplici ragioni dello squilibrio finanziario sono ampiamente analizzate nel Rapporto, sia nel capitolo 7, in cui il ragionamento è focalizzato sull'impianto normativo dei diversi istituti, sia nel capitolo 8, in cui dai casi specifici si ricavano indicazioni metodologiche per una loro riforma. Dall'analisi puntuale emerge che il più rilevante elemento che consente di scoprire la criticità resta l'alternanza del decisore. In molti casi l'operazione trasparenza che segue al cambio del policy maker, mostra ciò che l'azione di controllo non era riuscita a vedere (e il controllo si attiva ex-post per mettere a fuoco la dimensione dello squilibrio).

Ciò stimola due considerazioni. Il sistema democratico, nonostante le vischiosità che lo affliggono, continua a svolgere la funzione di marea che ripulisce la laguna. Il sistema dei controlli, soprattutto quelli interni, deve essere potenziato e ripensato. Su questo secondo aspetto il legislatore ha indicato una possibile strada, con l'inserimento nell'art. 147 del TUEL della possibilità che "più enti locali poss[a]no istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento". Si tratta di un'intuizione da coltivare, rafforzandola magari con una cabina di regia nazionale, per centrare due obiettivi essenziali per il potenziamento del controllo interno: una massa critica sufficiente per sviluppare la necessaria competenza e capacità di analisi; un'autonomia dal policy maker, che la contiguità con la amministrazione di appartenenza necessariamente comprime. In questo modo - sviluppando procedure, metodologie, indicatori - potranno essere colmate le attuali lacune, riscontrabili in molti comuni, anche di media dimensione. In questo modo potrebbe essere meglio coordinato il rapporto con gli intermediari finanziari, che svolgono un'utile funzione nel coadiuvare i comuni al rispetto dei tempi di pagamento. Il ritardo nei pagamenti è un forte elemento di criticità dei comuni, segnale di squilibrio strutturale. Per fronteggiare questo problema sono stati approntati numerosi strumenti (la piattaforma per la certificazione del credito, il sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, SIOPE, di cui è stata predisposta una nuova versione "plus", che consentirà di ordinare incassi e pagamenti al proprio tesoriere o cassiere utilizzando esclusivamente ordinativi informatici emessi secondo lo standard definito).

La questione dei controlli è approfondita nel capitolo 5 del Rapporto. Cinque sono le considerazioni che emergono dalla

ricostruzione. Prima. In Italia non esiste, a oggi, un sistema organico di controlli sugli enti locali e, tanto meno, su quelli in situazione di sofferenza finanziaria. Seconda. L'approccio ai controlli è più attento alla legittimità che all'efficacia dell'azione amministrativa. Terza. E' necessario rifornire il sistema dei controlli di competenze tecniche anche diverse da quelle giuridiche, per affrontare meglio la complessità. Quarta. E' necessario integrare meglio controllo interno ed esterno. Quinta. E' necessario rispettare, nell'esercizio del controllo, le prerogative degli enti territoriali.

La grande crisi finanziaria ha inciso anche sul sistema dei controlli, riportando in qualche modo quello della corte dei conti all'antica natura di sindacato economico-giuridico sulla gestione del denaro pubblico e sugli apparati che vi sono preposti. Questa torsione esogena ha anche riempito il vuoto lasciato dalla scarsa implementazione del controllo collaborativo dal momento della sua introduzione nell'ordinamento. Le ragioni delle difficoltà di mettere a fuoco le famose tre "e" sono essenzialmente due. La prima, di carattere generale è data dalla presenza nelle pubbliche amministrazioni di una *X-efficiency*, (Harvey Leibestein, 1966), che impedisce la trasposizione meccanica di regole privatistiche; la seconda, specifica del sistema italiano, è il forte attaccamento della cultura amministrativa alla logica dell'adempimento rispetto a quella del risultato.

Il problema "di rendere giuridici i parametri numerici dei bilanci" resta attuale e, in questo quadro il controllo di legittimità-regolarità assume un rilievo importante, per valorizzare il bilancio come bene pubblico. Il vaglio puntuale e motivato, a valle del quale è espressa una decisione, svolge una funzione di decodificazione delle politiche pubbliche, elemento essenziale della democrazia cognitiva. Per questo è necessario analizzare la differenza tra "il programmato e il realizzato" ed esprimere su questo un giudizio, evitando l'appiattimento che può essere indotto da eccessive standardizzazioni (peraltro utili per una valutazione di sintesi).

Una sintesi tra questi due fuochi è possibile. Dal miglioramento dell'approccio procedurale che senza confusioni, e correggendo dove si è segnato il passo, deve individuare con precisione i compiti di ciascun attore, attuatore e controllore, si deve ricomporre l'aporia tra collaborazione, di cui è forte il bisogno nei comuni, e decisione, che diventa sempre più complessa e veloce.

La questione delle funzioni fondamentali dei comuni e i poteri sostitutivi è trattata nel capitolo 4 del Rapporto. L'esame delle origini mostra le analogie con l'oggi e, più di ogni altra considerazione, ci illumina sul carattere fondamentale delle funzioni che gli enti di

prossimità svolgono nei confronti delle rispettive comunità. Il confronto tra gli elenchi che il legislatore ha definito dalla fine dell'Ottocento a oggi mostra anche la difficoltà intrinseca di definire queste funzioni. Si tratta di un esercizio cui il legislatore si è dedicato più volte nel periodo repubblicano, senza giungere a una specificazione compiuta (la Carta delle autonomie). Un problema aperto che va risolto perché s'intreccia con quello della definizione dei livelli essenziali, entrambi ascritti al legislatore nazionale. I livelli essenziali sono la misura delle funzioni fondamentali. Senza la definizione delle seconde non si possono mettere a fuoco i primi, che rappresentano il vero punto critico del federalismo fiscale. I livelli essenziali sono stati sviluppati con l'indicazione di fabbisogni e costi standard che rappresentano un prezioso lavoro di analisi per l'individuazione delle pratiche ottimali di organizzazione delle attività dei comuni, anche se è criticabile l'approccio nozionale con cui si vorrebbero collegare risorse e risultati conseguiti. Se le funzioni fondamentali devono rappresentare la dotazione funzionale tipica di ciascun ente costituzionalmente garantito, si pone il problema della dimensione ottimale per il loro esercizio. In altre parole se fabbisogni e costi standard rappresentano la misura delle funzioni fondamentali, la dimensione ottimale ci indica il modo per offrirle con maggiore efficacia ed efficienza. Si tratta di un problema reale. Tutti gli studi sulle performance delle amministrazioni pubbliche indicano che, sotto la soglia dei 10.000 abitanti, si producono diffusi livelli d'inefficienza e il settanta per cento dei comuni italiani ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Il rapporto indica alcune proposte per una riforma degli istituti (paragrafo 7.10). In primo luogo devono procedere e trovare consolidamento i processi strutturali destinati a togliere spazio alla formazione di squilibri finanziari: l'armonizzazione dei bilanci, la riorganizzazione istituzionale (maggiore correlazione tra dimensione e funzioni), il consolidamento di forme di autonomia impositiva e certezza di risorse che consentano un'adeguata programmazione e controllo dei cittadini.

Con riferimento specifico alle modalità con cui trattare le criticità finanziarie vanno affrontate due questioni di carattere generale: la eccessiva lunghezza dei tempi (che nel caso del riequilibrio è stata, con la legge di bilancio per il 2018, addirittura accresciuta fino a venti anni) e la concentrazione territoriale del fenomeno (che suggerisce un trattamento ad hoc, con procedure d'incisiva assistenza finanziaria e organizzativa). La seconda questione travalica la pur necessaria riorganizzazione dello strumentario della gestione e del controllo e investe direttamente la sfera del policy maker che deve

implementare, sull'esempio della governance europea, percorsi adeguati per gestire l'emergenza finanziaria.

La disciplina del riequilibrio finanziario potrebbe essere migliorata con una ridefinizione del ruolo dei soggetti chiamati a governarla (Corte dei conti e ministero dell'interno), ripartendo meglio l'azione di impulso (approvazione/diniego), con quella di controllo (rispetto del Piano).

Volgendo lo sguardo al Titolo VIII del TUEL nel suo insieme si possono individuare utili percorsi di razionalizzazione. Si tratta di superare il carattere minuzioso, quasi regolamentare, della attuale normativa, lasciando alla legge i principi generali e delegando al regolamento la parte applicativa della materia. Di semplificare le procedure, superando l'attuale distinzione e la stessa espressione "dissesto finanziario", da sostituire con una figura politicamente meno negativa, che agevoli i comuni ad attivare la procedura e non si rifletta negativamente sulla considerazione dell'ente da parte dei soggetti esterni. La riduzione dei tempi e dei costi potrebbe essere conseguita attraverso una revisione della figura dell'OSL (aumentandone il tasso tecnico, da conseguire attraverso l'istituzione di uno specifico albo dei soggetti destinati a svolgere funzioni di gestione e controllo nell'ambito della procedura di liquidazione). Si potrebbe in alternativa attribuire all'OSL la qualifica di ente pubblico permanente (o autorità indipendente) per accentuare le sue caratteristiche di tecnicità e autonomia funzionale.

La nuova procedura di riorganizzazione finanziaria potrebbe prevedere istituti mutuati dalla nuova legge fallimentare (legge 155 del 2017), quali segnali di allerta, di composizione assistita della crisi, di concordato. E' poi cruciale coordinare questa procedura con la corrispondente disciplina delle società e degli organismi partecipati, anch'essa recentemente rinnovata (decreto legislativo 175 del 2016).

Infine il nuovo sistema deve trovare robusto inquadramento in un sistema di audit standardizzato fondato sugli indicatori analizzati nel capitolo 6 del Rapporto, da cui deve discendere un vero e proprio modello di predizione degli squilibri.

Superare le criticità finanziarie dei comuni e, soprattutto, implementare un sistema che renda possibile un tempestivo intervento per evitare che divengano strutturali, è molto importante. Questo perché il bilancio dei comuni è funzionale a rappresentare le risorse disponibili e le scelte effettuate "come sono state presentate all'elettore, come sono state programmate, come sono state realizzate". Se quindi da una parte non può essere consentita allo

stato una riduzione a cascata delle risorse "che scende secondo i rami delle relazioni finanziarie"⁶ fino ai comuni, dall'altra è necessario potenziare un sistema capace, nello stesso tempo, di aiutare chi chiede collaborazione e colpire comportamenti elusivi.

⁶ Aldo Carosi, La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti, in Rivista AIC numero 4 del 2017.

2. Un quadro di sintesi quantitativa del fenomeno della criticità finanziaria

Il quadro d'insieme che emerge dal complesso dei dissesti e dei riequilibri attivati fino ad oggi (31 dicembre 2017) è particolarmente interessante: sono quasi ottocento gli enti locali che dal 1989 a fine 2017 sono stati interessati da rilevanti criticità finanziarie che hanno determinato il ricorso all'istituto del dissesto piuttosto che del riequilibrio finanziario pluriennale: si tratta di poco meno del 10% del totale degli enti locali su scala nazionale con una rilevante caratterizzazione rispetto alla distribuzione geografica (vedi Figura 1). La stratificazione normativa intervenuta nel tempo ha determinato anche il crearsi di situazioni "ibride": sono, infatti, 43 gli enti che, al 31 dicembre 2017, hanno prima presentato richiesta di riequilibrio finanziario pluriennale e, successivamente, dichiarato il dissesto. Le ragioni di queste false partenze sono diverse (la principale è il diniego della corte dei Conti all'approvazione del Piano) e sono ampiamente analizzate nel capitolo 8 del Rapporto, dove è stata predisposta una scheda per ciascuno di questi casi.



Figura 1. Distribuzione del numero di procedure di dissesto (1989-2017) e di riequilibrio pluriennale (2012 - 2017) per Regione

2.1 I casi di dissesto

L'articolo 25 del decreto legge n. 66 del 1989 ha introdotto la procedura di dissesto nell'ordinamento giuridico italiano per rispondere alle crescenti criticità finanziarie degli enti locali. Gli enti che hanno fatto ricorso alla procedura del dissesto dall'anno della sua introduzione alla fine del 2017 sono 592, in stragrande maggioranza Comuni (588): circa il 7% sul totale dei Comuni italiani. Per alcuni Comuni l'esperienza non è rimasta isolata: sono, infatti, 32 gli enti cd. «recidivi», ovvero che, nel lasso di tempo considerato, hanno sperimentato più di un ricorso alla procedura del dissesto, di cui uno, addirittura, per il quale si è determinata una situazione di «dissesto nel dissesto»⁷. La distribuzione dei dissesti presenta una forte caratterizzazione geografica ed evidenzia la presenza di una "questione meridionale": l'82% delle procedure di dissesto (485) è relativo a Comuni del Sud Italia, l'11% a Comuni del Centro Italia e, infine, appena il 7% a Comuni del Nord. Particolarmente rilevante, da questo punto di vista, la distribuzione per regione: sono praticamente 4 su 10 (172) gli enti locali che in Calabria hanno fatto ricorso almeno una volta alle procedure di dissesto (di cui 13 «recidivi»), mentre sono 1 su 4 (152) in Campania (di cui 13 «recidivi»). Seguono, più distanziate, Sicilia (51 enti) e Puglia (44). Fra i territori più virtuosi, le regioni autonome del Nord Italia, nelle quali non si è registrato alcun caso di dissesto in quasi trent'anni, e diverse altre regioni per le quali si registrano meno di una decina di casi, molti dei quali anche datati nel tempo (Veneto, Sardegna, Umbria, Liguria, Toscana, Marche, Emilia-Romagna). L'analisi per classe dimensionale dei Comuni evidenzia una chiara relazione con il numero degli abitanti: se, da un lato, è vero che 379 procedure di dissesto hanno riguardato Comuni sotto i 5.000 abitanti (6% del totale), è altrettanto evidente (vedi Figura 2) che la percentuale di Comuni finiti in dissesto cresce all'aumentare della popolazione residente nel Comune ed è quasi doppia nei Comuni con più di 30.000 abitanti (12% del totale).

⁷ Si tratta del comune di Cirò Marina, che aveva dichiarato il dissesto finanziario nel 2012, e che ha fatto nuovamente ricorso alla procedura nel 2016, senza però aver chiuso la procedura avviata quattro anni prima.

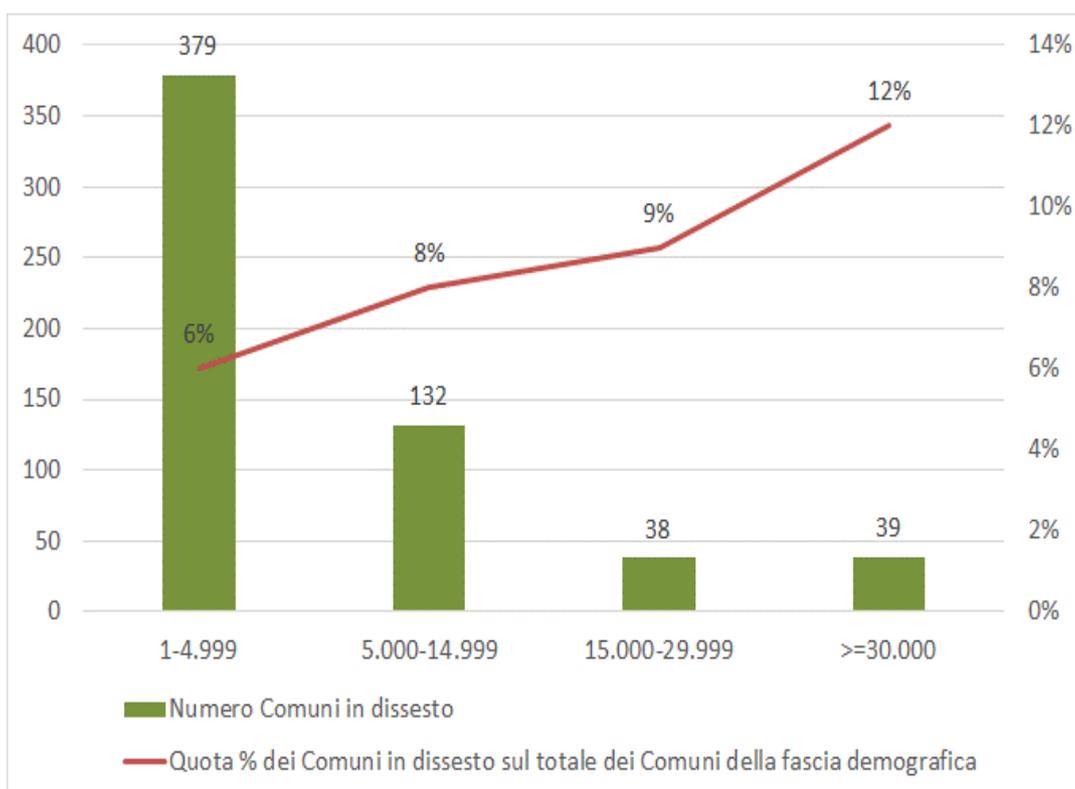


Figura 2. Distribuzione delle procedure di dissesto per numero di abitanti del Comune in classi (1989 - 2017): valori assoluti (barre – scala di sinistra) e percentuali sul totale dei comuni della classe (linea – scala di destra)

Come si vede nella figura che segue, nello sviluppo temporale dei dissesti dal 1989, la modifica del Titolo V della Costituzione (che vieta l'indebitamento degli enti territoriali per sostenere spese correnti) è stata di notevole intralcio alla concreta definizione dei dissesti e ha rallentato il ricorso alla procedura di risanamento che, finché assistita dal mutuo a carico dello Stato, aveva funzionato dignitosamente. Dal 2001 si riscontra invece uno stallo ed è giustificata la sensazione che questo non sia tanto legato al raggiungimento della tranquillità finanziaria degli enti locali, ma sia bensì dovuto alla scarsa convenienza nell'attivare una procedura che non portava più in dote l'accollo statale dei debiti, sotto la forma di un mutuo con ammortamento a carico dell'erario.

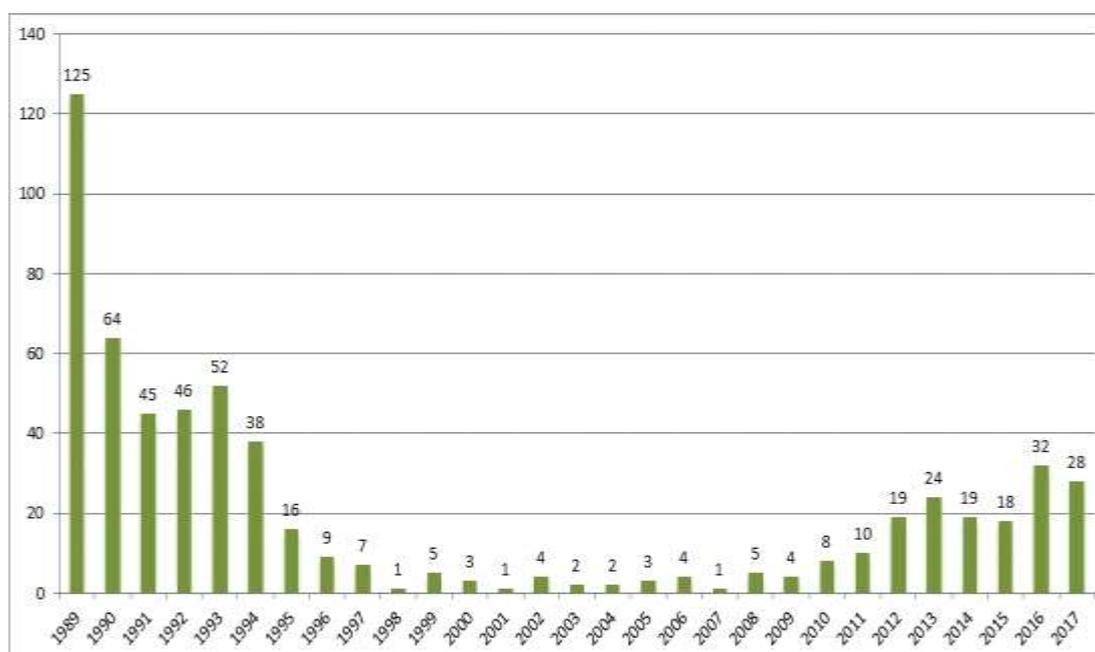


Figura 3. Andamento storico Enti in dissesto (1989-2017)

Per rimuovere l'evidente stallo, in Parlamento, nel tempo, sono stati introdotti interventi che stanziavano risorse a vantaggio delle masse passive dei comuni in dissesto. La tabella che segue le riepiloga.

Contributi straordinari	
600.000€ annui per il triennio 2004-2006 - art. 4, c. 208, della legge 650/2003 che ha modificato il c. 15 dell'art. 31 della legge 289/2002, per gli enti che hanno dichiarato il dissesto dall'entrata in vigore della legge costituzionale fino al 31/12/2003 (n.5 enti);	
4 M€ annui per gli esercizi finanziari 2006, 2007 e 2008 - art. 4 Legge n. 8/2006 della Regione Sicilia, per gli enti siciliani che hanno dichiarato il dissesto entro il 31/12/2005 (n. 3 enti);	
150 M€ - art. 24 del D.L. 159/2007 per i comuni che hanno deliberato il dissesto successivamente al 31/12/2002 e fino alla data di entrata in vigore del Decreto (3/10/2007) (contributo effettivo di 140 M€ in quanto 10 M€, ai sensi dell'art. 40, c.4, del D.L. 248/2007, sono stati destinati agli enti ex art. 268 bis e ter del TUOEL (n. 11 enti , compresi 2+3 di sopra);	
5 M€ - art. 40, c. 3-bis del D.L. 248/2007. di integrazione dell'art. 24, per i soli enti che hanno deliberato il dissesto tra il 30/6/2011 e il 31/12/2002 (n.3 enti);	
2 M€ - art. 14, c. 14ter, D.L. 78/2010, per la Provincia di L'Aquila (n.1 ente);	
25 M€ annui - art. 3bis, D.L. 174/2012 contributo dal 2012 al 2016 incremento massa attiva (n. 101 enti);	
20 M€ - art. 3, c. 5bis, D.L. 174/2012 solo per l'anno 2012, anticipazione di liquidità per i pagamenti in sofferenza ai comuni in dissesto nel 2012 (n. 5 enti).	

Tra essi spiccano i 150 milioni di euro previsti dall'art. 24 del decreto legge 159/2007 per i comuni che avevano deliberato il

dissesto dopo il 31 dicembre 2002 e fino al 3 ottobre 2007. Il contributo effettivo, in realtà, è stato di 140 milioni, perché 10 milioni, ai sensi dell'art. 40, c. 4, del decreto legge 248/2007, sono stati destinati ad altri undici enti dissestati con particolari caratteristiche.

A questa misura cospicua, se ne sono aggiunte le altre, minori, tra cui quella prevista dall'articolo 3 bis, del decreto legge n. 174/2012, che dal 2012 al 2016 ha fruttato un contributo come incremento della massa attiva di circa 25 milioni di euro annui, di cui hanno beneficiato, talvolta per più di un anno, 101 enti.

Tali risorse, distribuite con criteri che hanno privilegiato gli enti medio-piccoli, sono state determinanti per pervenire ad una chiusura della liquidazione che, diversamente, sarebbe ancora in piedi.

A questa misura, in parallelo, si è affiancato un altro efficace intervento, che ha dispiegato la sua utilità specie nei confronti dei comuni dissestati medio-grandi, l'anticipazione di liquidità di 300 milioni di euro, per l'anno 2014, finanziata nell'ambito dei fondi stanziati con il decreto legge n. 35 del 2013, cosiddetto "paga debiti", indirizzata agli enti locali in dissesto finanziario dal 1° ottobre 2009 al 6 giugno 2013, che hanno aderito alla procedura semplificata. Quest'anticipazione, da destinare all'incremento della massa attiva della gestione liquidatoria, secondo le previsioni di cui all'articolo 33 del decreto legge n. 66/2014, convertito con legge n. 89/2014, ha interessato 33 enti che hanno potuto disporre di ulteriori risorse liquide per le proposte transattive.

Il riscontro positivo sull'efficacia di questa misura ha indotto il legislatore ad un secondo intervento, stavolta strutturale, mettendo a disposizione 150 milioni di euro annui dal 2016 al 2020, per gli enti locali in dissesto finanziario dal 1° settembre 2011 al 31 dicembre 2019, che hanno aderito alla procedura semplificata, come anticipazione di liquidità da destinare sempre all'incremento della massa attiva della gestione liquidatoria, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legge n. 113/2016, che ha coinvolto, al momento, ben 46 enti.

I numeri sono ampi perché il panorama degli enti in dissesto in questo momento, cioè quelli che sono all'interno dell'arco temporale quinquennale dall'anno finanziario di riferimento del dissesto stesso, è esteso. Dal grafico che segue, risulta come nel quinquennio 2014-2017, sono ben 97 gli enti in dissesto, con una crescita molto preoccupante del ricorso alla procedura nell'ultimo biennio.

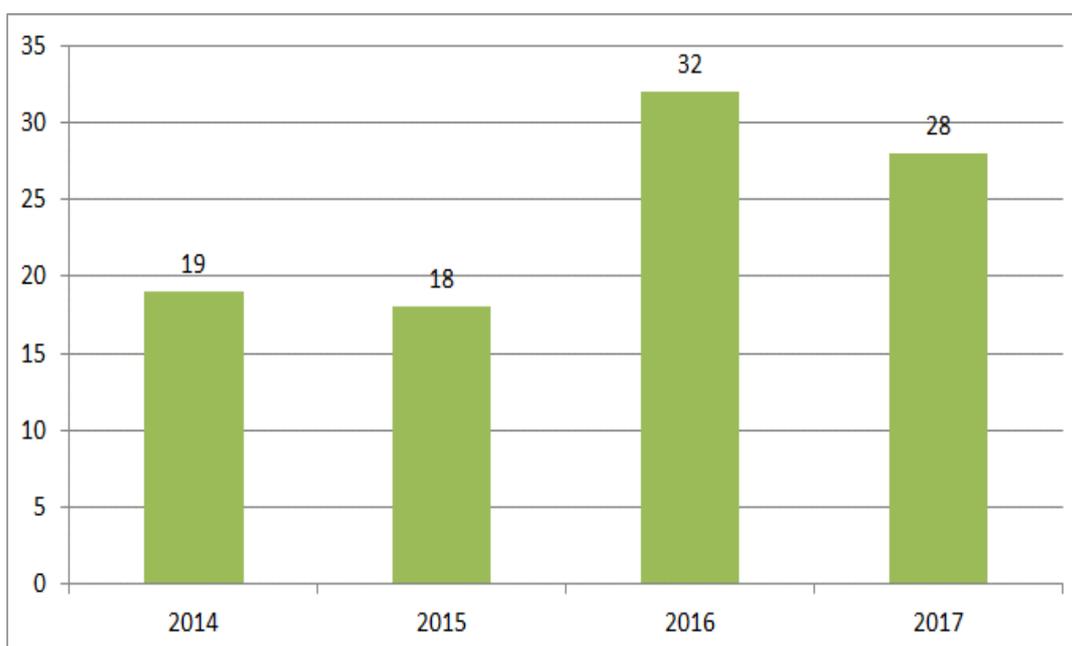


Figura 4. Enti in dissesto per anno di approvazione della relativa delibera (2014-2017)

Sembrano numeri ridotti ma si tratta comunque di più dell'1 per cento dei Comuni, dei quali il 75% è collocato in tre regioni (Campania, Calabria e Sicilia), come si vede chiaramente dal grafico che segue.

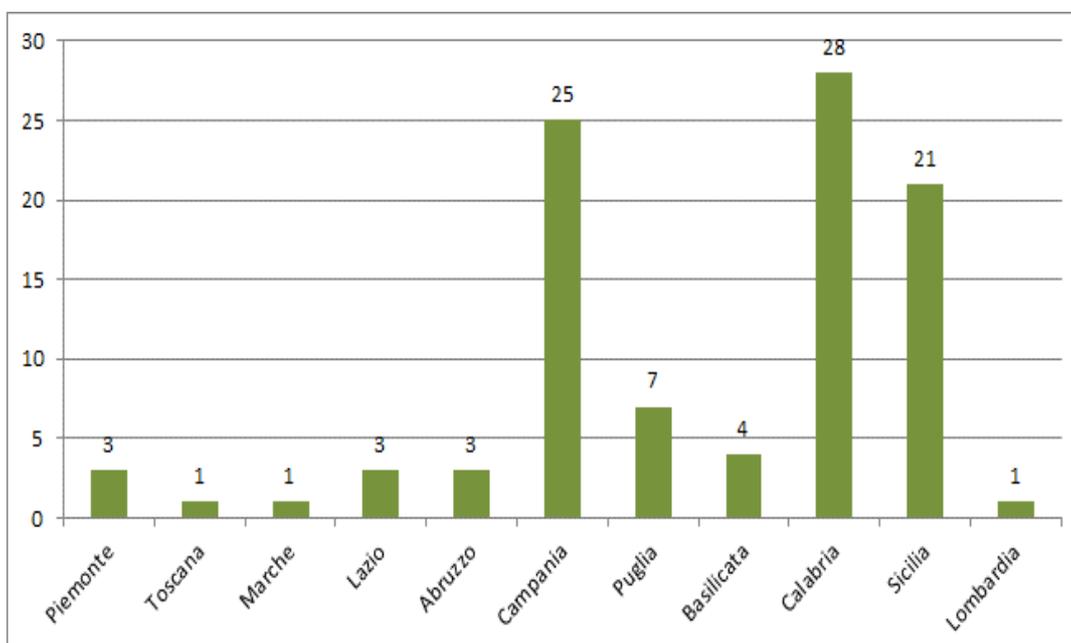


Figura 5. Enti attualmente in dissesto per regione (2014-2017)

È evidente la presenza, specie in precisi ambiti regionali di un malessere gestionale-finanziario, neanche tanto strisciante, che non lascia indenne nessuno, anche se è concentrato in alcune regioni. Anche la distribuzione per fasce demografiche riportato nella prossima figura, apre un altro spaccato, mostrando che i comuni più a rischio sono quelli tra 5.000 e 20.000 abitanti.

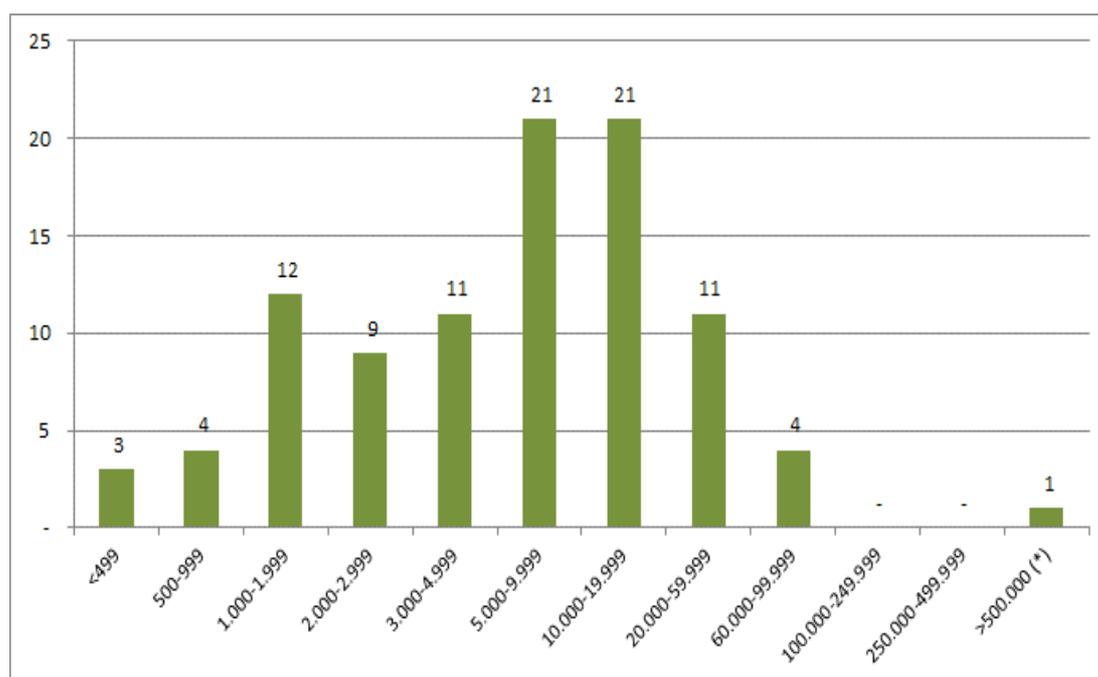


Figura 6. Enti attualmente in dissesto per fascia demografica (2014-2017)

Per completare la rappresentazione statistica del fenomeno, è interessante notare anche la distribuzione regionale degli enti dissestati dall'introduzione della procedura (1989).

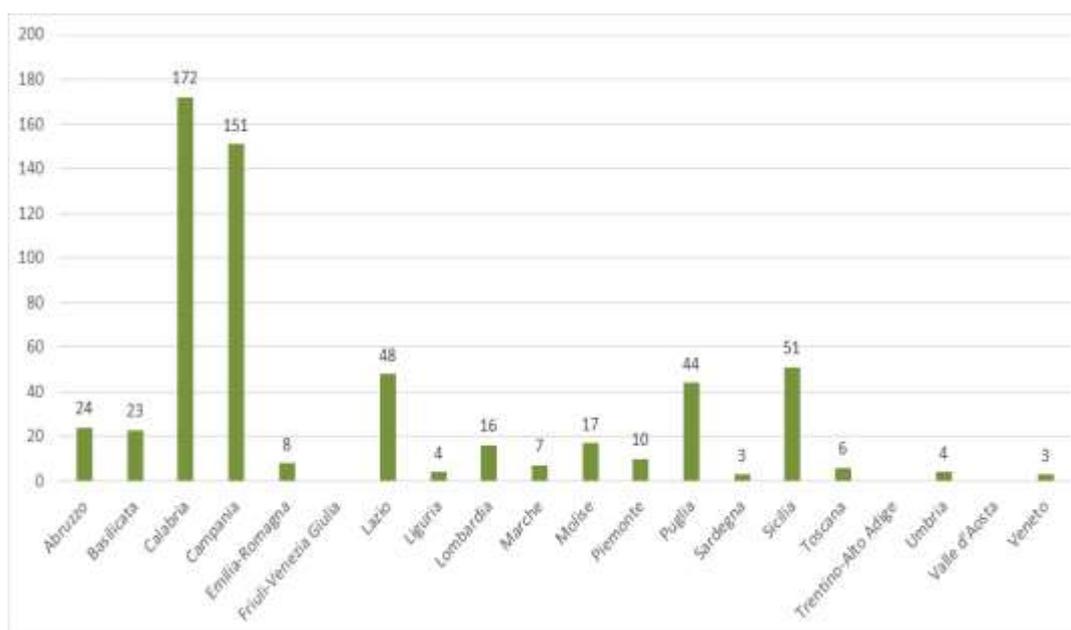


Figura 7. Enti che hanno avviato la procedura di dissesto per regione (1989-2017)

Sono ben 588 Comuni, il 7% su base nazionale, ma il dato, rapportato al numero dei comuni presenti in ogni singola regione, mostra una punta di quasi il 40 % di dissesti in Calabria e del 28% in Campania, numeri che mostrano, oltre ogni ragionevole dubbio, il bisogno di un intervento in grado di tenere in conto queste forti specificità.

2.2 I casi di riequilibrio

Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto l'istituto del riequilibrio pluriennale. Nonostante la sua recente introduzione, a fine 2017, sono già 253 gli enti locali (ben 13 le province) che ne hanno fatto richiesta: circa il 3% del totale. In particolare, sono 23 gli enti che, in caso di mancata approvazione, hanno reiterato la richiesta per più di un anno e, al momento, 80 (30%) gli enti che hanno visto approvato dalla Corte di Conti il piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato. Anche la distribuzione delle richieste di riequilibrio pluriennale presenta una marcata caratterizzazione geografica e conferma la presenza di una "questione meridionale", seppure con qualche elemento di diversità rispetto al quadro precedente: il 76% delle procedure di riequilibrio pluriennale (199) è relativo a enti locali del Sud Italia, il 12% a enti locali del Centro Italia e, infine, il 13% a enti locali del Nord. A comandare questa speciale classifica troviamo gli enti locali della

Sicilia (59), seguiti da quelli della Calabria (58), della Campania (33) e, infine, della Puglia (25). Fra i territori più virtuosi, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Veneto e Sardegna, nei quali non si è registrata alcuna richiesta di procedura di riequilibrio finanziario nei primi cinque anni dalla sua introduzione, e diverse altre regioni per le quali si registrano meno di una decina di casi (Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Abruzzo, Marche, Piemonte e Toscana). L'analisi per classe dimensionale dei Comuni conferma anche in questo caso la chiara relazione con il numero degli abitanti residenti nei Comuni: se, da un lato, è vero che 90 richieste di riequilibrio pluriennale sono relative a Comuni sotto i 5.000 abitanti (1,6% del totale) e 89 a Comuni con una popolazione compresa fra i 5.000 e i 15.000 abitanti (5,3%), è ancora più evidente rispetto al caso precedente (vedi Figura 8) che la percentuale di Comuni che hanno presentato richiesta di riequilibrio pluriennale cresce all'aumentare della popolazione residente nel Comune ed è quasi dieci volte superiore nei Comuni con più di 30.000 abitanti (14,0%).

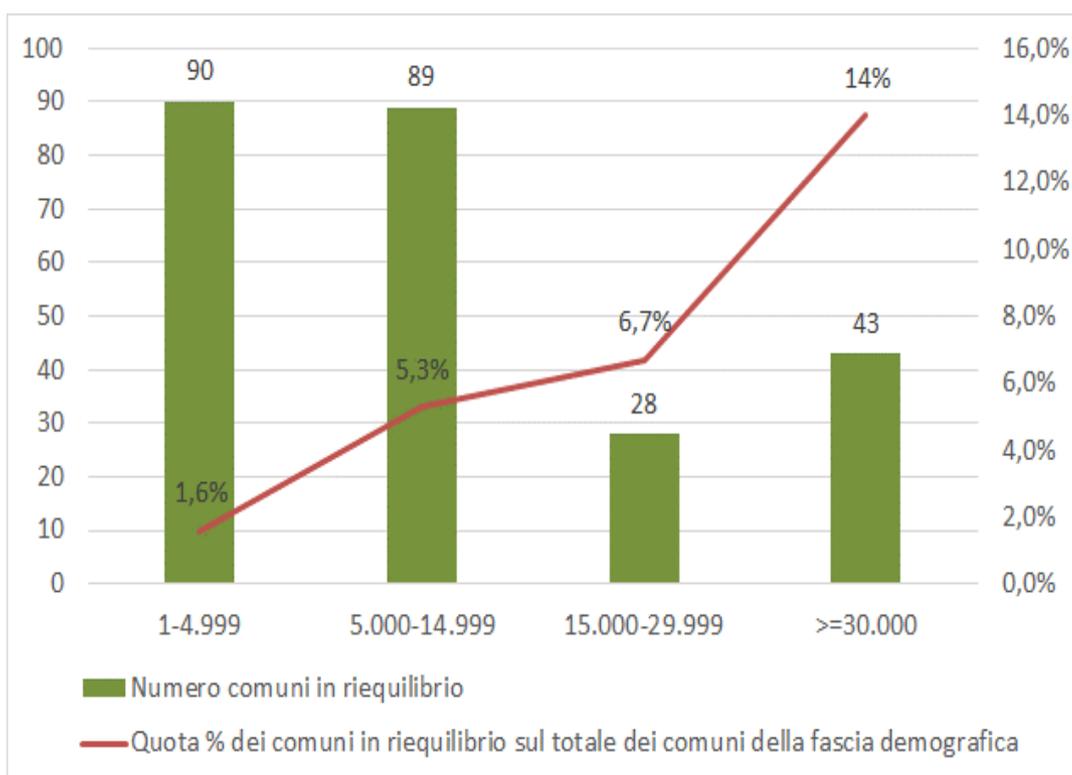


Figura 8. Distribuzione delle procedure di riequilibrio per numero di abitanti del Comune in classi (2012 - 2017): valori assoluti (barre - scala di sinistra) e percentuali sul totale dei comuni della classe (linea - scala di destra)

L'andamento del fenomeno del riequilibrio⁸ è riportato nelle tabelle allegate ed evidenzia come nel periodo 2012/2017, ben 259, tra comuni e province, hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, ossia circa il 3 % del totale, entità per nulla trascurabile.

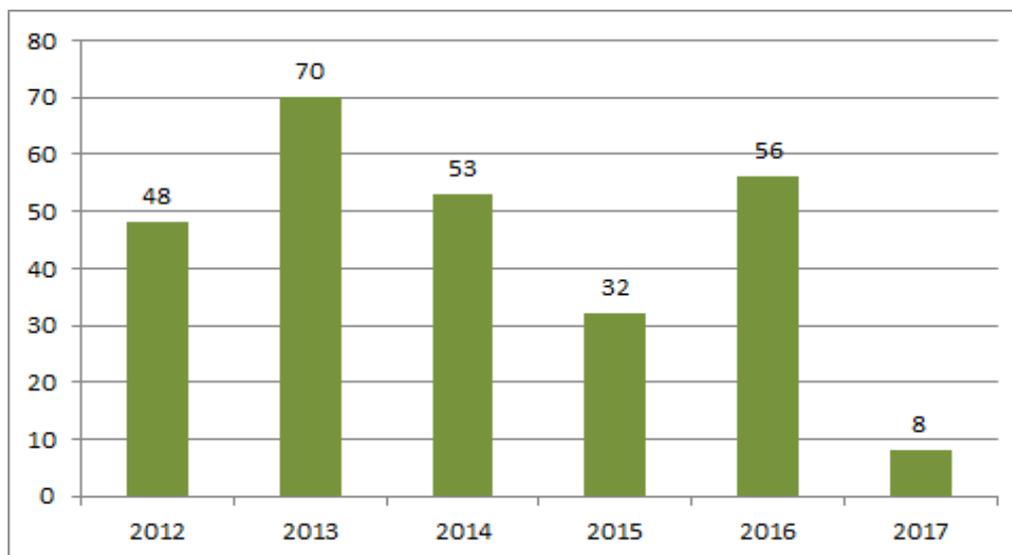


Figura 9 – Distribuzione dei riequilibri per anno di ricorso alla procedura (2012-2017)

Di questi, solo 121, in pratica la metà, ha chiesto di accedere all'anticipazione di liquidità e questo conferma la precedente

⁸ Per sostenere le procedure del riequilibrio sono state stanziare significative risorse attraverso il fondo di rotazione, previsto dall'articolo 243-ter del TUEL, che finanzia la concessione agli enti di anticipazioni di liquidità, da restituire in tempi lunghi, per il pagamento dei crediti in sofferenza. La quota assegnabile per ente, entro i limiti della disponibilità annua del fondo, è fissata in euro 300 per abitante per i comuni, e in euro 20 per abitante per le province o le città metropolitane. Le somme stanziare a tale fine non sono trascurabili:

2012	548	MILIONI DI EURO
2013	220	MILIONI DI EURO (90 + 130)
2014	120	MILIONI DI EURO OLTRE RIMBORSI
2015	200	MILIONI DI EURO OLTRE RIMBORSI
2016	200	MILIONI DI EURO OLTRE RIMBORSI
2017	200	MILIONI DI EURO OLTRE RIMBORSI

Queste disponibilità, fino a tutto il 2016, non sono state interamente utilizzate, perché le richieste sono risultate inferiori agli stanziamenti disponibili. Ciò è spiegabile in quanto, l'accesso alla liquidità porta con sé l'obbligo di ridurre le spese di personale e alcune tra le altre spese correnti e tali vincoli hanno scoraggiato molti enti dal richiedere l'anticipazione, inducendoli a trovare strade alternative per ricavare spazi nel bilancio, quali la vendita del patrimonio o il blocco del turn over.

affermazione sull'effetto frenante che determina l'obbligo di riduzione della spesa corrente.

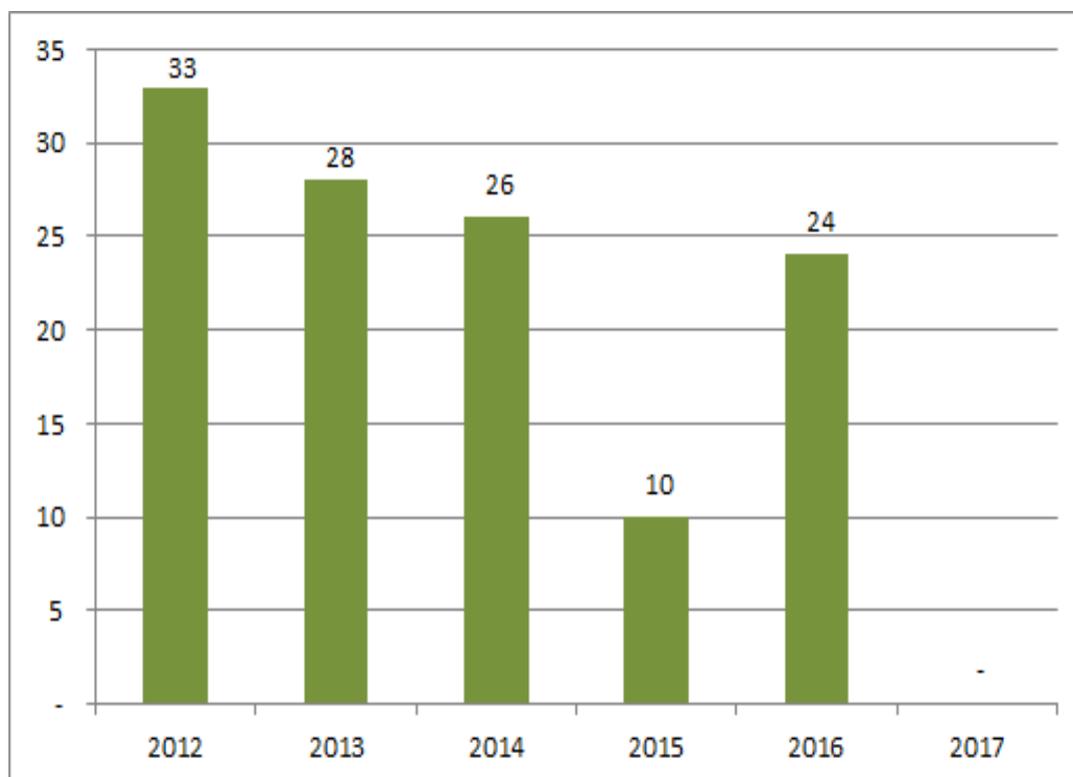


Figura 10 – Enti in riequilibrio che hanno chiesto accesso al fondo per anno (2012-2017)

Interessante è anche considerare quanti piani siano stati, nel frattempo, approvati: la figura che segue mostra che sono 83, con riferimento all'anno della loro adozione (un terzo di quelli presentati). La causa principale è dovuta alla frequente riapertura dei termini attuata, per molteplici ragioni, dal legislatore (vedi *infra*). Questo meccanismo, inevitabilmente, determina uno spostamento in avanti del termine di deposito del nuovo atto al Ministero dell'interno, con una ripartenza dei termini.

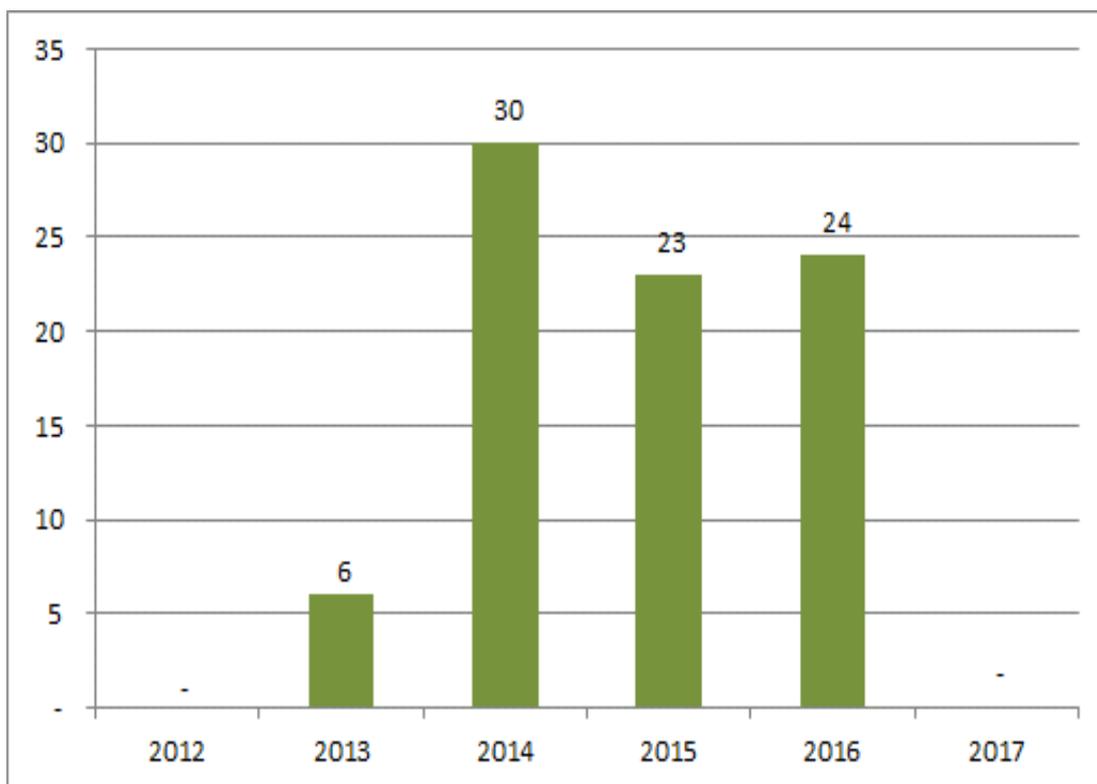


Figura 11 – Enti in riequilibrio con piano approvato per anno (2012-2017)

La figura successiva evidenzia che ben 59 enti, nei quattro anni dal 2013 al 2016, sono transitati dal riequilibrio pluriennale al dissesto. Questa è una circostanza molto indicativa. Se quasi un quarto degli enti che ha deliberato il riequilibrio di propria iniziativa o, percorrendo il dissesto "guidato", è pervenuto allo stato di dissesto finanziario (oltre 100 sono le istruttorie ancora in corso) significa che qualcosa, nel meccanismo approntato, non funziona in modo adeguato. È evidente che in alcuni casi lo strumento del riequilibrio è utilizzato in modo surrettizio per evitare la dichiarazione del dissesto ed è necessario potenziare gli strumenti, in parte già previsti, per contrastare questi atteggiamenti elusivi (vedi *infra*).

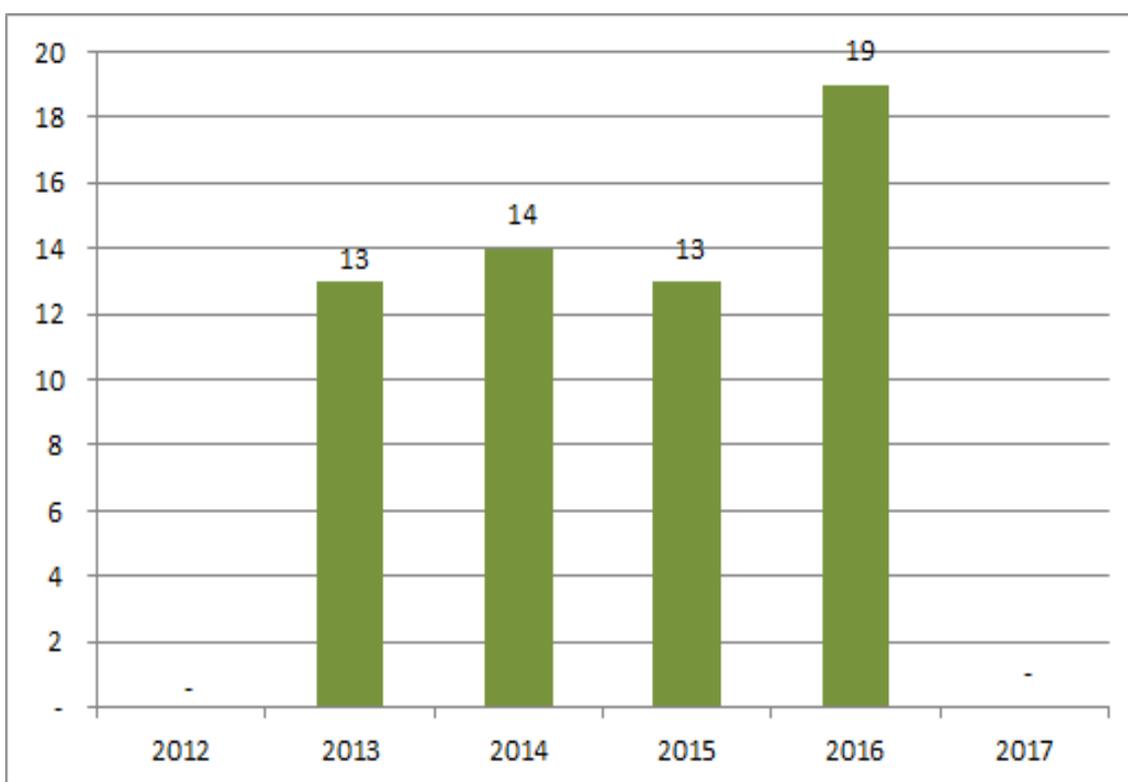


Figura 12 – Enti in riequilibrio passati al dissesto per anno (2012-2017)

2.3 I casi dei comuni deficitari

“Sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un’apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari...”.

Quanto appena riportato, è l’*incipit* dell’art. 24 del TUEL e la tabella a cui si fa riferimento è costituita da dieci parametri che vengono calcolati sulle voci del rendiconto di gestione (il penultimo rispetto a quello di riferimento): si tratta, come con maggiore dettaglio si analizza nel capitolo dedicato alla misurazione delle criticità finanziarie, di indicatori che si focalizzano su alcuni aspetti specifici del conto di bilancio: il risultato di gestione, i residui (attivi e passivi), i procedimenti di esecuzione forzata, le spese per il personale, i debiti di finanziamento e quelli fuori bilancio, l’utilizzo delle anticipazioni di tesoreria e quello delle misure di alienazione per il ripiano degli squilibri finanziari.

Una prima, e parziale⁹, analisi dei 10 parametri di deficitarietà fa emergere un quadro abbastanza preoccupante sulle condizioni finanziarie in cui versano i comuni italiani nel 2016: su un totale di 7.177 Comuni esaminati, infatti, oltre un terzo presenta il mancato rispetto di almeno uno dei dieci parametri di deficitarietà, percentuale che scende man mano che aumenta il numero degli indicatori non rispettati: i Comuni che "sfiorano" almeno cinque dei dieci parametri (indipendentemente dalla tipologia dell'indicatore), sono 36 (lo 0,5% del totale preso in considerazione dall'analisi) e vengono definiti come "strutturalmente deficitari".

Regione	Numero di parametri deficitari										Totale comuni
	0	1	2	3	4	5	6	7	9	10	
Abruzzo	121	70	49	17	9	1				5	272
Basilicata	62	43	13	6	5						129
Calabria	70	79	104	80	45	3					381
Campania	126	120	111	82	45	11	1	1	1		498
Emilia Romagna	248	56	14	3	2					1	324
Friuli V. G.	123	38	4								165
Lazio	105	105	71	35	18	2					336
Liguria	153	49	18								220
Lombardia	1.225	210	32	4	3					1	1.475
Marche	116	45	12	4	2						179
Molise	43	41	27	11	3		1				126
Piemonte	964	171	26	2	3					1	1.167
Puglia	100	82	42	11	4						239
Sardegna	181	80	33	7	1						302
Sicilia	27	43	38	44	41	3					196
Toscana	189	55	21	4	3						272
Trentino A. A.	173	24	4	1	1					1	204
Umbria	46	21	14		2					1	84
Valle d'Aosta	67										67
Veneto	435	91	9	4						2	541
Totale complessivo	4.574	1.423	642	315	187	20	2	1	1	12	7.177

Tabella 1 - Comuni italiani per numero di parametri di deficitarietà non rispettati – Anno 2016

Se i Comuni deficitari rappresentano un caso limite nel quadro nazionale della finanza locale, non va sottovalutato il contenuto informativo rappresentato dall'insieme degli indicatori: anche il mancato rispetto di uno o due parametri, infatti, soprattutto se perpetrato per più anni consecutivamente, è il sintomo di uno squilibrio finanziario dell'ente che, se non affrontato, può portare al

⁹ I comuni per cui è stato possibile effettuare la verifica dei 10 parametri di deficitarietà per l'anno 2016 sono 7.177, circa il 90% del totale dei comuni italiani.

ricorso alla procedura di riequilibrio e, nei casi più gravi, alla dichiarazione di dissesto.

Tornando alla descrizione dei risultati del campione degli oltre 7 mila Comuni, emerge un quadro piuttosto variegato sia relativamente al mancato rispetto dei singoli parametri che in merito alla loro distribuzione territoriale.

Tra i dieci parametri, non tutti, chiaramente, si presentano con la stessa frequenza: quello relativo alla verifica della gestione dei residui passivi da spese correnti, infatti, è sfiorato in circa il 20% del campione (oltre 1.400 Comuni) con punte che in alcune regioni del centro-sud sfiorano il 50% degli enti (Campania, Sicilia, Molise e Lazio) o, addirittura, superano tale cifra (Calabria).

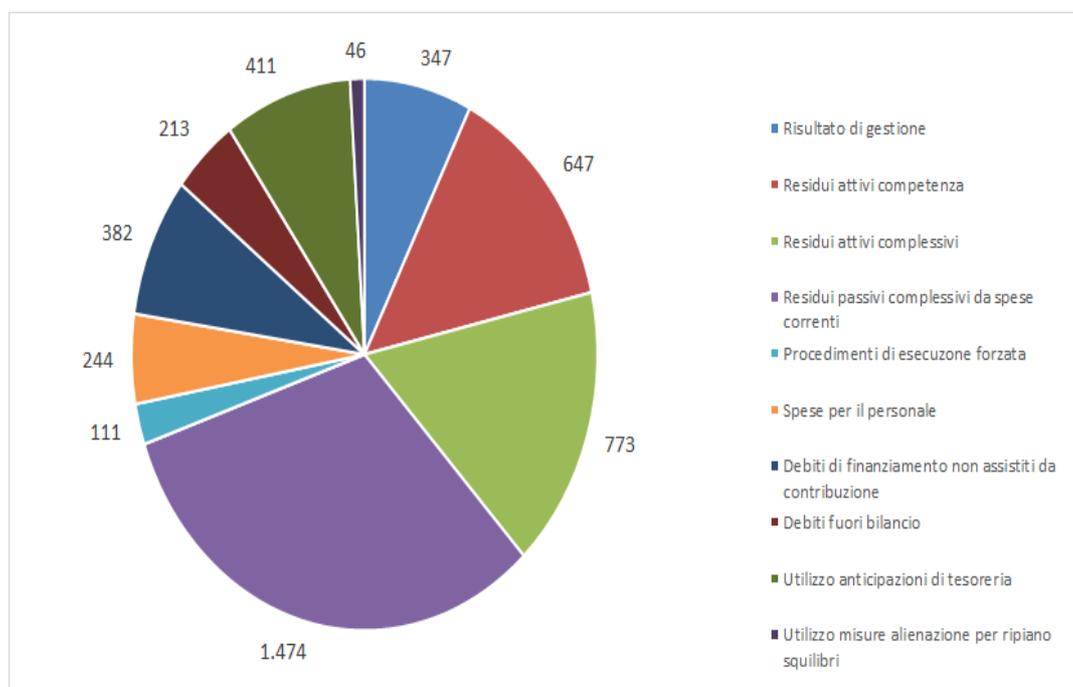


Figura 13 – Numerosità dell'incidenza dei parametri di deficitarietà nei Comuni italiani – Anno 2016

Discorso simile si può fare anche per i parametri che indagano sui residui attivi, due su dieci, il primo riguardante la sola competenza e il secondo il loro ammontare complessivo: circa il 10% dei Comuni non riesce a rispettare le soglie previste, e in alcuni casi ci si avvicina alla metà degli enti della regione (Calabria, Sicilia e Campania).

Altro parametro che riguarda un discreto numero di Comuni (oltre 400, il 6% del totale) è quello che si riferisce all'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria non completamente rimborsate entro il 31

dicembre dell'anno di utilizzo: si tratta, senza dubbio, di un aspetto molto importante che, come affermato dalla stessa Corte dei Conti¹⁰, può indicare o un aumento della spesa corrente in assenza di coperture o, in alternativa, il mancato pagamento dei debiti pregressi: la regione Sicilia, con oltre il 40% dei Comuni che evidenziano difficoltà nel rimborso delle anticipazioni, rappresenta un *unicum* a livello nazionale, visto che negli altri territori il superamento non va oltre il 20% degli enti locali.



Figura 14 – Quota dei Comuni per regione che non rispettano almeno un parametro di deficitarietà (sinistra) o che non ne rispettano almeno cinque (sinistra) – Anno 2016

Degli altri indicatori non menzionati, è comunque interessante indicare alcune "peculiarità" regionali: l'eccessiva spesa per il personale nei comuni siciliani (26% dei comuni); la rilevanza dei debiti fuori bilancio in Puglia (18% dei comuni) e dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzione in Abruzzo (15% dei Comuni); l'eccessiva presenza di procedimenti di esecuzione forzata in Campania (8% dei Comuni); la rilevante negatività del risultato di

¹⁰ "L'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali" – Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale – 22-10-2015

amministrazione in Abruzzo (9% dei Comuni); l'eccessivo utilizzo dell'alienazione di beni patrimoniali per il ripiano degli squilibri in Abruzzo (2% dei Comuni).

In sintesi, come appare evidente da quanto riportato, il mancato rispetto dei parametri di deficitarietà rappresenta una criticità in molti Comuni delle regioni meridionali: in queste aree, la percentuale di enti locali che non evidenzia alcun parametro di squilibrio finanziario rappresenta una piccola minoranza (meno del 20% dei Comuni di Sicilia e Calabria), l'opposto di ciò che si riscontra in molte regioni del centro-nord, dove i casi di mancato rispetto delle regole finanziarie sono limitati.

3. I profili contabili delle criticità finanziarie dei comuni italiani

3.1 Premessa

Le criticità finanziarie dei comuni, pur osservate dall'angolatura dei principi contabili, non possono non tenere in conto la profonda evoluzione registrata, in tempi recenti, dalla *governance* della finanza pubblica. Almeno tre profili vanno in premessa richiamati: la riforma costituzionale del 2012, relativa all'equilibrio del bilancio; il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, entrato "a regime" nel 2015, dopo una corposa sperimentazione; il processo di responsabilizzazione del decisore (*accountability*), rafforzato, da ultimo, dalla nuova tipizzazione del bilancio, realizzata, sotto il profilo normativo, con le innovazioni del 2016¹¹.

¹¹ Si tratta della legge 163 del 2016 e dei decreti legislativi 90 e 93 dello stesso anno. Dalle innovazioni recenti apportate alla decisione di bilancio, emergono due distinti versanti sui quali porre l'accento: la riorganizzazione profonda del manufatto contabile e la diluizione del concetto di copertura in quello più generale di equilibrio.

Su questi due fuochi ruota la nuova tipizzazione del bilancio dello Stato, che dovrà essere consolidata nei prossimi anni e che influenzerà l'assetto del bilancio pubblico dell'intero sistema multilivello; un percorso lungo e accidentato e, per molti aspetti, solo abbozzato. Nelle scelte intraprese si scorge però una chiara direzione di marcia, anche se passi indietro, in un terreno in cui conta molto la sperimentazione sul campo, sono sempre possibili, soprattutto in un assetto amministrativo che preferisce istintivamente la risposta formale, la logica dell'adempimento a quella del risultato.

L'orizzonte pluriennale è un elemento acquisito. Con la riforma del 2016 è stato abrogato l'articolo 22 della legge 196. Il bilancio pluriennale, distinto da quello annuale, di cui riproduceva il primo anno, non fa parte più del nostro ordinamento contabile. Il bilancio è triennale. Un colpo simbolico, ma molto robusto, all'approccio giuscontabile, desideroso di spostare il più avanti possibile il momento di formazione delle previsioni per l'anno seguente (addirittura al 15 settembre nella DFP dell'originaria legge 196 del 2009), per avere dei pre-consuntivi, anziché "effimere" stime.

Il sentiero pluriennale entro il quale individuare lo spazio possibile è anch'esso ben tracciato, nonostante le critiche di cui può essere oggetto il sistema europeo di *governance* della finanza pubblica. Le perplessità profonde sulle convenzioni adottate, i parametri utilizzati e le teorie retrostanti non precludono l'esigenza di fissare ex-ante un sentiero pluriennale di vincoli per la decisione di finanza pubblica, al cui interno incanalare, in sessione e fuori, le scelte legislative. La critica può essere sul come, non sul se. Nella situazione attuale, dopo le riforme del PSC seguite alla grande crisi finanziaria, nonostante le criticità esistenti, il ruolo del governo (e in esso quello del premier e del ministro dell'economia) nella definizione

(contrattazione) del perimetro finanziario possibile, è definito con maggiore precisione del passato.

Il raccordo tra i soggetti istituzionali che formano la pubblica amministrazione è molto più chiaro. Il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici procede e s'intravede un progressivo allineamento nei tempi e nella struttura dei manufatti contabili. La digitalizzazione è di grande ausilio e, anche se il lavoro da fare è ancora molto, s'intravede il coinvolgimento delle autonomie nella fase di programmazione, con l'attuazione di un sistema di finanziamento a regime: resta il nodo sostanziale di un sistema che deve contemperare autonomia fiscale e perequazione dei territori più deboli. Inoltre è stato realizzato un importante lavoro sugli aggregati di finanza pubblica, per raccordare il bilancio dello stato, il comparto stato secondo la contabilità nazionale, i sotto-settori della pubblica amministrazione. Il riverbero delle misure sui diversi aggregati di finanza pubblica (in particolare il bilancio dello stato approvato dal parlamento e le amministrazioni pubbliche, su cui si misurano i vincoli europei) è oggi molto più chiaro.

Il bilancio è tornato a essere lo strumento principale della decisione di finanza pubblica; un bilancio triennale, raccordato alle AP, e stretto in una scansione stringente; un bilancio organizzato per missioni/programmi/azioni; integrato da una contabilità economico-patrimoniale; supportato da una nuova gestione della cassa. Le missioni/politiche pubbliche dovrebbero trovare un momento di definizione quantitativa nella risoluzione sul DEF, che deve, a sua volta, influenzare la ripartizione dello spazio disponibile ripartito tra i ministeri di spesa, con un approccio top down, dopo la sua approvazione. La copertura si diluisce nell'equilibrio. Ovviamente resta per ogni specifica innovazione normativa che modifica l'assetto preesistente (e permane il principio della quantificazione, che ne è prerequisite); e deve essere distinto tutto quello che varia la base di partenza (la cosiddetta legislazione vigente), per consentire al decisore una scelta consapevole. Il bilancio integrato, però, definisce le variazioni quantitative necessarie per approssimare gli obiettivi programmatici, che sono anche dei vincoli; e ciò è realizzato modificando le politiche pubbliche sulla base dell'indirizzo politico. La distinzione, tra le scelte attivate nella sessione, e quelle successive, che si era già attenuata molto nel passato, tende, con il bilancio integrato, a esaurirsi (al netto, ovviamente di aggiustamenti e imprevisti). Trova compimento un processo avviatosi alla fine degli anni settanta (legge 468 del 1978) che, progressivamente, ha visto assorbire nella decisione di bilancio le scelte più rilevanti. La forma di copertura speciale della soppressa legge finanziaria già rendeva possibile lo sfruttamento di margini derivanti dalla legislazione in essere (il miglioramento del risparmio pubblico convenzionalmente misurato sul bilancio assestato dell'anno in corso). Il bilancio integrato si deve contenere (o espandere) nei margini contrattati a livello europeo e, dentro questo confine, si manifesta la funzione allocativa. Per questo è molto importante conoscere le convenzioni sulle quali è costruita la base di riferimento della manovra (relazione tecnica su entrambe le sezioni del bilancio). Pavimento normativo (pluriennale e esteso alla intera pubblica amministrazione), morfologia del documento contabile (unificato e articolato in segmenti modificabili), concentrazione delle decisioni finanziarie nella sessione (variazioni quantitative delle politiche), enfatizzano l'equilibrio strutturale nelle diverse articolazioni.

Il bilancio pubblico, nella nuova tipizzazione, vede ampliata, in potenza, la sua stabilizzazione, e si pone all'incrocio tra scelta politica, ben fondata e trasparente, e azione amministrativa, finalizzata al risultato. Per tradurre queste potenzialità della riforma in risultati effettivi è necessario un lungo lavoro. (Degni, De Ioanna, 2017).

Lo squilibrio finanziario dei comuni ha una natura complessa, che si declina su due crinali: la separazione tra indirizzo politico e gestione, labile e, per certi aspetti, irrealizzabile; la problematicità dei controlli, interni ed esterni, da irrobustire e meglio precisare.

In questo perimetro l'inquadramento del dissesto finanziario e del riequilibrio mostra due procedure distinte, piuttosto frammentate e con molte intersezioni, accentuate da una legislazione asistemica e stratificata, stimolata dalla necessità di risolvere problemi contingenti. Tra le molte criticità emerge, dal confronto internazionale, quella dei tempi, eccessivamente lunghi, necessari per tornare alla normalità.

3.2 La riforma costituzionale del 2012

Della riforma costituzionale del 2012 ¹² riveste particolare interesse per il tema in esame il nuovo sesto comma dell'articolo 81.

¹² La rapidità con cui è stata approvata la riforma del 2012 (legge costituzionale numero 1) e l'ampia maggioranza che la ha sostenuta è uno dei prodotti della Grande Crisi Finanziaria. La "famosa" lettera della BCE del 5 agosto 2011 indicava stringenti azioni di politica economica e di bilancio al Governo italiano, come condizione per continuare a sostenere il debito pubblico del paese; tra queste si affermava che "sarebbe [stata] anche opportuna una riforma costituzionale per rendere più stringenti le regole fiscali". Com'è stato autorevolmente rilevato (Luciani, 2013), "opportuno" non significa "necessario", e "rendere più stringenti le regole fiscali", non implica automaticamente l'adozione della regola del pareggio di bilancio. Tale obbligo non si rinviene né nel Patto euro plus, in cui si afferma "che gli stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte", né nel cosiddetto Fiscal Compact, in cui si richiedono "disposizioni vincolanti e di natura permanente" di cui si garantisca il rispetto "lungo tutto il processo nazionale di bilancio". La Francia, pur avendola implementata, non ha attuato il principio con riforma costituzionale, utilizzando la legge organica, istituto previsto dalla Costituzione del 1958. Ma, come giustamente osserva Luciani, anche nel sistema italiano si sarebbero potuti adottare strumenti diversi: era "ben possibile operare sui regolamenti parlamentari, oppure approvare una legge di 'sistema', sul modello della legge 400/1988, che condizionasse il successivo esercizio della potestà legislativa".

L'intervento sulla Costituzione non era quindi necessario e, sotto il profilo sostanziale, l'adesione al Patto di stabilità del 1997 colmava il limite di "staticità" della regola sulla copertura finanziaria, integrandola con la necessità di conseguire l'equilibrio complessivo dei conti pubblici. Ma, pur prescindendo dalle incoerenze con cui è stato costruito, (Degni, De Ioanna, 2015), la verifica del rispetto delle norme comunitarie (e internazionali, per quanto attiene al Fiscal) si era mosso in una sfera essenzialmente politica. La novità della riforma costituzionale, quindi la sua rilevanza, sta nell'introduzione "di parametri che il nostro giudice costituzionale può ora far valere in sede di sindacato di costituzionalità delle leggi" (Luciani, 2013).

“Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del *complesso delle pubbliche amministrazioni* sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”. L'impulso all'omogeneità è molto netto. Struttura, principi, contributo alla sostenibilità del debito e modi di allineamento tra entrate e spese sono raccolti in una fonte rinforzata, più stabile rispetto alla periodica composizione d'interessi confliggenti che caratterizza la decisione annuale di bilancio. Il vertice della piramide normativa è stato codificato e, se sarà opportunamente implementato, si produrrà un progresso rilevante nei processi decisionali di finanza pubblica.

L'articolo 5 della legge costituzionale numero 1 del 2012, nel fissare i principi della legge rinforzata, rinvia a questo strumento la definizione, per i comuni, dei criteri d'indebitamento e del contributo alla sostenibilità del debito; inoltre allo stesso corpo normativo è assegnata la fissazione delle modalità necessarie per assicurare, nelle fasi avverse del ciclo, in deroga all'articolo 119 della Costituzione, la garanzia dei “livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali”. Si tratta di un principio importante, che afferma il ruolo dello stato come garante dei diritti di cittadinanza. La riforma del titolo quinto della Costituzione, intervenuta nel 2001, assegna agli enti sub-centrali tre fonti di entrata per esercitare tutte le funzioni assegnate, facoltative e fondamentali: tributi propri, compartecipazione ai tributi erariali e per i territori con minori capacità fiscali, un fondo perequativo. Nel caso in cui la recessione impedisca agli enti territoriali, per la correlazione di parte del gettito locale al ciclo economico, di finanziare le funzioni

Come emerge dalla ricostruzione del dibattito alla Costituente (Degni, Paradiso, 2003) la “genericità delle previsioni costituzionali sul bilancio” fu una scelta intenzionale dei Padri Costituenti che “consapevolmente rifiutarono di conformare la costituzione a una specifica teoria economica” preferendo limitarsi alla “disciplina di un processo decisionale”; e il dibattito della Costituente rivela altresì che la genericità non significava per nulla predisposizione verso una gestione più che rigorosa della finanza pubblica (come ha affermato la Corte Costituzionale interpretando questi principi in molte sentenze). Più in generale è stata rilevata la scelta “dell'antidogmatismo e della duttilità”, che rappresenta “l'autentico principio fondamentale regolatore della materia, originario e intangibile”, applicato, “sino agli sviluppi più recenti”, nella “stragrande maggioranza delle costituzioni democratiche”, dove sono state adottate “scelte sufficientemente precise in ordine agli oggetti e ai fini delle tutele costituzionali” rispetto a un “sorvegliato ritegno in ordine ai mezzi” (Luciani, 2013).

fondamentali, la regola a regime è derogabile dal centro, che può approntare specifici provvedimenti di sostegno.

La legge rinforzata (243 del 2012) è stata oggetto di modifica nel 2016 (legge 164) nella parte sulle regole per gli enti territoriali. Il legislatore ha semplificato i vincoli originariamente predisposti, assimilandoli a quelli dello stato. Il vincolo da rispettare, ex-ante con il bilancio di previsione ed ex-post con il rendiconto, è un saldo netto non negativo, in termini di competenza. In altre parole le entrate finali non devono superare le spese finali ($SNF = EF - SF > 0$). Nella versione originaria il vincolo operava anche sulla cassa e, a questo, si aggiungeva quello sul risparmio pubblico. In pratica si richiedeva il rispetto di un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti ($RP = EC - (SC + RIMBP) > 0$).

Con questa importante semplificazione il legislatore ha allargato nel 2016 lo spazio disponibile per gli enti territoriali; quest'approccio ha trovato nuova conferma con la legge di bilancio per il 2017, con cui sono state inserite deroghe al pareggio realizzabili attraverso la stipulazione di patti di solidarietà nazionale per edilizia scolastica, rischio sismico, risanamento idrogeologico (che rientrano nel catalogo delle funzioni fondamentali a questi assegnate). E' stato dato inoltre impulso alla virtuosità affiancando i premi alle sanzioni originariamente previste. Il forte elemento di semplificazione del sistema, è dato soprattutto dal superamento del Patto di stabilità interno, sostituito con la regola dell'equilibrio tra entrate e spese finali. Un'innovazione molto rilevante, che modifica una regola in vigore da quasi un ventennio, e di cui potranno essere apprezzati gli effetti nei prossimi anni.

La riforma del 2012 interviene sull'articolo 119 della Costituzione per affermare il principio dell'equilibrio e del rispetto dei vincoli europei per gli enti territoriali. Poiché nel 2001 era stata prevista la possibilità d'indebitamento per investimenti, è stato necessario coordinare tale facoltà con il principio dell'equilibrio "per il complesso degli enti di ciascuna regione" attraverso "la contestuale definizione di piani di ammortamento". La legge rinforzata rende più stringente questo principio indicando la necessaria contestualità tra indebitamento e piano di ammortamento, la coincidenza tra la durata dei piani e la vita utile dell'investimento; e l'incidenza simmetrica di obbligazioni e coperture sui singoli esercizi finanziari futuri.

3.3 L'armonizzazione dei bilanci

Il processo di armonizzazione dei bilanci è un potente strumento di riorganizzazione che fa emergere le criticità finanziarie¹³. Per questo è stato accompagnato da un'importante sperimentazione e da interventi legislativi che hanno consentito una lunga spalmatura nel tempo del disavanzo emerso in seguito all'accertamento straordinario dei residui (in cui quelli attivi hanno notevolmente superato quelli passivi). La fase a regime, avviata nel 2015, richiederà alcuni anni di assestamento e consolidamento per consentire la piena attivazione del principio della competenza finanziaria potenziata, che si basa sulla registrazione nelle scritture contabili delle obbligazioni giuridicamente perfezionate, attive e passive, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza (tale principio avvicina il criterio della competenza a quello della cassa).

Sul versante delle entrate tale principio è attuato attraverso il Fondo crediti d'incerta esigibilità (FCDE) basato sul rapporto tra incassi e accertamenti degli ultimi 5 anni.

Sul versante della spesa è attuato attraverso il Fondo Pluriennale vincolato (FPV) che è uno strumento contabile finalizzato a garantire un elemento di flessibilità intertemporale del bilancio, consentendo di rinviare al futuro le entrate accertate poste a fronte di opere già impegnate ma pagabili in esercizi successivi, in modo da mantenere l'equilibrio finanziario tra le entrate e le spese di ciascun esercizio. In questo modo si rende possibile l'utilizzo di entrate degli anni passati per finanziare investimenti. A regime il FPV è neutrale rispetto al saldo.

Lo strumentario normativo messo in campo dal processo di armonizzazione, che si fonda sui piani dei conti gemelli attivati,

¹³ Il tema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici ha rilievo costituzionale e ha avuto un importante impulso dal nuovo sesto comma dell'art. 81 introdotto dalla riforma del 2012. In questa direzione va l'osservazione della Corte dei Conti secondo cui "nell'intenso dibattito sul federalismo fiscale è rimasto in ombra il tema dell'armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio, considerato, forse, ristretto all'ambito delle mere tecnicità". Mentre si "è in presenza, invece, di uno snodo essenziale per il concreto avvio e il consolidamento del federalismo fiscale" (Corte dei Conti, 2011).

Com'è stato recentemente rilevato "la riforma dell'armonizzazione contabile ha, invece, prodotto effetti consistenti: ha inciso sui bilanci di circa 9700 enti, e ha aperto la prospettiva di disporre di bilanci omogenei, aggregabili e confrontabili, in quanto elaborati con le stesse metodologie e criteri contabili, in grado quindi di soddisfare le esigenze informative connesse al coordinamento della finanza pubblica, alla gestione del federalismo fiscale e alle verifiche del rispetto dei vincoli di finanza pubblica" (Antonini, 2017).

rispettivamente per le amministrazioni centrali e locali, dal regolamento 132 del 2013 e dal decreto legislativo 126 del 2014, lascia intravedere alla base della piramide normativa, il cui vertice è dato dal richiamato sesto comma dall'articolo 81 della Costituzione, un testo unico delle norme contabili per l'insieme degli enti ricompresi nel comparto della amministrazioni pubbliche.

I principi comuni alla base del processo di armonizzazione dei bilanci sono rinvenibili: nella definizione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; nell'impostazione di un bilancio articolato in missioni e programmi; nella redazione del bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati; nella implementazione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio; in una maggiore coerenza nel rispetto dei termini di approvazione dei documenti finanziari.

3.4 La responsabilizzazione del decisore di bilancio

La maggiore consistenza del bilancio indotta dalle recenti innovazioni ruota su due fuochi. Il primo attiene alla struttura del programma, definito come aggregato "di spesa con finalità omogenea, dirett[o] al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle missioni", cioè delle politiche pubbliche sulle quali è articolata la politica di bilancio. Il programma si articola, a sua volta, in azioni (articolazione che, auspicabilmente sarà trasposta anche nel sistema multilivello), accentuando l'enfasi sul risultato. Quest'ultima si caratterizza, infatti, per la sua omogeneità, riferendosi a uno specifico settore, una tipologia di servizio erogato, una categoria di beneficiari; e, se necessario, le strutture si modulano di conseguenza, per massimizzare la connessione tra bilancio e azione amministrativa. Il secondo è dato dalla rilevante ridefinizione del concetto d'impegno, di cui devono essere indicate copertura, ragione del debito, importo da pagare, soggetto creditore e il potenziamento della cassa, articolata su un preciso cronoprogramma dei pagamenti.

Oltre alla riorganizzazione della struttura del bilancio *l'accountability* è stata potenziata agendo direttamente sugli adempimenti del decisore, attraverso le prescrizioni del decreto legislativo 149 del 2011. Si tratta della relazione di fine mandato, affidata al responsabile finanziario o al segretario generale e la più recente relazione d'inizio mandato, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento, predisposta anch'essa dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale e "sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco

entro il novantesimo giorno dall'inizio del mandato". Su questa base il sindaco può richiedere il ricorso alle procedure di riequilibrio, per affrontare l'eredità negativa trasmessa dal predecessore.

In caso di danni cagionati con dolo o colpa grave (riconosciuti dalla Corte dei conti nei 5 anni precedenti il dissesto) gli amministratori non sono candidabili, per un periodo di dieci anni a nessuna carica elettiva. Alla sanzione politica del corpo elettorale è affiancata una sanzione amministrativa, che può escludere dalla competizione il decisore che ha prodotto guasti di particolare gravità.

3.5 Le molteplici ragioni dello squilibrio finanziario

Le recenti innovazioni normative si fondano sull'ipotesi secondo cui se la valutazione dello squilibrio è affidata a una struttura tecnica si dovrebbe produrre una maggiore oggettività, rispetto alla valutazione politica espressa dal corpo elettorale. Ciò sembra contrastare con l'esperienza fino a oggi maturata, che mostra come lo squilibrio emerga con particolare forza proprio quando si crea una discontinuità nel comune (cambio di coalizione), anche se va considerato il periodo ancora breve che i nuovi strumenti hanno avuto per consolidarsi.

Le componenti dello squilibrio sono molteplici. Il disavanzo dell'anno precedente le elezioni e quello dell'anno t (anch'esso impegnato prevalentemente dalla coalizione uscente); gli eventuali debiti fuori bilancio; lo sbilanciamento del conto di tesoreria (nel caso in cui questo rappresenti un "gradino" che si riforma istantaneamente tra il 31 dicembre e il primo gennaio di ogni anno); le fatture passive presenti in bilancio (ricavabili dal conto debiti verso fornitori della contabilità generale); le somme a destinazione vincolata da ricostituire. Queste criticità sono in genere evidenziate in forma chiara nei casi di alternanza tra coalizioni diverse (che si avviano in genere con la cosiddetta "operazione trasparenza"), mentre tendono a restare nascoste nei casi di lunga continuità amministrativa.

La separazione tra indirizzo e gestione mostra delle criticità. In teoria ogni atto della giunta deve avere il parere di regolarità tecnica del responsabile del servizio e di regolarità contabile del responsabile della ragioneria se oneroso (con obbligo di motivazione in caso di difformità). Nella concreta applicazione possono verificarsi situazioni molto diverse. Il decisore che prevarica il dirigente per conseguire un obiettivo, cercando di far prevalere i fini sui mezzi. Ovvero il contrario, in cui è il dirigente che riempie il vuoto lasciato dal decisore distratto, creando un cortocircuito tra indirizzo e realizzazione. In molti casi poi è la stessa struttura della deliberazione a presentare incongruenze: il parere di regolarità tecnica è un mero atto

burocratico, che sfiora solo la sostanza del problema, e questo può produrre inefficienza e responsabilità per entrambi i soggetti.

Per dare soluzione stabile al problema si deve intervenire sulla debolezza della struttura dirigenziale, che spesso travolge il segretario generale, collo di bottiglia orizzontale della struttura amministrativa, insieme al responsabile finanziario, che esprime il parere di regolarità contabile. Si evidenziano rilevanti esigenze formative e la necessità di definire modelli, basi informative comuni e confronti a livello di area vasta.

Il responsabile finanziario è identificato dalle nuove norme come il guardiano del bilancio. Può essere revocato esclusivamente in caso di gravi irregolarità riscontrate nell'esercizio delle funzioni assegnate. La revoca è disposta con ordinanza del legale rappresentante dell'ente, previo parere obbligatorio del collegio dei revisori dei conti, per gravi irregolarità (nel testo originario del decreto legge 174 del 2012, modificato in sede di conversione, si richiedeva addirittura il parere del ministero dell'interno). E' aggravata, per questa figura, la procedura che consente al *policy maker* la rotazione dei dirigenti, agendo sull'organizzazione della struttura.

Nella realtà la separazione tra indirizzo e gestione spesso è molto labile e la contiguità tra responsabile finanziario e decisore è forte; questo, in caso di alternanza, può ostacolare la messa a punto della cosiddetta operazione trasparenza che il nuovo decisore è indotto a compiere per distinguere la sua azione dalle responsabilità della passata gestione, con effetti opposti all'intento del legislatore.

3.6 La fragilità dei controlli interni

Per prevenire le criticità è essenziale un efficace controllo, interno ed esterno, capace di contemperare l'approccio collaborativo, di cui è estremo il bisogno, con quello finalizzato alla verifica delle legittimità-regolarità¹⁴. Dopo la riforma costituzionale del 2001, caduto il filtro preventivo, che sospendeva o annullava le determinazioni incongrue, il controllo interno dovrebbe svolgere un ruolo essenziale, mentre mostra con evidenza forti criticità¹⁵.

¹⁴ Il tema è approfondito più avanti nel Rapporto.

¹⁵ Il tema dei controlli negli enti territoriali, seppur limitato all'intercettazione delle criticità finanziarie, è ampiamente trattato dalla letteratura. Per un approfondimento, e la relativa bibliografia, si rinvia: A. Natalini (a cura di), *L'esperienza dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche*, 2002, curato dal MIPA, utile per l'inquadramento di un approccio economico e l'analisi della normativa precedente la riforma costituzionale del 2001; S. Antoniazzi, *Federalismo e funzione di controllo della Corte dei Conti sulla gestione degli enti locali*, 2009,

La mancanza di linee programmatiche adeguate rende difficile realizzare il controllo strategico e ciò, pur essendo un problema di natura generale, ha forte correlazione con la dimensione minima necessaria per gestire in modo ottimale (o sub-ottimale) le funzioni assegnate.

Una possibile strada per aggredire il problema è stata indicata dal legislatore, che nel 2012, ha integrato l'articolo 147 del TUEL prevedendo che "più enti locali possono istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento". Si tratta di un'intuizione da coltivare, rafforzandola magari con una cabina di regia nazionale, per centrare due obiettivi essenziali per il potenziamento del controllo interno: una massa critica sufficiente per sviluppare la necessaria competenza e capacità di analisi; un'autonomia dal policy maker, che la contiguità con la amministrazione di appartenenza necessariamente comprime. In questo modo, sviluppando procedure, metodologie, indicatori potranno essere colmate le attuali lacune, riscontrabili in molti comuni, anche di media dimensione.

Il controllo di gestione, essenziale per dare alla struttura amministrativa la necessaria efficienza, è, in base alle norme vigenti, integrato con il controllo costante degli equilibri finanziari, esteso agli organismi esterni all'ente (attraverso il bilancio consolidato), e correlato alla qualità dei servizi erogati (*customer satisfaction*). La criticità nell'applicazione è però diffusa e si rileva nella difficoltà, per molti comuni, di una corretta gestione del ciclo passivo e di un'efficiente tracciatura dei principali flussi finanziari e organizzativi.

Il controllo amministrativo-contabile è stato implementato con l'intento di renderlo maggiormente aderente alla verifica della sostanza dell'azione dell'ente. Si distingue una fase preventiva, nel momento di formazione dell'atto, caratterizzata dai pareri di regolarità tecnica e contabile, in cui è enfatizzata la trasparenza come garanzia di un controllo diffuso, e il ruolo di filtro del segretario

Research paper del centro studi sul federalismo, in cui si inquadra, con molti riferimenti bibliografici, il tema della connessione tra le funzione di controllo collaborativo della Corte dei Conti e i controlli interni alla luce della legge sul federalismo fiscale (legge 42 del 2009); E. D'Alterio (curatrice), Lo stato dei controlli delle pubbliche amministrazioni, 2013, pubblicato dalla SNA e IRPA, dove si approfondisce il tema dei controlli interni gestionali. Per una valutazione degli effetti delle riforme del 2012 si rinvia, infine, alle relazioni della giornata di studio tenutasi a Bologna il 28 gennaio 2013, "Il rafforzamento dei controlli negli enti locali e il nuovo ruolo dei segretari, dei direttori e dei responsabili dei servizi finanziari dopo il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, 2013", Bonomia University Press.

generale. La fase successiva è impostata su un controllo casuale di impegni di spesa, contratti e altri atti amministrativi, da parte del segretario generale, che fornisce impulso a un processo di circolazione del controllo, attraverso la trasmissione ai responsabili di settore, ai revisori, agli organi indipendenti e al consiglio comunale.

Il controllo strategico si configura come verifica dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti; degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti; dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni; delle procedure operative attuate con i progetti elaborati; della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa; e degli aspetti socio-economici. Un controllo molto complesso, che presuppone l'utilizzo di metodologie poco praticate nelle amministrazioni pubbliche e una visione programmatica, spesso carente. Come si è detto, l'individuazione di aree vaste, omogenee sotto il profilo economico, è condizione necessaria per svolgere in modo efficace tale controllo.

Il principale intreccio, spesso un intricato groviglio, che caratterizza il mondo degli enti territoriali (in particolare quello dei comuni) è la presenza di moltissime società partecipate. Spesso il controllo dell'ente sulle sue partecipate è scarso o nullo e gli uffici amministrativi del comune preposti al loro controllo sono molto deboli. I compiti assegnati dal legislatore sono ambiziosi; riguardano la definizione degli obiettivi gestionali e l'attivazione di un sistema informativo per rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Un percorso lungo e complesso, che l'obbligo del bilancio consolidato previsto dal processo di armonizzazione può contribuire ad approssimare¹⁶.

Il controllo sugli equilibri finanziari, finalizzato a verificare la possibile divergenza tra equilibrio formale e squilibrio sostanziale, chiude il lungo catalogo dei controlli interni. E' attivato da organi tecnici (il responsabile finanziario, il segretario comunale, il direttore generale, i responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità), politici (gli organi di governo dell'ente) e di controllo

¹⁶ Il legislatore è intervenuto recentemente sul tema con approccio sistematico con il decreto legislativo 175 del 2016 (integrato dal decreto legislativo 100 del 2017). Si tratta di un Testo Unico che disciplina organicamente "la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta".

(i revisori), la cui azione congiunta dovrebbe evitare il consolidamento di criticità finanziarie e il mantenimento della finanza comunale su un sentiero virtuoso.

3.7 Il ruolo degli intermediari finanziari

Il ruolo degli intermediari finanziari e bancari nell'affrontare le criticità finanziarie dei comuni è strettamente connesso all'esigenza di rispettare i tempi di pagamento. In tale situazione sono stati affrontati i problemi del debito commerciale pubblico. E' utile quindi ripercorrere gli interventi più rilevanti, a livello normativo e organizzativo, evidenziando come il processo di efficientamento e risanamento della contabilità abbia comunque comportato delle gravi difficoltà per gli enti pubblici, in particolare quelli locali, al rispetto degli standard fissati. Tali difficoltà si ripercuotono negativamente sull'intero sistema economico (si pensi, ad esempio, ai creditori) comportando un aggravio generale di costi. L'impossibilità di fronteggiare i crediti certi, liquidi ed esigibili rappresenta inoltre uno dei presupposti del dissesto finanziario degli enti locali. In tale ambito, la figura negoziale dell'intermediario finanziario (factoring) può rivelarsi un valido strumento sia per i fornitori sia per la stessa pubblica amministrazione.

I ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione

Secondo le stime di Banca d'Italia¹⁷ il debito commerciale delle pubbliche amministrazioni nel 2016 ammonterebbe a circa 64 miliardi di euro (nel 2012 era stimato pari a 90 miliardi). I ritardi strutturali nei tempi di pagamento ai fornitori della Pubblica Amministrazione possono essere ricondotti: a) squilibrio tra la raccolta fiscale centralizzata e la spesa pubblica decentrata (solo il 16% della spesa pubblica totale per beni e servizi in Italia è controllata dal governo centrale); b) complessità amministrativa: in Italia, si contano 22.952 Pubbliche Amministrazioni¹⁸, di cui 7.978 Comuni¹⁹.

¹⁷ Relazione annuale della Banca d'Italia, presentata a Roma il 31 maggio 2017 pagg. 135-136.

¹⁸ Enti accreditati nell'Indice delle Pubbliche Amministrazioni, cd. "IPA", al 18 ottobre 2017. Per approfondimenti si rimanda al sito web dell'indice.

¹⁹ Numero accreditato a seguito delle fusioni (14) e soppressioni (31) di Comuni nel 2017. Il fenomeno delle fusioni rappresenta un'importante linea di risposta alle criticità finanziarie dei comuni. Al disotto della soglia dei 10.000 abitanti si producono diseconomie di scala in tutte le funzioni e il 70 per cento dei comuni italiani ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Una riorganizzazione del tessuto istituzionale che tenesse conto del fattore dimensionale sarebbe di grande

Il fenomeno del ritardo nei pagamenti nelle transazioni commerciali è stato oggetto di attenzione da parte delle autorità comunitarie dagli anni '90. L'esigenza di disciplinare tale fenomeno derivava soprattutto dalla constatazione delle forti differenze nei termini di pagamento tra i diversi Paesi membri dell'Unione e dalla disomogeneità dei tassi d'interessi di mora applicati nei medesimi.

Anche al fine di agevolare il corretto e uniforme funzionamento del mercato unico comunitario, nel 2000 la Commissione ha emanato una prima direttiva (Direttiva 2000/35/CE) volta a disciplinare i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali aventi a oggetto la fornitura di merci e la prestazione di servizi, dietro corrispettivo, tra imprese (ivi comprese le libere professioni) e tra imprese e Pubbliche Amministrazioni. L'obiettivo primario della Direttiva era di uniformare i termini di pagamento dei crediti commerciali e il tasso d'interesse di mora applicabile negli Stati membri, assicurando altresì il rispetto dei termini anche in situazioni di potenziale squilibrio contrattuale, in particolare nell'ambito dei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione²⁰.

Importanti evoluzioni della disciplina sono state introdotte con la Direttiva 2011/7/UE, recepita nell'ordinamento italiano dal D. Lgs. 192 del 2012, che ha previsto importanti novità²¹.

ausilio all'intero sistema multilivello, sia sul versante dell'amministrazione attiva sia su quello del controllo. Fonte: *Tuttitalia.it*

²⁰ Tale Direttiva, in particolare, ha previsto con riferimento alle transazioni commerciali in tutti gli Stati membri (i) un termine di pagamento unico pari a 30 giorni, (derogabile dalle parti purché con clausola scritta e non gravemente iniqua per il creditore), nonché (ii) un saggio minimo di interesse di mora, applicabile in tutti gli Stati membri, pari al tasso BCE maggiorato di 700 bps. Le previsioni della Direttiva 2000/35/CE sono state recepite nell'ordinamento italiano con il D. Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231.

²¹ In particolare si sottolinea (i) la rimodulazione dei termini entro cui il debitore deve effettuare il pagamento, prevedendo per i debitori che siano enti del Sistema Sanitario Nazionale un maggior termine di pagamento pari a 60 giorni (ii) ulteriori limitazioni alla possibilità di derogare, in senso peggiorativo per il creditore, alle condizioni previste dal decreto e infine (iii) il pagamento di 40 euro minimo per le spese di recupero del credito (iv) l'elevazione del tasso minimo degli interessi legali moratori che ha comportato una maggiorazione dei punti percentuali, da sommare al tasso BCE per il calcolo del saggio d'interesse, da 700 bps a 800 bps. Il nuovo saggio d'interesse è stabilito dall'articolo 2 del D. Lgs. 9 novembre 2012, n. 192 che ha modificato l'articolo 5 del D. Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231; è invece rimasto invariato il comma 2 dello stesso articolo, che prevede che al saggio di riferimento venga sommata la percentuale fissata di volta in volta dal Ministero dell'Economia e che, per il secondo semestre 2017, è fissato allo zero per cento (Gazzetta Ufficiale n. 171 del 24 luglio 2017); tale da rendere il saggio d'interesse di mora attualmente applicabile alle transazioni commerciali in Italia pari all'8%.

Nel corso degli ultimi anni, il legislatore italiano è intervenuto più volte per immettere liquidità nel sistema. In particolare, nel biennio 2013-2014 sono stati stanziati a più riprese i fondi per affrontare il problema dei debiti delle pubbliche amministrazioni. Nello specifico si segnalano: a) il Decreto legge n. 35/2013 ha messo a disposizione circa 40 miliardi di euro per gli anni 2013 e 2014; b) il Decreto legge n. 102/2013 ha stanziato ulteriori 7,2 miliardi di euro per il 2013; c) la Legge di Stabilità 2014 ha stanziato 0,5 miliardi; il Decreto legge n. 66/2014 ha messo a disposizione una quota aggiuntiva di 9,3 miliardi.

Tali interventi, come rilevato nelle richiamate stime di Banca d'Italia, hanno ridotto il debito commerciale ma non hanno risolto il nodo dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione, come evidenziato nella richiesta di parere motivato che la Commissione UE²² ha inviato all'Italia, per rispondere al quale sono state messe in campo numerose azioni di risposta²³.

²² Si rinvia al comunicato stampa "Ritardi di pagamento: la Commissione esorta 4 Stati membri a rispettare la direttiva sui ritardi di pagamento per proteggere le PMI nei loro rapporti commerciali", pubblicato il 15 febbraio 2017 sul sito web della Commissione Europea.

²³ Oltre a quelli trattati nel paragrafo seguente va considerato anche il cosiddetto *split payment*. Per contrastare l'evasione dell'IVA, la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), all'art. 1, comma 629, lettera b), ha modificato il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (c.d. "Decreto IVA"), introducendo l'art. 17-ter, recante il meccanismo della scissione dei pagamenti, relativi alle forniture di beni e servizi effettuati nei confronti di determinati enti pubblici, in vigore dal 1° gennaio 2015. Tale meccanismo prevede un nuovo sistema di liquidazione dell'IVA in base al quale l'imposta relativa alle fatture emesse nei confronti di determinate categorie di enti pubblici non è più liquidata e versata dal soggetto IVA cedente o prestatore – come di regola accade – ma dall'ente pubblico cessionario o committente. In questo modo si realizza una scissione fra il pagamento del corrispettivo dovuto dall'ente e il versamento dell'imposta che lo stesso ente deve effettuare all'Erario.

Nel novero degli enti nei confronti dei quali si applica lo "*split payment*", l'art. 17-ter ricomprende, tra gli altri, lo Stato e i suoi organi, gli enti pubblici regionali (Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane), le aziende sanitarie locali, gli enti ospedalieri, gli enti pubblici di ricovero e cura aventi prevalente carattere scientifico e gli enti pubblici di assistenza e beneficenza e quelli di previdenza – escluse pertanto le attività d'impresa della PA. L'introduzione dello *split payment* ha comportato oneri amministrativi per la Pubblica Amministrazione e per le imprese fornitrici, oltre a rallentamenti nei tempi di pagamento rispetto all'avvenuta esecuzione dei servizi/fornitura di beni dovuti ai ritardi nella fatturazione. A seguito della richiesta dell'Italia, il 6 Maggio scorso il Consiglio dell'Unione Europea ha prorogato la scadenza per l'applicazione del meccanismo della scissione dei pagamenti dell'Iva al 30 Giugno 2020 (termine fissato in precedenza al data del 31

Le iniziative per migliorare il processo dei pagamenti

Per rendere più efficiente il processo di pagamento delle pubbliche amministrazioni, e consentire un monitoraggio più tempestivo dei debiti e del loro pagamento - anche in risposta alla richiesta di parere motivato della Commissione UE di cui sopra - sono stati adottati diverse iniziative strutturali, tra i quali: la Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC) messa a disposizione dal Ministero dell'Economia e Finanze; il sistema informativo SIOPE, evoluto in SIOPE+, nato dalla collaborazione tra Banca d'Italia, Ragioneria dello Stato e Istat; l'introduzione della fatturazione elettronica: un sistema digitale di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture per permettere di abbandonare per sempre il supporto cartaceo e tutti i relativi costi di stampa spedizione e conservazione.

La PCC (originariamente "Piattaforma per la Certificazione del Credito") nasce nel 2012 come strumento attraverso il quale le imprese, previa istanza presentata alle rispettive P.A. debitorie, possono ottenere la certificazione dei crediti commerciali vantati. I crediti così certificati possono essere: ceduti a banche o intermediari finanziari abilitati; compensati con somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo di cartelle esattoriali; compensati con somme dovute in base agli "istituti definatori della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario"; utilizzati per ottenere il rilascio del DURC anche a fronte di oneri non ancora versati.

Dal 1° luglio 2014, il sistema ha assunto la funzione di piattaforma per il monitoraggio dei debiti commerciali della P.A.. Tutte le fatture elettroniche (che sono trasmesse tramite il sistema d'interscambio, SDI) sono automaticamente acquisite dal sistema PCC e le P.A. hanno l'obbligo di tracciare sulla piattaforma le operazioni di contabilizzazione e pagamento e di comunicare la scadenza di ciascuna fattura.

Dicembre 2017), ampliandone i soggetti e il raggio di applicazione del meccanismo. La norma pertanto resta di carattere transitorio.

Il D.L. 50/2017 ha sancito che il meccanismo si estende a tutte le attività della Pubblica Amministrazione (mentre la prima introduzione si applicava solo tra imprese private e Pubblica Amministrazione), ricomprendendo inoltre anche le società da essa controllate e le aziende quotate in borsa sul listino delle blue chips di Piazza Affari (indice FTSE-MIB). Sono ricomprese, inoltre, nell'ambito applicativo dello *split payment* anche le operazioni effettuate da fornitori che subiscono l'applicazione delle ritenute alla fonte sui compensi percepiti (liberi professionisti, agenti, intermediari).

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze segnala sulla propria pagina web²⁴ che "Sono state registrate nell'anno 2016 oltre 27 milioni di fatture ricevute, e non respinte, dalle pubbliche amministrazioni, per un importo totale pari a 158,9 miliardi di euro, di cui 152,8 miliardi effettivamente liquidabili (ossia al netto degli importi sospesi e non liquidabili)".

Il SIOPE²⁵ (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriere di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002, disciplinato dall'articolo 14, commi dal 6 all'11, della legge n. 196 del 2009.

L'art. 1, comma 533, della legge 11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017) ha previsto l'evoluzione della rilevazione SIOPE in SIOPE+, al fine di migliorare il monitoraggio dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche attraverso l'integrazione delle informazioni rilevate da SIOPE con quelle delle fatture passive registrate dalla Piattaforma elettronica (PCC) e, in prospettiva, di seguire l'intero ciclo delle entrate e delle spese.

SIOPE+ chiede a tutte le amministrazioni pubbliche di: ordinare incassi e pagamenti al proprio tesoriere o cassiere utilizzando esclusivamente ordinativi informatici emessi secondo lo standard definito; trasmettere gli ordinativi informatici al tesoriere/cassiere solo ed esclusivamente per il tramite dell'infrastruttura SIOPE, gestita dalla Banca d'Italia.

Ministeri, Agenzie fiscali ed enti nazionali di previdenza, a partire dal 6 giugno 2014, non possono più accettare fatture emesse o trasmesse in forma cartacea. La stessa disposizione è stata applicata, dal 31 marzo 2015, ai restanti enti nazionali e alle amministrazioni locali. Le Pubbliche Amministrazioni non potranno procedere al pagamento, neppure parziale, fino all'invio del documento in forma elettronica. L'obbligo di fatturazione in forma elettronica nei confronti delle Amministrazioni dello Stato è stato introdotto dalla legge finanziaria per il 2008. La legge ha stabilito che la trasmissione delle fatture elettroniche destinate alle Amministrazioni dello Stato deve

²⁴ Sezione "Pagamenti delle pubbliche amministrazioni" nel sito web della Ragioneria Generale dello Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

²⁵ Per approfondimenti, consultare il sito web della Ragioneria Generale dello Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

essere effettuata attraverso il Sistema di Interscambio (SdI), sistema informatico di supporto al processo di "ricezione e successivo inoltro delle fatture elettroniche alle amministrazioni destinatarie" nonché alla "gestione dei dati in forma aggregata e dei flussi informativi anche ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica". Le modalità di funzionamento dello SdI sono state definite con il decreto ministeriale 3 aprile 2013, n. 55.

Le difficoltà di pagamento degli enti locali

La grande crisi finanziaria, nonostante le iniziative tese al miglioramento dell'efficienza e l'immissione di liquidità per sopperire alle difficoltà finanziarie degli enti, ha determinato una rilevante contrazione delle risorse destinate al comparto.

Il coevo processo di transizione al federalismo fiscale, non privo di contraddizioni e limiti, ha registrato, per questa ragione strutturale, una battuta d'arresto. La legge delega sul federalismo fiscale - art. 11, comma 1, della legge n. 42/2009 - aveva avviato, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, un processo di superamento dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese riconducibili sia alle funzioni fondamentali degli enti locali, sia a quelle facoltative e la loro sostituzione con risorse fiscali²⁶.

I provvedimenti attuativi della legge delega n. 42/2009 (D.Lgs. n. 23/2011 e n. 68/2011) hanno attivato la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali, con carattere di generalità e permanenza, spettanti ai comuni, alle province, e alle Città metropolitane e la loro sostituzione con risorse fiscali autonome (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e addizionali a tributi erariali e regionali) e con risorse di carattere perequativo, iscritte nell'apposito Fondo sperimentale di riequilibrio.

Il vincolo finanziario ha ostacolato il processo di responsabilizzazione del decisore locale riducendo gli spazi necessari per la sperimentazione di adeguate forme di federalismo fiscale e prodotto criticità che, in un sistema non più dominato dai trasferimenti, hanno accentuato la proliferazione di situazioni di riequilibrio e dissesto.

Nel corso degli anni, il legislatore italiano ha introdotto e affinato diversi meccanismi di gestione delle difficoltà finanziarie degli enti

²⁶ Fanno eccezione i trasferimenti concernenti "contributi speciali", ossia diretti a finanziare gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, comma 5, della Costituzione e quelli destinati ai fondi perequativi e ai contributi sulle rate di ammortamento dei mutui.

pubblici, per conciliare le esigenze di contenimento della spesa pubblica con la necessità di erogare i servizi. Per molti anni, dal 1999 al 2016, i limiti alla spesa pubblica sono stati sanciti con il Patto di Stabilità Interno (PSI); dal 2016 è stata introdotta la più flessibile regola dell'equilibrio di bilancio.

I meccanismi di disciplina delle difficoltà finanziarie riguardano l'intera classificazione degli enti pubblici, centrale e locale²⁷.

Gli enti locali (comuni, province, comunità montane, comunità isolate e unioni di comuni, in base all'articolo 2 del TUEL), a differenza delle amministrazioni centrali e Regioni, non sono sottratti, in teoria, dal rischio di default. L'ordinamento prevede (Titolo VIII del TUEL) il complesso strumentario, ampiamente analizzato nel Rapporto, per affrontare queste criticità, incluso "fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali", che non garantisce la totale copertura delle passività, anche se, dal punto di vista dei creditori, il dissesto degli enti pubblici non equivale a un default *tout court*; pur se la fattispecie del dissesto è categorizzata come default dalla Banca d'Italia,²⁸ in realtà con il dissesto il rischio per i creditori di non recuperare il proprio capitale non sussiste.

L'art. 244 del TUEL stabilisce che si ha "stato di dissesto finanziario" se 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 fare validamente

²⁷ Per amministrazioni centrali s'intendono le unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S13) e i cui conti, in conformità alle regole fissate dal Regolamento UE n. 549/2013 (Sistema Europeo dei Conti - Sec 2010) e al Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico, concorrono alla costruzione del Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche.

Con riferimento alle Regioni, si richiama l'attenzione sull'articolo 119 della Costituzione, che, nel testo modificato dalla riforma del 2012, vincola le Regioni e gli Enti locali al rispetto dell'equilibrio di bilancio e prevede espressamente che anche tali enti concorrano ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea. L'articolo 120 della Costituzione attribuisce al Governo un potere di intervento sostitutivo "nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali" (vedi *infra*).

²⁸ Cfr. Circolare n. 139 dell'11 febbraio 1991 "Centrale dei rischi - Istruzioni per gli intermediari creditizi" 16° Aggiornamento di giugno 201 e nr. 154 del 22 novembre 1991 "Segnalazioni di vigilanza delle istituzioni creditizie e finanziarie. Schemi di rilevazione e istruzioni per l'inoltro dei flussi informativi" 64° aggiornamento - dicembre 2016

fronte con le modalità ordinarie. Al ricorrere di tali condizioni, l'art. 244 TUEL dispone l'attivazione di una procedura per la rilevazione ed il pagamento dei debiti e il risanamento finanziario dell'ente. La procedura si apre con la deliberazione di dissesto adottata dal Consiglio dell'ente che comporta la nomina di un organo straordinario di liquidazione ("OSL") da parte del Ministero dell'Interno. L'intera procedura di risanamento è guidata dall'OSL, che provvede al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge e, in particolare, provvede sia alla rilevazione della massa passiva, sia alla liquidazione della medesima.

La dichiarazione di dissesto implica conseguenze cautelari e restrittive stabilite dall'art. 248 TUEL, tra cui l'impossibilità d'intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'OSL sino all'approvazione del rendiconto di liquidazione (trattasi, dunque, dei 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 successivamente, anche con provvedimento giurisdizionale).

In caso di dissesto finanziario e avvio della relativa procedura, i creditori dell'ente sono tenuti a presentare apposita istanza di ammissione alla massa passiva corredata da idonea documentazione atta a dimostrare la sussistenza del debito dell'ente, il relativo importo ed eventuali cause di prelazione, al fine di essere inseriti nel piano di rilevazione e, di conseguenza, non essere esclusi dalla distribuzione della massa attiva. L'istanza di ammissione alla massa passiva non costituisce accettazione, da parte del creditore, di quanto verrà deciso in sede di liquidazione dagli organi del dissesto e non pregiudica, pertanto, la possibilità riconosciuta ai creditori dell'ente di agire in un secondo momento in via esecutiva nei confronti di quest'ultimo - al ritorno in bonis dell'ente - per recuperare la parte di credito eventualmente non soddisfatta nell'ambito della procedura di liquidazione, ivi compresi interessi e rivalutazione monetaria.

La liquidazione ed il pagamento della massa passiva possono essere effettuati secondo due procedure tra loro alternative, una ordinaria (che dovrebbe comportare, in via di principio, l'integrale pagamento dei crediti vantati nei confronti dell'ente) ed una semplificata (con cui l'ente può proporre ai creditori il pagamento dei propri crediti in misura variabile dal 40% al 60% del loro ammontare), disciplinate rispettivamente dagli artt. 256 e 258 TUEL.

In alternativa al dissesto finanziario, gli artt. 243-bis, ter e quater TUEL disciplinano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (o pre-dissesto) cui possono ricorrere, con deliberazione consiliare, gli

enti locali che verificano il sussistere di squilibri strutturali di bilancio in grado di determinare il dissesto²⁹.

Un ausilio alle difficoltà di pagamento degli enti locali è dato dal factoring. Il factoring è un cosiddetto contratto atipico perché non è regolato da una organica disciplina legale. L'attività di "factoring" è disciplinata soprattutto dagli articoli 1260-1267 del Codice Civile, dettati in tema di cessione del credito, e dalla Legge n. 52 del 21 febbraio 1991 (Legge sulla Cessione dei Crediti di Impresa).

Nel contratto di factoring è previsto il coinvolgimento di tre soggetti, qualificabili come: banca o intermediario (cessionario), cliente (cedente o fornitore), debitore (ceduto). Laddove la cessione di credito abbia quale debitore ceduto una pubblica amministrazione trovano applicazione un complesso di norme finalizzate a dare una particolare tutela all'Ente pubblico: Regio Decreto nr. 2440 del 1923, Articoli 69 e 70 recante "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e della contabilità dello Stato"; Decreto Legislativo nr. 163 del 2006, Art. 117 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"; Legge nr. 2248 del 1865: Art. 9, allegato E, "Legge sul contenzioso amministrativo".

Il factoring³⁰ è utile per tutte le imprese che non riescono a riscuotere regolarmente i crediti. I mancati pagamenti generano

²⁹ Specifiche disposizioni normative si applicano, infine, in caso di dissesto delle Università - in quanto enti pubblici non economici (d. lgs. 199/2011) - e di soppressione e messa in liquidazione di enti pubblici deficitari non soggetti all'applicazione delle procedure sopra descritte (legge 1404/1956).

Per quanto concerne gli enti pubblici economici si rileva come gli stessi siano assoggettabili alla procedura concorsuale di liquidazione coatta amministrativa volta a determinare la liquidazione dei beni dell'ente pubblico economico che si trovi in stato di insolvenza e, quindi, non più in grado di assolvere alle proprie obbligazioni, al fine di soddisfare i relativi creditori, nel rispetto del principio della *par condicio creditorum*. La procedura è finalizzata a estinguere l'ente ed è affidata ad un commissario liquidatore, incaricato di provvedere materialmente alla sua liquidazione mediante il compimento delle necessarie operazioni consistenti, principalmente, in una prima fase di accertamento del passivo e in una seconda e terza fase di liquidazione e ripartizione dell'attivo. La liquidazione coatta amministrativa comporta il rischio che i creditori dell'ente possano rimanere insoddisfatti, anche solo parzialmente, a valle della liquidazione dell'attivo, ove il ricavato non sia sufficiente a estinguere integralmente tutti i debiti contratti dall'ente. In tal caso, a differenza delle procedure di dissesto e riequilibrio, nessuna azione legale nei confronti dell'ente può venire in soccorso dei creditori. La ragione di questa differenza consiste proprio nel fatto che, con la liquidazione coatta amministrativa, l'ente è estinto, come nel caso del fallimento.

molte difficoltà alle imprese, e indirettamente al sistema economico, quali: effetti negativi sui flussi di cassa; maggiori oneri finanziari; riduzione o rinvio di investimenti; conseguenti ritardi nel pagamento dei propri fornitori; maggiore ricorso al credito bancario; spese di contenzioso; nei casi più gravi, stati d'insolvenza e in qualche caso fallimenti.

Per un'azienda che fornisce beni e/o servizi alla Pubblica Amministrazione e registra tempistiche di pagamento ben oltre la naturale scadenza contrattuale, il factoring pro-soluto è lo strumento finanziario più adatto perché garantisce: De-risking in conformità con i principi contabili IAS e USGAAP; certezza dell'incasso; efficientamento del processo; possibilità di operare con intermediari finanziari qualificati e controllati; Ottimizzazione del working capital; mantenimento delle buone relazioni commerciali tra fornitori e debitori.

Prima di procedere con l'acquisto pro soluto, l'intermediario finanziario svolge un'attività di *credit risk assessment* valutando non solo il merito creditizio del fornitore (solidità finanziaria, qualità della fatturazione, rispetto delle normative regolamentari applicabili) ma anche, e soprattutto, la qualità del credito (ad esempio l'anzianità delle fatture)³¹.

Le fonti pubbliche da cui poter attingere le informazioni necessarie per la valutazione degli enti, sono rappresentate soprattutto dai bilanci; dalla stampa; dalla gazzetta Ufficiale (per l'aggiornamento normativo). E' quindi molto importante implementare banche dati normative e quantitative da aggiornare costantemente.

I risultati della valutazione del rischio sono valorizzati nella formulazione del prezzo d'acquisto in cui sono inseriti, *inter alia*: (i) i costi operativi e di gestione; (ii) le valutazioni dei tempi dell'incasso dei crediti (iii) le valutazioni della qualità dell'esposizione creditizia. L'assenza di dati rende la valutazione più difficile e quindi rende il costo per il creditore più elevato.

³⁰ Per un quadro d'insieme sui servizi e i vantaggi del factoring, si può consultare la sezione "10 domande e 10 risposte sul factoring" dal sito web di Assifact, l'associazione italiana per il factoring.

³¹ Il processo di valutazione del rischio ha come finalità: classificare gli enti pubblici, in conformità a analisi quantitative e qualitative e attraverso metodi statistici, in diverse classi di rischio; determinare i tempi attesi d'incasso; definire PD (*probability of default*) e LGD (*loss given default*); formulare un prezzo *risk adjusted* che consenta di acquistare crediti anche verso gli enti meno virtuosi.

Dall'esperienza maturata in tema di analisi portafogli delle amministrazioni pubbliche, le maggiori criticità sono rappresentate soprattutto da asimmetria informativa. Sarebbe necessario intervenire per assicurare una maggiore disponibilità dei dati per consentire una più accurata valutazione dei rischi e quindi facilitare un maggiore intervento da parte degli intermediari finanziari, diminuendo la complessità del sistema e migliorando le relazioni tra i diversi attori. Per gli enti locali, in particolare, le difficoltà a stimare correttamente la probabilità di entrata in dissesto o riequilibrio finanziario dell'ente e la durata di una procedura di dissesto, rendono le stime più complesse.

Si registra inoltre la difficoltà a ottenere tempestivamente l'indicazione del periodo di competenza dei crediti oggetto della procedura e la durata del dissesto (vedi infra) e la mancanza di univocità d'interpretazione del fatturato compreso nel dissesto (se per data emissione fattura o per competenza dei crediti). Influiscono inoltre negativamente l'imprevedibilità della durata del dissesto; la nomina dell'OSL a distanza di molti mesi dopo la delibera del Comune; la mancanza di una fonte unica e certa in cui reperire le delibere di dissesto.

Tra le criticità, inoltre, va evidenziata la disciplina sull'opponibilità delle cessioni di credito nei confronti degli enti pubblici.

Con riferimento alla generalità dei contratti stipulati con soggetti tenuti al rispetto del Codice dei Contratti Pubblici (Decreto Legislativo 50 del 2016, entrato in vigore il 19 aprile 2016), per gli enti sanitari e le pubbliche amministrazioni, trovano applicazione le disposizioni previste dalla Legge 52 del 1991 in tema di cessione dei crediti d'impresa. Peraltro, l'art. 106, comma 13, del Codice dei Contratti Pubblici prevede una disciplina speciale con riferimento ai meccanismi di opponibilità di tali cessioni. Nel dettaglio, tale disposizione stabilisce che *"ai fini dell'opponibilità alle stazioni appaltanti, le cessioni di crediti devono essere stipulate mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e devono essere notificate alle amministrazioni debtrici". "Fatto salvo il rispetto degli obblighi di tracciabilità, le cessioni di crediti da corrispettivo di appalto, concessione, concorso di progettazione, sono efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche qualora queste non le rifiutino con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro quarantacinque giorni dalla notifica della cessione"*.

A seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legge 66 del 2014, convertito nella Legge 89 del 2014, l'art. 106 del Codice dei Contratti Pubblici è da ritenersi non applicabile, tuttavia, alle cessioni dei crediti certificati mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all'art. 7, comma 1,

del Decreto Legge 35 del 2013 (convertito, con modificazioni, con Legge 64 del 2013). Le cessioni dei crediti certificati, infatti, s'intendono notificate e sono efficaci e opponibili nei confronti delle amministrazioni cedute dalla data di comunicazione della cessione alla pubblica amministrazione attraverso la piattaforma elettronica, che costituisce data certa, qualora queste non le rifiutino entro sette giorni dalla ricezione di tale comunicazione (art. 37, comma 7-bis, Decreto Legge 66 del 2014).

La possibilità per la Pubblica Amministrazione di rifiutare le cessioni di credito - anche a distanza di così tanti giorni rispetto alla data di notifica cessione - si ripercuote negativamente soprattutto sui costi da sostenere per le aziende cedenti e genera una nuova inefficienza per il sistema. Se l'ente, infatti, rifiuta la cessione di credito, l'intermediario finanziario si trova a sostenere maggiori costi operativi e di gestione per recuperarlo e tale criticità si riflette nel prezzo d'acquisto dei crediti.

Nel complesso, le difficoltà evidenziate gravano sull'intero sistema finanziario, comportando un aggravio di costi da sostenere e una maggior difficoltà a smobilizzare crediti verso debitori di difficile valutazione. Per l'operatore finanziario, infatti, è fondamentale riuscire a prevedere tempi e importi d'incasso in modo da costruire modelli di *pricing* più efficienti e aderenti alla realtà. La costruzione di modelli predittivi affidabili presuppone trasparenza e libertà d'accesso alle informazioni e richiede che le stesse siano strutturate e omogenee per tutti gli enti. Le norme *sul Freedom of Information Act* e l'armonizzazione dei bilanci necessitano ancora di un processo di piena attuazione.

In tale situazione, in cui c'è un'oggettiva difficoltà nell'interpretare le norme che regolano il settore e che spesso non sono perfettamente coordinate tra loro, e in un cui i tempi di pagamento sono ancora lontani da quelli ottimali, il factoring può essere un valido strumento per conciliare le esigenze di tutti gli attori.

4. La questione delle funzioni fondamentali dei comuni e i poteri sostitutivi

Il carattere fondamentale (di alcune) delle funzioni svolte dal comune (ente di prossimità) è rilevante nell'analisi delle criticità finanziarie e dei rimedi per prevenirle e correggerle (braccio preventivo e correttivo). Non è possibile, infatti, proprio per questa ragione, mutuare, oltre un certo limite, la disciplina del fallimento. L'ente locale, in altri termini, non può cessare di esistere; qualcuno (un livello superiore di governo) deve subentrare nello svolgimento (o nella supervisione) delle funzioni necessarie che, e questo è l'altro elemento critico, devono essere svolte contestualmente alla risoluzione delle criticità accumulate. E' utile quindi analizzare il processo che ha portato all'enucleazione delle funzioni fondamentali degli enti sub-centrali in un sistema multi-livello.

4.1 L'interesse pubblico tra centro e autonomie.

Per affrontare la questione si deve ricorrere all'interpretazione di natura storica e teleologica.

Una citazione da un celebre saggio di Tocqueville³², può rappresentare un buon avvio del ragionamento. Nel discutere di talune residue libertà municipali sopravvissute al feudalesimo, e del successivo affermarsi del potere degli intendenti anche nella amministrazione delle città, sottolineava come "la stretta dipendenza delle città al regime degli intendenti e dei suoi delegati, e il conseguente accentramento, non impediva loro di rovinarsi". Aggiungendo come "l'intera storia amministrativa di quel tempo fosse piena dei loro dissesti finanziari".

Nella visione del grande storico e politico francese, il ricorso ai poteri di accentramento non era sufficiente a sanare l'eventuale dissesto finanziario delle città.

Un confronto con la situazione italiana ci mostra come, con attenzione agli elementi fondamentali delle disposizioni sugli enti locali contenute nella Legge di unificazione del 1865, si abbandona "la distinzione adottata dall'Assemblea francese tra funzioni *propres au pouvoir municipal* e funzioni *propres à l'administration générale de l'État et déléguées par lui aux municipalités*, sul presupposto che tutte le funzioni sono di competenza dello Stato e, quindi, tutte parimenti delegate da questo agli enti locali". In questo senso "la

³² Tocqueville, L'Antico regime e la Rivoluzione, Torino, 1989, p. 108

Legge del 1865 considera le funzioni sotto il profilo delle spese necessarie al loro espletamento e introduce la distinzione tra le spese obbligatorie e le spese facoltative".³³

L'art. 116 prevede venti categorie di spese obbligatorie (vedi *infra*). Esse si riferiscono "ad uffici amministrativi che gli enti locali devono adempiere nell'interesse dello Stato, o a funzioni riguardanti interessi particolari di maggiore importanza o quasi essenziali alle stesse amministrazioni".

A differenza dell'ordinamento tedesco che non ne fa un'enumerazione a sé stante, l'ordinamento italiano specifica quali siano tali spese obbligatorie.

Vi è da aggiungere, peraltro, che gli enti locali conservano un certo grado di discrezionalità nello svolgimento di questi compiti.

Infatti, la Legge del 1865 "fissa solo le spese minime alle quali il Comune e la Provincia devono provvedere: impone, cioè, l'esercizio della funzione, ma consente, poi, all'ente locale medesimo di determinare in concreto la specificità dell'interesse".³⁴

Quanto alle spese facoltative, inoltre, è lasciata al Comune una certa facoltà di scelta. Nel complesso, la facoltà d'azione amministrativa rimessa al Comune e alla Provincia è abbastanza elastica, potendosi graduare le due competenze, quella obbligatoria e quella facoltativa, sia a livello decisionale sia operativo.³⁵

Una conferma ci viene, ancora quarant'anni dopo la Legge del 1865, dal regolamento 12 febbraio 1911 n. 297 per l'esecuzione della Legge comunale e provinciale, che compie ad esempio un'enumerazione di possibili oggetti delle singole attività di polizia. Si tratta però "di indicazione meramente dimostrativa, come è non solo nella natura dell'autonomia comunale, ma come è specificamente avvertito negli stessi articoli".³⁶

Quello dei rapporti tra centro e autonomie, è peraltro un tema che non ha mai pace, con continui scavalcamenti ora di un polo, quello statale, ora dell'altro, quello comunale, nell'intero corso della storia ottocentesca e novecentesca.

A titolo esemplificativo della reviviscenza del centralismo, si può fare un cenno ad alcuni casi di dissesto di Comuni, verificatisi nell'ultimo ventennio dell'ottocento, e alle diverse modalità di

³³ Vesperini, I poteri locali, vol. 1, Roma, 1999, p. 23, cui nel prosieguo si farà precipuo riferimento.

³⁴ Vesperini, op. ult. cit., p. 24.

³⁵ Vedi sul punto Palma, Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Trattati di una parabola concettuale, I, Napoli, 1982, p. 370 ss.

³⁶ Iaccarino, Comune (dir. vig.), Enc. Dir., Vol. VIII, p. 194

reazione da parte dello Stato, ma anche della giurisprudenza. Essi riguardano Roma nel 1870, Firenze nel 1878, Napoli nel 1879.

In tutti tali casi l'intervento statale appare invasivo.

Così la Legge 14 giugno 1874 n. 1961 limita le spese facoltative, circoscrivendole entro le rispettive circoscrizioni amministrative. Altre disposizioni pongono precise condizioni al potere impositivo.

Anche la giurisprudenza si fa sentire, con attenzione all'assunzione dei prestiti, per cui il consiglio comunale deve dimostrarne la necessità e la convenienza, pure nei casi di opere di evidente utilità pubblica. Essa detta nuove prescrizioni sugli atti di disposizione patrimoniale del Comune.

Lo Stato addossa, per via normativa, al sistema delle autonomie numerose altre spese obbligatorie, oltre a quelle di cui alla Legge del 1865 e si avvale di poteri impositivi nei confronti di Comuni e Province.

La giurisprudenza interpreta estensivamente le norme regolatrici delle spese obbligatorie in molte materie, con una limitazione dell'autonomia locale.

4.2 Funzioni fondamentali e principio di sussidiarietà

La questione delle funzioni fondamentali si connette al principio di sussidiarietà. Ricca Salerno nel trattato Orlando, 1902, a pag. 694 afferma "Il principio fondamentale della legislazione inglese è questo: attribuire al comune di servizi personali e carichi tributari quanto può sostenerne; ciò che avanza assegnare alla contea; e ciò che supera le forze della contea eseguire con prestazioni e denaro dello Stato. E però sono numerose e importanti le attribuzioni delle autorità locali, come quelle che riguardano la pubblica sicurezza, la polizia sanitaria, l'assistenza pubblica, i ponti e le strade, i pesi e le misure, la ripartizione e percezione delle imposte, il reclutamento militare".

E in nota si cita Gneist: "il self-government è nel tempo stesso un sistema di amministrazione dello stato (funzioni locali di stato) e un sistema di organizzazione dei corpi locali; sistema amministrativo fondato sovra uffici onorifici e gratuiti e imposte comunali, conformemente alle leggi del paese". Altri danno la prevalenza "alle funzioni svolte autonomamente dalle amministrazioni locali per fini e interessi loro propri". Così Stein, che afferma: "il self-government è la partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, la quale appare come un organismo indipendente con propri scopi, proprie funzioni e propri diritti".

Si rileva una contraddizione tra la concezione organicista (Stein: "I corpi locali, in quanto esercitano alcune funzioni amministrative in una maniera indipendente, costituiscono parte dell'organismo dello stato") e l'affermazione, dello stesso, sui "propri" scopi, funzioni, diritti.

Per quanto concerne le funzioni, nel Regno Unito, dove per prima si manifesta l'articolazione territoriale dei poteri, si passa dall'assistenza ai poveri (1605) alla viabilità (1555, 1773), nella fase della *parish*, all'allargamento, con lo sviluppo della *county*, al distretto sanitario, al distretto scolastico, alle *union and highway-district* (poveri e strade). La legge del 1894 definisce competenze in tema di viabilità, igiene e beneficenza (s'introduce un consiglio per le parrocchie rurali "eletto dall'assemblea composta di tutti gli elettori politici e di contea residenti"). La legge del 1888 (*local government Act*) deferisce molti affari, gestiti dai giudici di pace (amministratori e magistrati), ai consigli di contea. La realtà inglese presenta ulteriori articolazioni, che fanno emergere uno spiccato self-government fondato sulla sovranità nazionale³⁷).

In Francia la rivoluzione annientò le autonomie locali, che riacquisirono una loro sfera solo nei primi anni di Luigi Filippo (1831-1833). La riacquisizione della personalità giuridica dei dipartimenti è del 1811, confermata nel 1838. Le competenze dei comuni: polizia locale, stato civile, istruzione elementare (in parte anche secondaria e professionale); quelle dei dipartimenti: "assistenza dei mentecatti e dei fanciulli abbandonati, scuole normali, certe istituzioni di beneficenza (depositi di mendicizia), strade e prigioni dipartimentali, locali per gli uffici giudiziari, prefettizi e sotto-prefettizi, certi

³⁷ Nelle funzioni fondamentali esercitate dai comuni (intesi come momenti elementari di aggregazione) si possono ritrovare in contropiede due "principi del comportamento non primariamente associati all'economia: la reciprocità e la redistribuzione" (Karl Polany, *La grande trasformazione*, Einaudi pag. 63). Entrambi questi aspetti caratterizzano gli enti di prossimità e rappresentano un interessante profilo di ricerca, per analizzare la tensione tra sviluppo in senso mercantile della società e la persistenza degli usi comuni. Un altro profilo di ricerca, che presenta forti connessioni con il precedente, è quello della relazione tra funzioni fondamentali e beni collettivi (*commons*), sulla scia delle riflessioni di Elinor Ostrom (E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*, Marsilio). L'autrice, premio Nobel per l'economia nel 2009, nel sostenere soluzioni alternative sia alla privatizzazione sia al forte ruolo d'istituzioni pubbliche e regole esterne, fonda la sua ricerca sulla possibilità di mantenere nel tempo regole e forme di autogoverno di uso selettivo delle risorse. Quest'approccio esalta la riflessione sulla dimensione locale dell'organizzazione sociale (si richiamano in tal senso due pubblicazioni dell'autrice: *Il governo locale negli Stati Uniti*, scritto con V. Ostrom e R.L. Bish, commissionato dalla Fondazione Olivetti; *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, 2005).

interessi agricoli, industriali e simili). Analogo processo si è sviluppato in Belgio e in Italia. Il comune è caratterizzato dall'impronta della località ("semplice comunanza di beni e d'interessi economici, come nelle epoche primitive"). "Il comune non è una semplice associazione economica, perché insieme cogli scopi di prosperità materiale ha scopi di civiltà e coltura" (Friedberg).

Nell'analisi del Ricca Salerno si può ritrovare anche il principio del federalismo fiscale: "Il comune è la prima e più naturale associazione di famiglie sopra un punto determinato dello spazio, la quale a causa della *proximité physique*, che, come dice il Taine, ne costituisce la base, è meglio in grado di conoscere certi bisogni collettivi e di soddisfarli". Funzioni: stato civile, scuole, vie, illuminazione, acqua potabile ("presuppongono la coabitazione di molti in un punto del territorio"). La diversificazione delle forme è funzionale alla varietà dei contesti: "in Francia e in Italia l'uniformità soverchia nuoce allo sviluppo e all'esercizio migliore di esse".

Sull'importanza dell'ente intermedio (provincia) il Serra Gropelli (1870), ne "dimostra egregiamente il fondamento naturale" "confutando gli argomenti degli avversari". Si pone la questione se "tutto quanto lo Stato nel complesso delle sue istituzioni e dei suoi ordinamenti sia il prodotto della legge", oppure se gli enti territoriali "siano determinati da cagioni naturali, inerenti lo stato della popolazione". L'essenza dell'ente intermedio è connessa a "quei rapporti d'interesse che si stabiliscono tra il centro e i comuni circostanti e riguardano la viabilità, la beneficenza, l'istruzione e simile" (viabilità e scuole sono ancora oggi le competenze principali delle province). Tra i comuni e lo stato si forma quindi "naturalmente una consociazione intermedia, provinciale, determinata da condizioni speciali di luogo, che son proprie di una determinata regione."

L'autonomia delle province italiane fu riconosciuta esplicitamente dalla legge comunale e provinciale del 1865.

Il fondamento delle amministrazioni locali (analogamente a quello delle istituzioni centrali) ha la sua base nella legge (Nel Regno Unito avviene attraverso un processo di unificazione progressivo, che assegna la "facoltà di levare imposte, vuoi generali, vuoi speciali, per determinati servizi, di stabilire monopoli fiscali e industriali e simili" (bills privati). Anche in Francia (sindaco) e Belgio e Italia (consiglio comunale) la potestà regolamentare ha un limite positivo nella legge (e nei regolamenti generali). I principali argomenti indicati dal legislatore sono sicurezza e igiene (dalla prima enumerazione del 1790 a quella del 1884).

In Italia il potere regolamentare dei comuni è delimitato dalla legge comunale e provinciale del 1889 (art. 111), che enumera beni

e istituzioni comunali, igiene, polizia, edilizia. Il limite è negativo: leggi e regolamenti generali, da un lato, e "consuetudini che fanno parte del diritto nazionale", dall'altro. Anche la legge sanitaria e di polizia rurale prevede di "provvedere in generale ad altri oggetti consimili". Questa notevole latitudine rende difficile la discriminazione tra funzione fondamentale e accessoria. La potestà tributaria è legata al consenso del parlamento (i tributi sono stabiliti dai comuni "in virtù di una vera e propria delegazione legislativa"). Sul rapporto tra i corpi deliberanti il Ricca ritiene "un anacronismo, una restaurazione dei poteri e spiriti autonomisti di un tempo, che sconvolgerebbe la costituzione dello stato moderno". Come questa tesi, formulata agli inizi del novecento, in una fase di consolidamento dello stato unitario, si possa declinare oggi, è interessante, per capire quale sia l'impatto dell'accresciuta complessità della dimensione multilivello (regioni con potere legislativo, sconosciute nell'ordinamento statutario, dimensione europea ed equiparazione tra i diversi livelli di governo operata dalla riforma costituzionale del 2001).

Nelle finanze locali si ritrova: l'elemento giuridico (base e confini); l'elemento sociale ed economico (assetto); l'elemento amministrativo (equivalente delle spese e delle entrate pubbliche).

Su questa base, deve essere ricercato un equilibrio tra coordinamento dei diversi livelli di governo, limitazione degli enti locali indotta dall'interesse generale e, allo stesso tempo, garanzia di una sfera sufficiente di autonomia. Ciò porta, con elasticità, a una triplice distinzione (V. E. Orlando): attribuzioni vietate; attribuzioni permesse (facoltative); attribuzioni imposte per legge (obbligatorie).

4.3 La natura delle spese dei comuni e delle provincie.

Da questo schema deriva la distinzione tra "spese necessarie od obbligatorie e spese volontarie o facoltative" (dalla legislazione belga del 1831, a quella francese del 1837 e, infine a quella italiana). Questa distinzione sconta, ovviamente, molti gradi di schematicità legati alla modificazione delle condizioni di riferimento, alla diversa grandezza dei comuni (e provincie), alla diversità delle funzioni di preferenza dei territori. L'enumerazione rappresenta quindi un approccio molto approssimativo e imperfetto.

La legge comunale e provinciale del 10 febbraio 1889 (art. 145) sceglie il criterio della specificazione delle spese obbligatorie (enumerazione). E' interessante notare come un elenco così risalente enumeri in molti casi funzioni ancora oggi fondamentali: "1) per l'ufficio e per l'archivio comunale; 2) per gli stipendi del segretario e degli altri impiegati e agenti; 3) per il servizio delle

riscossioni e dei pagamenti; 4) per le contribuzioni dovute dal comune; 5) pel servizio sanitario di medici, chirurghi e levatrici a beneficio esclusivo dei poveri; 6) per la conservazione del patrimonio comunale e l'adempimento degli obblighi che ne dipendono; 7) per il pagamento dei debiti esigibili; 8) per la sistemazione e manutenzione delle strade comunali, per la difesa dell'abitato contro fiumi e torrenti e per altre opere pubbliche in conformità delle leggi, delle convenzioni e delle consuetudini; 9) per la costruzione e il mantenimento di porti e fari e per altre opere marittime, conformemente alle leggi; 10) pel mantenimento e ristauo degli edifici e acquedotti comunali, delle vie interne e delle piazze pubbliche nei casi le leggi, i regolamenti e le consuetudini non provvedano altrimenti; 11) per i cimiteri; 12) per l'istruzione elementare dei due sessi; 13) per l'illuminazione, dove sia stabilita; 14) per i registri dello stato civile; 15) per l'associazione alla raccolta ufficiale degli atti del governo; 16) per le elezioni; 17) per le quote di concorso alle spese consorziali; 18) per la polizia locale, e generalmente per tutti quegli uffici che sono posti a carico dei comuni da speciali disposizioni di legge; 19) per la sala d'arresto presso la giudicatura del mandamento e per la custodia dei detenuti".

Tutte le altre spese sono considerate facoltative. Se per le spese obbligatorie non è effettuato adeguato stanziamento di bilancio, questo è eseguito dalla giunta provinciale amministrativa (sentito il consiglio comunale, art. 170). Si disegna in questo modo una sorta di duplicità del bilancio comunale, in cui una parte degli stanziamenti, connessa alle funzioni fondamentali è in qualche modo vincolata alla loro attuazione (e quindi resiste alle azioni di aggressione da parte dei creditori e alla carenza delle dotazioni di bilancio). Questa segmentazione, dal confine incerto, va distinta da quella riguardante le risorse vincolate, registrate sia in entrata sia in uscita, che non possono essere utilizzate in difformità (la violazione di questa regola, possibile attraverso un utilizzo non corretto della cassa, è sintomo di notevole criticità finanziaria)³⁸.

³⁸ La legge enumera anche le funzioni fondamentali delle provincie: 1) uffici e impiegati dell'amministrazione provinciale; 2) sistemazione, manutenzione dei ponti, degli argini e delle strade provinciali; 3) concorso alla costruzione ed al mantenimento degli argini contro fiumi e torrenti in conformità alle leggi; 4) costruzione e mantenimento dei fari ed altri servizi marittimi conformemente alle leggi; 5) pubblica istruzione, secondaria e tecnica, quando non vi provvedano particolari istituzioni e il governo; 6) accasermamento dei reali carabinieri; 7) visite sanitarie nei casi di epidemie e di epizoozie; 8) servizio delle riscossioni e dei pagamenti; 9) contributo alle spese consorziali; 10) mantenimento dei mentecatti e

Anche nel caso dei comuni molte competenze obbligatorie sono ancora oggi vigenti. Il regio decreto sull'ordinamento giudiziario del 1865, ad esempio, assegnava a questi "le spese necessarie per il primo stabilimento delle corti di assise e dei tribunali civili e penali, e quelle dei locali, dei mobili e simili" e così è stato fino alla legge 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), che le ha riportate in carico al ministero della giustizia (art.1 comma 526), modificando il preesistente meccanismo di anticipazione del comune e successivo rimborso. La legge comunale e provinciale attribuisce ai comuni la polizia locale, disciplinata da regolamenti approvati dal consiglio comunale (spesa obbligatoria). Altra competenza è quella dell'assistenza pubblica, mutuata in Italia dalle leggi francesi: "prima del 1865 la spesa per i mentecatti poveri era sostenuta per quattro quinti dallo stato e per l'altro quinto dal comune" (poi, dal 1889, è passata alle provincie); "continua l'obbligo per i comuni di rimborsare le spese di ospedalità per gli ammalati poveri" (opere pie).

Un altro aspetto riscontrabile fin dal primo assetto della finanza locale è la sovrapposizione di competenze tra i due livelli di governo (porti, fari e servizi marittimi; custodia dei boschi; spese d'impianto dei tiri a segno).

Un criterio diverso per discriminare spese obbligatorie e facoltative è quello riguardante la sfera d'azione propria o delegata dallo stato. Su questa base la "obbligatorietà delle spese si riferirebbe in particolar modo agli uffici di questa seconda specie, che direttamente provengono dal potere centrale". Questa bipartizione, troppo rigida, è stata ammorbidita dalla dottrina; Wagner, ad esempio distingue tre categorie di spese locali. Spese delegate in modo speciale ("per le quali lo stato ha stabilito un obbligo preciso dei corpi locali"); spese delegate in modo generale ("per le quali è lasciato al giudizio degli stessi corpi locali di fissarne il modo d'impiego od anche la somma da impiegarsi"); e spese volontarie o facoltative (non si deve comprimere troppo questa componente per non "menomarne la libertà e l'efficacia con danno degli interessi pubblici"). Roescher distingue "le spese per scopi di stato, le spese obbligatorie comunali e le spese facoltative comunali".

dei poveri della provincia; 11) pagamento di debiti esigibili; 12) ispezione delle scuole elementari; 13) pensioni agli allievi e alle allieve delle scuole normali a carico dello stato; 14) uffici di prefettura e sottoprefettura e relativa mobilia; 15) alloggio e mobilia dei prefetti e sottoprefetti. E' interessante notare come alcune funzioni, quali la viabilità e le scuole tecniche rappresentino ancora le principali competenze delle provincie.

Il venire meno dell'obbligatorietà "metterebbe in pericolo l'efficacia e l'esistenza medesima dei corpi locali, e nuocerebbero alla conservazione e al benessere dello stato"; si deve in altre parole distinguere, nell'intreccio che si riscontra nella prassi, "i bisogni generali o dei privati quali cittadini" (diritto di cittadinanza), dai "bisogni locali o dei semplici comunisti". Le spese facoltative sono spesso "risultato di tendenze civili e manifestazione di liberi sensi di autonomia locale" (queste spese hanno registrato molti interventi restrittivi dello stato, finalizzati alla riduzione del disavanzo attraverso il carico sui comuni di spese obbligatorie). Quest'azione ha stimolato la formazione di disavanzi strutturali, "cui si cercò di sopperire con un largo uso del credito pubblico". Anche oggi le spese facoltative nei comuni con criticità finanziarie sono particolarmente compresse.

Questo processo portò alla legge comunale e provinciale del 1889; "col nuovo ordinamento della giunta provinciale amministrativa si rinvigorì la tutela delle amministrazioni locali" (freni legali). In particolare sono disciplinati con precisione: la possibilità di stipulare mutui; assumere impegni per oltre cinque anni; spese facoltative in eccesso alle sovrainposte; regolazione di debiti, movimenti di capitali e spese ultraquinquennali. Contestualmente si ridusse l'onere dei contributi locali.

4.4 Le funzioni fondamentali dei comuni e i poteri sostitutivi nella Costituzione

La vicenda dell'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni ha seguito, nel regime repubblicano, un percorso tortuoso, senza trovare pieno compimento.

La Costituzione, riformata sul punto nel 2001, assegna alla legislazione esclusiva dello stato la definizione dei livelli essenziali³⁹ e delle funzioni fondamentali dei comuni⁴⁰. Le due questioni sono tra loro intimamente connesse, poiché la prima può essere intesa come una sorta di misura della seconda (si tratta del complesso tema dei fabbisogni e costi standard⁴¹). Mantenendo il ragionamento sulla

³⁹ Alla lettera m dell'art.117, secondo comma: "m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

⁴⁰ Alla lettera p) dell'art. 117, secondo comma: "p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

⁴¹ Il nodo dei costi e dei fabbisogni standard è il vero il punto critico del federalismo fiscale.

Il nuovo sistema di ripartizione delle risorse per gli enti territoriali dovrebbe essere basato sull'individuazione dei fabbisogni standard necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali. Il fabbisogno standard, dice la l. n. 42/2009, "valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica"; apparirebbe dunque come il livello ottimale di un servizio valutato a costi standard. Per ciascuna funzione fondamentale esercitata dai comuni (province e città metropolitane) dovranno essere quindi individuati i fabbisogni standard, stabilendo gli obiettivi di servizio connessi ai livelli essenziali delle prestazioni da erogare. Un'operazione tecnicamente molto complessa, che le norme cercano di delineare: l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi; l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità; l'enucleazione di un modello di stima dei fabbisogni sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche; la definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

La procedura di messa in pratica di tale metodo è stata affidata alla Sose (la società per gli studi di settore), coadiuvata dall'Ifel (centro studi dell'Anci), cui è stato assegnato il compito di predisporre l'impianto metodologico di riferimento e il monitoraggio dei parametri con cadenza annuale, garantendo una revisione, almeno, triennale della metodologia. Le metodologie elaborate sono state sottoposte ai complessi organismi creati per seguire l'attuazione del federalismo fiscale (la commissione tecnica e la conferenza permanente, istituita solo alla fine del 2013) e al MEF. Infine, una specifica procedura è prevista per la pubblicazione sia della nota metodologica, sia dei fabbisogni standard, per ciascun ente locale (schema di DPCM, verificato dal MEF, corredato di relazione tecnica, sottoposto al parere della commissione bicamerale sul federalismo fiscale e delle commissioni bilancio).

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208 del 2015) ha introdotto degli elementi di semplificazione. La supervisione del processo di calcolo è stata affidata alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS, art. 1, commi 31 e 32), che ha sostituito la COPAFF. Sono state previste inoltre "due procedure distinte per la revisione dei fabbisogni standard comunali". Una prima procedura "consente l'aggiornamento della base dati e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard a metodologie invariate seguendo un iter di approvazione veloce che non prevede l'intervento del parlamento". La seconda procedura, invece, rivolta all'approvazione della revisione della metodologia di stima dei fabbisogni standard continua a seguire l'iter di approvazione previsto dal decreto legislativo n. 216/2010, già percorso per l'approvazione delle metodologie vigenti e che, tra i vari passaggi, include l'intervento del Parlamento.

La sola descrizione del procedimento fa emergere una forte criticità: il complesso meccanismo, sembra destinato a determinare, in modo meccanico, l'ammontare delle risorse destinate agli enti territoriali per l'adempimento delle funzioni fondamentali. Non si configura, in altri termini, come guida per migliorare le situazioni difficili, fissazione di *benchmark* per dare responsabilità agli amministratori e ai decisori, strumento per la diffusione delle buone pratiche. S'immagina, di contro, una competizione darwiniana, in cui gli enti locali "virtuosi"

potranno trarre beneficio dalla propria efficienza, acquisendo al proprio bilancio la differenza positiva, eventualmente realizzata in ciascun anno finanziario, fra il fabbisogno standard e la spesa effettiva. Per non parlare del possibile utilizzo del meccanismo per fare brutalmente cassa nell'ambito di una manovra finanziaria.

Il ragionamento appare ancor più evidente se si analizza il processo di definizione dei fabbisogni standard messo a punto da Sose, che pure ha fatto molti progressi. Un punto importante è stato, il 6 giugno 2014, la presentazione dello studio di Sose sulla via italiana verso i fabbisogni standard (*Sen, standard expenditure needs*), risultato di un intenso lavoro durato tre anni. È la prima rappresentazione dei fabbisogni concernenti le funzioni essenziali di comuni e province delle regioni a statuto ordinario, si afferma nel rapporto, primo passo verso la definizione di un sistema perequativo non più connesso al parametro della spesa storica, considerata da molti fonte di distorsione nella distribuzione delle risorse e inefficienza nella fornitura dei servizi locali.

Per i comuni sono stati analizzati 6 funzioni e 12 servizi principali: servizi generali (entrate, anagrafe, ufficio tecnico, generali); polizia locale; servizi complementari dell'istruzione; strade pubbliche e trasporti (strade, trasporti); pianificazione del territorio e ambiente (pianificazione territoriale, rifiuti); servizi sociali (generali, asili nido).

Il primo problema con cui si è scontrato il lavoro di Sose è stato la mancanza d'informazioni, spesso incomplete.

Le informazioni disponibili sono state integrate attraverso la spedizione agli enti interessati di un questionario per ogni funzione. In questo modo è stato possibile costruire un nuovo database che, per la prima volta, ha permesso un'analisi dettagliata degli output, degli input, dei metodi di gestione e organizzazione delle decisioni effettuate nei processi di produzione dei servizi locali da parte degli enti locali (sulla base dei dati concernenti il 2009 e 2010).

Su questa base informativa è stato possibile applicare, nel 2015, il nuovo criterio, attribuendo il 20 per cento delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale sulla base del confronto tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali di ogni ente.

Dal 2016, sempre in base alla legge 208 del 2015 (art. 1, comma 17, lettera e) la quota è salita al 30 per cento ed è previsto un incremento negli anni successivi (40 per cento nel 2017 e 55 per cento nel 2018).

In base alla richiamata procedura semplificata introdotta dalla legge di stabilità 2016 i fabbisogni standard sono stati completamente rideterminati, a metodologia invariata, introducendo la base dati relativa al 2013. Per aggiornare la metodologia, dal 2017, Sose ha proposto un'apposita nota (Sose 2016) per attuare i tre obiettivi indicati dalla CTFS: semplificare i modelli esistenti senza ridurre la robustezza; allargare la platea dei servizi analizzati secondo la funzione di costo "in modo da dare maggiore rilevanza ai servizi svolti nella quantificazione del fabbisogno standard, fornendo congiuntamente maggiori informazioni in merito ai costi standard"; "introduzione di nuove metodologie che, sia pur in via sperimentale, possano dare indicazioni circa i livelli di efficienza nella produzione dei servizi" e consentano di individuare gruppi di comuni omogenei rendendo più semplice il confronto tra gli enti.

Questo articolato processo stimola alcune riflessioni.

1) Il lavoro svolto dovrebbe essere utilizzato per arricchire e integrare i flussi annuali di finanza pubblica (i bilanci in primo luogo). Altrimenti le informazioni, raccolte con grande sforzo, sono destinate a diventare rapidamente obsolete e a perdere di significatività. Delle dodici funzioni e sub-funzioni analizzate, per le

informazioni disponibili e la natura dei servizi analizzati, in dieci casi le spese standard sono state calcolate utilizzando una funzione di spesa, mentre in due casi (servizi complementari per l'istruzione e asili nido) è stato possibile adottare una funzione di costo.

2) Com'è stato acutamente rilevato, l'approccio originario, basato sulla ricerca del costo minimo necessario per produrre un servizio (che presenta in ogni caso, possibili distorsioni indotte da squilibri strutturali), si è spostato, per limitare eccessivi scostamenti dal benchmark, sul costo medio (che presenta un maggiore grado di astrazione rispetto alla realtà). Inoltre, nella maggioranza dei casi (dieci), non è stato possibile identificare "una misura del prodotto offerto, per non parlare di una misura della qualità". È stata stimata, quindi, una funzione di spesa, che collega insieme la spesa storica e le variabili che caratterizzano la domanda dei servizi pubblici locali. La stima della funzione di spesa dovrebbe consentire "di ottenere il fabbisogno medio standard di risorse per produrre un servizio per dati indicatori di bisogno del comune", ipotizzando che "quel servizio venga poi effettivamente erogato". Anche qui il livello di astrazione è molto elevato. E le possibili distorsioni molteplici. Il rischio è di considerare virtuosi i comuni che non offrono servizi (e spendono meno) e viziosi quelli che ne offrono di più (sostenendo maggiori oneri). Bisogna tenere conto, quindi, ampliando la ricerca, della quantità e della qualità dei servizi, oltre alla capacità e allo sforzo fiscale dell'ente locale. In questa direzione si sono mossi gli affinamenti dell'analisi, che ha portato a estendere le stime riconducibili alle funzioni di costo (oltre agli asili nido, le funzioni di istruzione pubblica – assistenza scolastica e refezione, edilizia scolastica – e lo smaltimento dei rifiuti, e a individuare, per il TPL e il settore sociale al netto degli asili nido, una funzione di spesa aumentata "che permette di identificare attraverso specifiche variabili (D) i differenziali di spesa positivi relativi alla presenza e alla tipologia del servizio svolto lasciando, però, la misurazione dell'intensità del servizio alle variabili di contesto della domanda" (Sose 2016, pag. 103).

3) Il prezioso lavoro di analisi svolto, che va ampliato e aggiornato, non deve essere utilizzato come principio nozionale per la ripartizione delle risorse e l'applicazione di meccanismi premiali e punitivi. Il limite più stringente, il solo che abbia veramente operato sulla finanza degli enti territoriali in questi anni è il concorso "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Lo stesso lavoro di Sose, nello spiegare la metodologia utilizzata per determinare i fabbisogni standard, afferma che, nel caso italiano, la legge ha prescritto un approccio top down. Questo implica una procedura a due stadi. In primo luogo, il vincolo di bilancio complessivo deve essere definito a livello macro, per stabilire l'ammontare complessivo delle risorse destinate alla perequazione dal governo centrale. In seguito, si procederà, con le metodologie accennate, alla determinazione, per ciascuna funzione, del coefficiente di ripartizione, tra i diversi enti; è questa un'altra buona ragione per evitare di assegnare un livello di coerenza ai risultati dell'esercizio di determinazione dei fabbisogni.

In assenza di un preliminare riequilibrio strutturale non appare praticabile alcun passaggio meccanico, per il finanziamento delle funzioni, dalla spesa storica (che incorpora, oltre alle inefficienze, il gap strutturale tra i territori) ai costi standard. Nessun mito, federalista o centralista, può sostituire la razionalità nei comportamenti del decisore, unica vera garanzia per gestire in modo equilibrato le risorse pubbliche. In questo contesto le metodologie di analisi di fabbisogni e costi

questione delle funzioni fondamentali, è possibile mettere a fuoco, con l'ausilio della giurisprudenza costituzionale, un ricco e intricato processo normativo⁴².

Una questione preliminare, che ha animato un ampio dibattito, riguarda l'intreccio della duplice distinzione tra funzioni fondamentali e facoltative da una parte (l'art. 117, già richiamato), e funzioni proprie e conferite, dall'altra (l'art. 118, secondo comma⁴³). La sentenza 22 del 2014 della Corte Costituzionale dirime la vicenda interpretativa, richiamando anche la giurisprudenza precedente.

“Questa Corte ha ritenuto, in linea più generale, che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. «indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali» (sentenza n. 220 del 2013)” (nostre le sottolineature).

“Peraltro”, prosegue la Corte, “al di là di quale possa essere la configurazione del rapporto tra le «funzioni fondamentali» degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), e le «funzioni proprie» di cui all'art. 118, secondo comma, Cost., in ogni caso «sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime» (sentenza n. 43 del 2004)”.

In base a questo criterio “si è escluso (sentenze n. 325 del 2010 e n. 272 del 2004) che la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica possa ascrivere all'ambito delle «funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane», perché «la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale»”. E, nello stesso tempo, con la sentenza n. 307 del 2009, si è “ritenuto, con specifico riferimento al servizio idrico integrato, che la non separabilità tra la

standard possono fornire un importante ausilio. La questione rappresenta uno dei filoni di approfondimento della Ricerca.

⁴² Una sintesi efficace si può ritrovare in G. Meloni, Le funzioni fondamentali dei comuni, in Fedrealismi.it, 19 dicembre 2012, di cui si farà ampio riferimento.

⁴³ Al secondo comma dell'art. 118: “I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze”.

gestione della rete e la gestione di detto servizio costituisca principio riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei Comuni, posto che «le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali»” (nostre le sottolineature).

La tipologia di funzioni fondamentali che emerge dalla riforma del 2001 tende quindi a riconoscere un “nucleo di funzioni caratterizzanti essenziali e imprescindibili di ciascun livello autonomo di governo locale, che il legislatore statale ha il compito di definire” (Meloni, 2102).

Le funzioni fondamentali dovrebbero rappresentare, in altre parole, “la dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile di ciascun ente locale costituzionalmente garantito”. Si pone in questo quadro il problema della dimensione ottimale per l'esercizio di queste funzioni, oggetto anch'essa di molteplici interventi del legislatore. E' il grande tema della gestione associata⁴⁴ delle funzioni, delle unioni e delle fusioni dei comuni, che s'intreccia con quello delle funzioni fondamentali. Se il richiamato tema dei fabbisogni e dei costi standard ne costituisce la misura, quello della dimensione ottimale individua il modo per fornirle con maggiore efficacia ed efficienza⁴⁵.

⁴⁴ L'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni è stata posposta al 2019 dalla legge di bilancio per il 2018 (vedi infra).

⁴⁵ La tendenza al cosiddetto *rescaling* amministrativo appare ineluttabile. Dal livello sovra-nazionale a quelli di maggiore prossimità la dimensione minima tende ad aumentare; maggiori possibilità di collegamento, connessioni digitali impensabili, crescente integrazione dei mercati, in una parola la globalizzazione, tende ad allargare la dimensione territoriale minima ottimale per la gestione di sistemi complessi. Una scala più grande rende possibili decisioni più difficili, seguire l'evoluzione normativa, cogliere le occasioni d'investimento. Sotto il profilo economico si realizzano efficaci economie di scala al superamento di una certa soglia (la dimensione ottimale sembra collocarsi tra i 20 e i 30 mila abitanti, con significative diseconomie sotto i 5.000 abitanti e sopra i 60.000). Per un approfondimento si rinvia a: “Le fusioni dei comuni in Italia: un fenomeno in crescita”, di D. Cirillo, M. Degni F. M. Lanzoni, C. Rau e alla bibliografia ivi indicata che si richiama in quanto la questione rappresenta uno dei filoni di approfondimento della Ricerca. Dall'analisi emerge che forme di aggregazione diverse rispetto alla fusione rappresentano un livello sub-ottimale, sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza, ma, a ben vedere anche sotto quello della democraticità (intesa nel senso della scelta cognitiva da assumere alla conclusione del processo). Il raggruppamento dei comuni è essenziale per migliorare il sistema multilivello (economie di scala, dimensione ottimale, maggiore capacità propulsiva

Il percorso attuativo della riforma vede, come primo intervento normativo che affronta il tema in esame, la legge 131 del 2003 (cosiddetta legge La Loggia), nell'ambito di un dispositivo finalizzato ad adeguare l'ordinamento alla riforma del titolo V. L'importante riforma costituzionale era stata approvata al termine della XIII legislatura per opera di un decisore che, di lì a poco, uscirà sconfitto dal confronto elettorale. Il nuovo *policy maker*, che guiderà il governo del paese nella XIV legislatura, si trova quindi ad attuare un provvedimento che aveva avversato, nonostante l'apporto dato al suo contenuto, frutto di ampia mediazione sia a livello parlamentare, sia nell'ambito del sistema multilivello.

L'art. 2 della legge contiene una delega, non esercitata nonostante le proroghe concesse, per l'attuazione della richiamata lettera p), secondo comma, dell'articolo 117 della Costituzione, diretta all'individuazione delle funzioni fondamentali, essenziali per il funzionamento dei comuni, e "per il soddisfacimento dei bisogni

nella gestione dei servizi e nella programmazione degli investimenti). E' possibile costruire un sistema di partecipazione organizzata che renda possibile un ampio coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni (particolare strutturazione può essere data alla partecipazione alle scelte d'investimento). Appare necessario, per realizzare l'obiettivo, affiancare al sistema d'incentivi messo in campo dal legislatore per favorire un approccio volontario al raggruppamento, un'azione diretta modellata sui livelli di aggregazione economica sperimentati in questi anni. Si veda in particolare: Aimo P. (2007) Amministrazioni locali e grandi città in Italia: uniformità dell'ordinamento e dimensione territoriale, Annale ISAP 15/2007, pp. 127-139; Allegretti U., Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia, in Democrazia e diritto, n.3 del 2006; Baldi, B. e Xilo, G. (2012), Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme, in «Istituzioni del Federalismo», Anno XXXIII, Q.1 2012 «Dall'Unione alla fusione dei Comuni»; Barrera P., La riforma degli enti locali ai blocchi di partenza: con le funzioni associate finalmente si fa sul serio, Astrid; Bilancia P., L'associazionismo obbligatorio dei comuni nelle più recenti evoluzioni amministrative, www.federalismi.it, 2012 numero 16; Bonelli E. (2001) Governo locale sussidiarietà e federalismo fiscale, Giappicchelli, Torino. Bonomi A., Comuni polvere, polvere comunità, numero monografico di *Communitas*, n.3/4 del 2005, Cortese A, la riduzione del numero dei comuni: un tema che meriterebbe maggiore attenzione, Università Roma Tre, working paper numero 104 del 2009; Filippini, La modifica di confini regionali per distacco di comuni nell'esperienza dell'alta Valmarecchia, in *Istituzioni del Federalismo* n.5 del 2009; Fiorillo F., Robotti L. (a cura di) L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienza concreta, Francoangeli, Milano, 2006. Habermas J., La teoria dell'agire comunicativo, Mulino 1984; Padrini G., Federalismo tra istanze di efficienza, fallimenti di mercato e fallimenti del governo. Lo strumento delle unioni territoriali, <http://amsacta.unibo.it/3515/>; Massa, L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni (Forum Quaderni costituzionali) www.forumcostituzionale.it

primari delle comunità di riferimento". Nei principi direttivi (lettera b) il concetto è ribadito: prevedere la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il suo funzionamento e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, delle funzioni storicamente svolte.

S'indicano in questo modo "sia le funzioni cosiddette istituzionali, sia quelle più propriamente amministrative nonché gestionali".

E' utile ripercorrere, seppur brevemente, il percorso incompiuto della legge La Loggia poiché dalla relazione prodotta dal comitato tecnico scientifico istituito presso il ministero dell'interno e dallo schema di decreto legislativo di riforma del TUEL, licenziato dal Consiglio dei Ministri il 2 dicembre 2005, emergono profili interessanti (ANCI, 2008). La messa a punto del testo ha richiesto la preliminare discussione sul concetto di funzioni fondamentali, che entrano per la prima volta nel diritto positivo con la modifica del titolo V.

Una prima impostazione teorica associa le funzioni fondamentali alla loro natura "istituzionale". Lo stato, che ha la competenza esclusiva, deve disporre una disciplina di tipo ordinamentale, per completare le funzioni direttamente previste dalla Carta (statutaria, regolamentare e finanziaria) e quelle che non sono menzionate (organizzativa e amministrativa). La collocazione delle funzioni fondamentali nell'art. 117, comma 2, lettera p (anziché nel 118) e la "connessione sistematica con gli ulteriori oggetti di competenza esclusiva statale" (legislazione elettorale e organi di governo) farebbero propendere per una "valenza spiccatamente organizzativa".

Quest'approccio è stato considerato eccessivamente statalista. Con la riforma del titolo V l'abolizione dei controlli e la limitazione della competenza statale ai tre oggetti indicati nella lettera p si supererebbe la "nozione unitaria e uniforme di ordinamento degli enti locali", sciolta nell'autorganizzazione, da inverare attraverso la potestà statutaria costituzionalizzata (art. 114, comma 2). In quest'ottica le funzioni fondamentali sarebbero inquadrare in "una matrice eminentemente organizzativa".

La sintesi di questi due approcci si ritrova nella richiamata posizione intermedia, che attribuisce alle funzioni fondamentali carattere amministrativo e istituzionale. In altre parole "le funzioni fondamentali di tipo istituzionale sarebbero finalizzate a integrare, con norme di organizzazione, quelle di tipo amministrativo" (il potere statale in questo modo, risulta contenuto, senza rinunciare alla valenza anche organizzativa, delle funzioni fondamentali). Questo equilibrio si ritrova nel richiamato articolo 2 comma 4, lettera b, della legge 131 del 2003 (bisogni primari e funzionamento dell'ente), e nel decreto legislativo del 2005, dove si ritrovano due elencazioni di

funzioni fondamentali. Una di natura essenzialmente amministrativa, ricostruita intorno ai settori organici di materie raggruppati nel DPR 616 del 1977 e nel decreto legislativo 112 del 1998, specifica per tipologia di ente; l'altra, comune, estesa a compiti di natura istituzionale (normativa, organizzazione, programmazione, gestione finanziaria e contabile).

Nella XV legislatura, che registra una nuova alternanza, la duplice caratterizzazione delle funzioni fondamentali è riproposta nel disegno di legge del governo (Atto Senato 1462), che non sarà approvato per il decorso prematuro della legislatura.

La caratterizzazione data alle funzioni fondamentali di tipo istituzionale si fonda sulla trasversalità ("attitudine ad attraversare gli specifici campi materiali di spettanza dell'ente locale incidendo indifferentemente su ciascuno di questi"). Sotto questo profilo le funzioni istituzionali non costituiscono un terreno illimitato per l'intervento statale, bensì "strumenti volti alla ricostruzione del DNA delle istituzioni territoriali infra-regionali anche sul terreno dell'amministrazione, in un'ottica di garanzia nei confronti della legge regionale, ma anche, per certi versi, di quella statale" (in questo senso il discorso si collega anche alla titolarità di funzioni proprie, da parte degli enti territoriali, in base all'articolo 118, che solo in parte coincidono con quelle fondamentali, e che esprimono "l'immediatezza del rapporto tra ente e comunità territoriale di riferimento").

Questo criterio va temperato con scelte ormai consolidate, in base alle quali sono stati inseriti compiti di programmazione (e partecipazione alla programmazione) per talune funzioni fondamentali dei comuni, di carattere amministrativo (energia, commercio, urbanistica, inquinamento acustico, viabilità, trasporti, protezione civile, tutela della salute, servizi sociali, spettacolo), senza escludere "l'attitudine trasversale delle funzioni istituzionali nei confronti di tutte le materie".

Tra le funzioni fondamentali rientrano anche quella normativa e di organizzazione assegnati direttamente da norme costituzionali (articolo 114, comma 2⁴⁶ e 117, comma 6, secondo periodo⁴⁷). La latitudine della legislazione statale deve pertanto considerare questo limite, per evitare di invadere l'autonomia statutaria dei comuni. L'inclusione della funzione normativa tra quelle fondamentali di tipo istituzionale ha quindi un carattere ricognitivo (vale il principio di

⁴⁶ "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi stabiliti dalla Costituzione"

⁴⁷ "..... I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione delle funzioni loro attribuite".

trasversalità). Per questo non sono incluse le funzioni di regolazione tra quelle di tipo amministrativo (a eccezione del regolamento edilizio "in quanto recante una disciplina estesa ai rapporti inter privati e dunque esorbitante" l'ambito dell'articolo 117, sesto comma. In tutti gli altri casi, l'attribuzione della potestà regolamentare al comune rappresenta "un percorso logico in forza del quale l'attribuzione della funzione amministrativa rappresenta un presupposto necessario all'attivazione dei relativi poteri di regolazione".

La declinazione delle funzioni fondamentali di tipo amministrativo pone il problema del livello di dettaglio cui scendere (se fermarsi a generici settori di attività o spingersi a identificare puntuali compiti di amministrazione).

La scelta del primo approccio presuppone la convinzione secondo cui le funzioni fondamentali non rappresentano "un'autonoma categoria di funzioni amministrative, distinta da quelle previste nell'articolo 118". Non ci sarebbe quindi una distinzione tra funzioni fondamentali e non, ma tra una disciplina settoriale delle funzioni, a carattere generale (di competenza statale) e una disciplina allocativa (rimessa allo stato o alla regione in base alle competenze). La norma base per la definizione delle funzioni fondamentali dei comuni, con quest'approccio, è l'articolo 13, comma 1 del TUEL⁴⁸, che prescrivendo un'assegnazione potenzialmente molto differenziata su base regionale (salvo quanto non sia espressamente attribuito dalla legge ad altri soggetti), potrebbe incidere sulla fissazione dei requisiti minimi di uniformità.

La scelta del secondo orientamento, in base al quale la legge statale di attuazione della lettera p individua puntualmente le funzioni dei comuni, fa sì che le funzioni fondamentali di tipo amministrativo assorbano anche una parte delle funzioni proprie previste dall'articolo 118. Di conseguenza la legislazione regionale "potrebbe svilupparsi solo sul terreno delle funzioni conferite" (e quindi risulterebbe molto ridimensionata). In questo quadro il richiamato articolo 13 del TUEL rappresenta solo una premessa per il processo di individuazione delle funzioni fondamentali, che "finirebbero per assumere una duplice valenza garantistica", sia rispetto all'unità dell'ordinamento, sia rispetto a possibili tendenze regio-centriche.

La richiamata legge La Loggia sembra scegliere il secondo approccio (legislazione statale di dettaglio), ma lo schema di decreto

⁴⁸ Art. 13, comma 1 TUEL: "Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze"

legislativo del dicembre 2005 indica un elenco di settori organici, che non sono ulteriormente articolati in materie (com'era avvenuto per i richiamati corpi normativi del 1977 e del 1998).

Il disegno di legge 1464 indica una soluzione di compromesso. Da una parte lo stato è titolare dell'individuazione delle funzioni fondamentali a prescindere dal riparto di competenze disposto dall'articolo 117 e le regioni adeguano la propria legislazione a quella statale d'individuazione delle funzioni fondamentali. Dall'altra le regioni allocano "le funzioni amministrative e le relative risorse in modo organico a comuni, province e città metropolitane al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze". Com'è stato rilevato "se tra le funzioni amministrative rimesse all'allocazione regionale fossero ricomprese anche quelle fondamentali, si determinerebbe in seno al complesso normativo [...] un'insanabile aporia" (ANCI, 2008).

Il punto di vista dei comuni, in altre parole, è per un'assegnazione alla competenza statale del compito di identificare sia l'individuazione sia l'allocazione delle funzioni fondamentali, tenendo conto peraltro dei conferimenti già operati dalla legislazione regionale, in coerenza con il riferimento alle funzioni storicamente svolte, che non esclude una riconsiderazione in senso evolutivo, che potrebbe anche escludere alcune funzioni non (o non più) fondamentali⁴⁹. Il decalogo

⁴⁹ Il punto di vista dei comuni prima della legge 42 del 2009 può desumere dall'elenco delle funzioni fondamentali allegato al richiamato documento del 2008. La ricognizione prova a sciogliere i principali nodi tenendo conto delle funzioni storicamente svolte dalle regioni e mantenendo il doppio livello di specificazione dei corpi normativi risalenti (1977 e 1998). Su questa base sono individuati due blocchi riguardanti le funzioni a carattere istituzionale e amministrativo. Il dettaglio del primo contempla 7 funzioni (normativa; di programmazione - e di partecipazione a quella di altri livelli di governo -; di organizzazione e gestione del personale; di controllo interno; finanziaria, tributaria, contabile, patrimoniale; di vigilanza e controllo; di raccolta e elaborazione dei dati informativi e statistici). Più articolato è il decalogo delle funzioni amministrative, che si suddivide in settori e sotto-settori. Il settore "*Sviluppo economico e attività produttive*" include 6 sotto-settori. Artigianato, che è articolato in: localizzazione d'insediamenti e imprese artigiane, apprestamento e gestione di aree per l'insediamento d'imprese artigiane, promozione e attuazione degli strumenti di programmazione negoziata, valorizzazione delle risorse e dei prodotti locali, autorizzazione all'avvio di attività artigianali. Industria, che è articolato in localizzazione e rilocalizzazione d'insediamenti e attività industriali; individuazione, realizzazione, ampliamento, riqualificazione e gestione dei servizi delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate; promozione e attuazione degli strumenti di programmazione negoziata; promozione delle condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo delle attività produttive e assistenza alle imprese; sportello unico delle imprese. Energia, che è articolata in funzioni di programmazione riguardo le fonti rinnovabili; controllo sul rendimento energetico degli impianti termici; certificazione

energetica degli edifici. Fiere e mercati, che è articolato in riconoscimento della qualifica di manifestazioni fieristiche locali; autorizzazione al loro svolgimento (poteri di vigilanza). Turismo, che è articolato in autorizzazione all'esercizio delle attività ricettive (poteri di vigilanza); rilascio delle concessioni su beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale per finalità turistico-ricreative (poteri di vigilanza); promozione delle risorse turistiche locali; individuazione aree di sosta. Commercio, somministrazione di bevande e alimenti e distribuzione carburanti, che è articolata in programmazione e pianificazione delle attività commerciali; determinazione dei criteri per lo sviluppo degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande; autorizzazione all'apertura e al trasferimento degli esercizi di somministrazione (poteri di vigilanza); determinazione del limite minimo e del limite massimo degli orari di apertura degli esercizi di somministrazione; provvedimenti abilitanti all'esercizio dell'attività commerciale in sede fissa e su area pubblica (poteri di vigilanza); determinazione del limite minimo e massimo degli orari di apertura delle attività commerciali in sede fissa e su area pubblica; pianificazione per la localizzazione d'impianti di distribuzione situati lungo la viabilità ordinaria e a uso privato; provvedimenti autorizzativi per impianti di distribuzione carburanti situati lungo la viabilità ordinaria (poteri di vigilanza); regolamentazione degli orari di apertura degli impianti di distribuzione di carburanti siti lungo la viabilità ordinaria; coordinamento degli orari dei servizi al cittadino.

Il settore "*Territorio, ambiente e infrastrutture*" include 14 sotto-settori. Territorio e urbanistica, che è articolato in adozione degli strumenti urbanistici generali e attuativi e relative varianti (piano regolatore generale - PRG - intercomunale, PRG comunale, Piani attuativi, Piani di lottizzazione, Piani regolatori particolareggiati, Piani di zona per l'edilizia economica e popolare; Piani di recupero del patrimonio edilizio esistente); regolamentazione dell'attività edilizia (Regolamento edilizio, norme urbanistico-edilizie di attuazione del PRG, norme igienico-tecniche per l'edilizia abitativa e produttiva, norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche); vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e adozione dei provvedimenti repressivi; gestione delle attività di edilizia privata (sportello unico edilizia); gestione di interventi di recupero urbano e riqualificazione urbana; conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti del catasto terreni ed edilizio, nonché revisione degli estimi e del classamento; disciplina e amministrazione degli usi civici di competenza comunale. Edilizia residenziale pubblica, che è articolato in rilevazione del fabbisogno abitativo e individuazione delle tipologie d'intervento atte a soddisfare il fabbisogno rilevato (PEEP); accertamento dei requisiti soggettivi per l'accesso ai finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica; gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; interventi di recupero e manutenzione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; autorizzazione alla cessione in proprietà del patrimonio edilizio realizzato dalle cooperative a proprietà indivisa; formazione e gestione di bandi di concorso, nonché formazione e approvazione delle relative graduatorie, per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; comminazione di misure per l'occupazione e la detenzione di alloggi senza titolo. Protezione della natura, che comprende l'attività di proposta, programmazione coordinamento e controllo degli interventi di aree naturali protette e gestione di quelle di rilievo locale (poteri di sorveglianza). Attività a rischio d'incidente rilevante, che si articola in previsione o inserimento nel PRG delle distanze e fasce territoriali di sicurezza e protezione; messa a disposizione in favore della popolazione delle informazioni sulle misure di sicurezza e sulle norme da seguire in caso d'incidente rilevante, nonché sugli esiti

delle relative istruttorie tecniche. Inquinamento delle acque, che comprende l'autorizzazione allo scarico nelle pubbliche fognature. Inquinamento acustico, che si articola in adozione del piano comunale di classificazione acustica e adozione del piano comunale di risanamento acustico. Inquinamento atmosferico, che comprende il controllo delle emissioni in atmosfera derivanti dalla circolazione dei veicoli. Inquinamento elettro-magnetico, che comprende compiti di pianificazione inerenti alla localizzazione degli impianti di tele-radio-comunicazione. Gestione dei rifiuti, che si articola in gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati avviati allo smaltimento (raccolta selezionata del trasporto e dello smaltimento, della realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento); bonifica dei siti inquinati. Risorse idriche, che si articola in progettazione e realizzazione di opere idrauliche, difesa degli abitati dai fenomeni di dissesto, consolidamento dei versanti, inclusa la manutenzione degli alvei; attività inerenti al sistema idrico integrato (adduzione e distribuzione dell'acqua per usi civili, rete e servizio fognatura, impianti di depurazione delle acque reflue e di smaltimento dei fanghi, redistribuzione dell'acqua depurata per l'uso di aziende produttive. Opere pubbliche, che si articolano in progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione delle opere pubbliche di competenza comunale; costruzione, manutenzione e gestione d'impianti d'illuminazione pubblica; progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione delle opere concernenti l'edilizia di culto. Viabilità, che si articola in classificazione e declassificazione delle strade comunali, rurali e vicinali; relativa progettazione, costruzione gestione e manutenzione; pianificazione e regolamentazione della circolazione stradale e dell'uso delle aree pubbliche di competenza comunale, rilascio di concessioni di suolo e sottosuolo; costruzione e gestione di parcheggi, gestione di parcometri. Trasporti, che si articola in funzioni di programmazione e di amministrazione/gestione dei servizi di trasporto pubblico automobilistici, tranviari, filoviari, metropolitani e a fune compresi nei propri ambiti territoriali; rilascio dei titoli abitativi per l'esercizio del servizio di trasporto pubblico non di linea. Protezione civile, che si articola in predisposizione e attuazione dei piani comunali e intercomunali di emergenza; attivazione degli interventi di prima emergenza alla popolazione colpita da eventi calamitosi e approntamento dei mezzi e delle strutture necessari; informazione alla popolazione sulle situazioni di pericolo e sui rischi presenti sul proprio territorio.

Il settore "*Servizi alla persona e alla comunità*" si articola in 6 sotto-settori. Tutela della salute, che si articola a sua volta in partecipazione alla programmazione sanitaria regionale; servizi e concessioni cimiteriali; funzioni in materia di polizia sanitaria, veterinaria e mortuaria; adozione di provvedimenti contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie o d'igiene pubblica, in altre parole a tutela dell'incolumità dei cittadini. Servizi sociali, che si articolano in approvazione dei piani di zona; adozione della carta comunale dei servizi sociali; definizione dei parametri di valutazione al relativo accesso; autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi socio-assistenziali e delle strutture erogatrici a gestione pubblica o privata; erogazione di servizi socio-assistenziali e di prestazioni economiche (tossicodipendenze, sostegno domiciliare per non autosufficienti, accoglienza extra comunitari, case di riposo per anziani, bagni pubblici e alberghi diurni, assistenza ai disabili e menomati). Istruzione scolastica, che si articola in pianificazione, costruzione, manutenzione, arredamento degli edifici di scuole materne, d'istruzione primaria e secondaria non superiore; istituzione e gestione di asili nido (servizi educativi per la prima infanzia); assistenza scolastica in materia di mense, trasporto, fornitura di libri di testo e dotazione biblioteche; supporto al

è molto ampio e include funzioni di partecipazione ad attività di programmazione di altri livelli di governo (regioni in particolare), funzioni di regolazione e autorizzazione, funzioni amministrative essenziali di servizi dello stato (anagrafe, servizio elettorale, stato civile, statistica) e, infine, veri e propri servizi ai cittadini e alle imprese, di rilevanza diversa. In alcuni casi (spettacolo, sport, attività culturali), pur trattandosi d'interventi sicuramente legittimi e auspicabili, la sistemazione più corretta sarebbe probabilmente al di fuori del perimetro delle funzioni fondamentali, tra quelle facoltative.

Una questione connessa alla definizione delle funzioni fondamentali è quella, già richiamata, della scala necessaria per la

servizio d'istruzione (materna, primaria e secondaria non superiore) per alunni portatori di handicap o in condizione di svantaggio; vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico. Beni e attività culturali, che si articolano in istituzione gestione e conservazione di musei, pinacoteche, raccolte di beni storici, artistici e bibliografici d'interesse comunale e di archivi comunali; formulazione di proposte allo stato ai fini dell'apposizione del vincolo d'interesse storico e artistico, nonché vigilanza sui beni vincolati; istituzione e gestione di giardini botanici, giardini e musei zoologici; promozione di attività culturali (organizzazione di mostre, rassegne e spettacoli, pubblicazioni storiche e artistiche, organizzazione e sostegno di fondazioni e associazioni culturali di interesse locale). Spettacolo, che si articola nella promozione delle attività espositive e delle arti visive nonché delle attività musicali, teatrali, di danza, cinematografiche, circensi, dello spettacolo viaggiante, di rassegne e festival; partecipazione alla programmazione regionale in materia di spettacolo; individuazione delle aree per l'allestimento dei circhi, dei parchi di divertimento e per l'esercizio dello spettacolo viaggiante; attuazione d'interventi di predisposizione, restauro, adeguamento e qualificazione di sedi e attrezzature destinate alle attività di spettacolo; rilascio delle autorizzazioni per circhi e attività dello spettacolo viaggiante. Sport, che si articola nella partecipazione alla programmazione regionale in materia di sport; realizzazione, gestione, manutenzione e funzionamento d'impianti e di attrezzature sportive d'interesse comunale; promozione e sostegno delle attività sportive, con specifico riferimento alle scuole.

Il settore "*Polizia amministrativa*" non si articola in sotto-settori e prevede l'istituzione di appositi servizi di polizia locale rivolti al controllo della mobilità e sicurezza stradale; alla tutela del consumatore, con riferimento alle attività commerciali; alla tutela della qualità urbana e rurale, con particolare riferimento alle attività di controllo edilizio; alla tutela della vivibilità e della sicurezza urbana e rurale, con particolare riferimento all'attività di polizia giudiziaria; al supporto nelle attività di controllo spettanti agli organi di vigilanza preposti alla verifica della sicurezza e regolarità sul lavoro; al controllo relativo ai tributi locali; al soccorso in caso di calamità, catastrofi e altri eventi che richiedano interventi di protezione civile; all'accertamento degli illeciti amministrativi con irrogazione delle relative sanzioni.

Si rilevano infine compiti fondamentali del comune per servizi di competenza statale riguardanti il servizio elettorale, il servizio di stato civile, il servizio di anagrafe, il servizio di leva militare, il servizio di statistica.

loro esplicazione. Un conto è, infatti, l'assegnazione di una funzione al livello di governo più adeguato; altro sarebbe distribuire le funzioni fondamentali a macchia di leopardo, in base alla dimensione dei comuni. Per risolvere quest'aporia è necessaria l'individuazione di forme di gestione associata, che non possono essere lasciate alla discrezionalità degli enti (*vedi infra*).

La vicenda della Carta delle Autonomie si snoda anche nella XVI legislatura, senza giungere al traguardo. Il disegno di legge del governo (Atto camera 3188) è approvato il 30 giugno 2010, ma non supera l'esame del Senato, pur essendo collegato alla manovra di finanza pubblica. Dal binario morto non esce neppure nella legislatura successiva. Prevalgono altre disposizioni, maggiormente permeate dalla dimensione finanziaria. Il testo licenziato dalla Camera enucleava le funzioni fondamentali dei comuni. Dall'articolo 2 del richiamato disegno di legge scaturisce un ricco catalogo (22 funzioni) "ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni" (la seconda, il coordinamento, inserita nel corso dell'esame parlamentare). Il richiamato articolo 13 del TUEL, che attribuisce ai comuni tutte le funzioni amministrative nei tre settori organici (servizi alla persona e alla comunità, assetto e utilizzazione del territorio e sviluppo economico), non è esplicitamente preso in esame, poiché il nuovo testo prevedeva una delega per l'adozione della Carta delle autonomie, con l'intento di riunire e coordinare sistematicamente le disposizioni statali in tema di enti locali. Il catalogo si mantiene nel solco della mediazione già realizzata per il richiamato disegno di legge della legislatura precedente, con una maggiore latitudine assegnata alla potestà regionale (anche se è prevista la possibilità di attribuire funzioni regionali ai comuni per garantirne l'effettivo esercizio) e un livello di dettaglio più contenuto rispetto a quello espresso nel documento dell'ANCI.

Le funzioni strumentali riguardano le prime sei funzioni (lettere dalla a alla f). Si tratta della normazione sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni; della programmazione e la pianificazione nell'ambito delle funzioni spettanti; dell'organizzazione generale dell'amministrazione e della gestione del personale; del controllo interno; della gestione finanziaria e contabile; e della vigilanza e controllo nelle aree funzionali di competenza.

Le funzioni operative mostrano un primo nucleo comune anche ad altri livelli di governo (riconoscibili quindi per ambito territoriale, lettere g, o, p, q). Si tratta di: organizzazione dei servizi pubblici d'interesse generale; l'attività di protezione civile; la gestione delle strade e la regolazione della circolazione stradale; il trasporto pubblico locale.

Un secondo gruppo di funzioni operative riguarda funzioni specifiche, raggruppabili in quattro ambiti. Le attività produttive che si articolano in coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi (lettera h); semplificazione amministrativa per la localizzazione e realizzazione delle attività produttive (lettera i); edilizia, compresa la vigilanza e il controllo territoriale (lettera m). Le infrastrutture e il territorio, che si articolano in funzioni in materia di catasto (lettera l) e la pianificazione urbanistica (lettera n). Il settore socio-culturale, che si articola nel sistema locale dei servizi sociali (lettera r); edilizia scolastica e gestione dei servizi scolastici fino all'istruzione secondaria di primo grado (lettera s); beni culturali di interesse comunale (lettera t). Il settore sicurezza, che si articola nella sicurezza urbana (lettera u); accertamento, per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e irrogazione delle relative sanzioni (lettera v); polizia municipale, polizia amministrativa e stradale (lettera z).

Infine si prevede, come altra funzione fondamentale (lettera aa), la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici (2 delle 5 competenze statali gestite dal comune).

Le funzioni fondamentali sono disciplinate dalla legge statale o regionale, secondo il riparto previsto dalla costituzione (articolo 117) e gli enti sub-centrali organizzano le rispettive funzioni fondamentali valorizzando, in applicazione del principio di sussidiarietà, l'iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e per l'erogazione di servizi e prestazioni di interesse pubblico" (articolo 6). Inoltre è prevista una specifica disposizione di protezione che vieta l'attribuzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali a enti diversi da quelli cui sono state assegnate (articolo 7).

Il sistema delineato dallo sfortunato disegno di legge prevede, in sintesi, che le materie (e le funzioni) siano disciplinate dalla legge (statale o regionale o, insieme statale e regionale secondo quanto previsto dalla costituzione). Che la legge statale stabilisca, in tutte le materie (statali e regionali) quali funzioni fondamentali sono da esercitare da parte dei comuni e quali dalle province. Che, se le funzioni afferiscono a materie di competenza statale, resta ferma l'attribuzione compiuta dal legislatore statale. Che, se le funzioni afferiscono a materie di competenza regionale "piena", o concorrente tra Stato e regioni, queste ultime possono decidere di modificarne l'attribuzione, seguendo una specifica procedura. Che, se le regioni non intervengono (e fino a quando non intervengono) resta ferma l'attribuzione compiuta dalla legge statale. Si dispone inoltre che la maggior parte delle funzioni operative debbano essere esercitate

obbligatoriamente in forma associata, da parte dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (Senato 2010).

La prima individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni che riesce a superare l'esame del parlamento si ha con la legge 42 del 2009, di delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Pur se in via provvisoria le funzioni devono necessariamente essere indicate per consentire l'avvio del processo di definizione dei fabbisogni e costi standard, sopra richiamato. La legge delega individua (articolo 21, comma 3⁵⁰) sei ambiti funzionali con i rispettivi servizi. Si tratta di un catalogo molto più povero di quello tentato in precedenza (non privo di approssimazione, come nel caso della quantificazione contabile della funzione riferita alle spese generali). L'approvazione del decreto legislativo 216 del 2010 ha reso possibile, su questa base, l'avvio del richiamato processo di superamento della spesa storica.

A prescindere dalle criticità prima richiamate, intrinseche al processo, l'effetto della grande crisi finanziaria, ha indotto il legislatore a incidere sulle funzioni fondamentali provvisorie con una normazione finalizzata alla riduzione della spesa. La torsione finanziaria ha inciso sul tessuto del governo locale, svuotando nella sostanza il catalogo delle funzioni fondamentali sulle quali si sarebbe dovuto costruire il processo di *accountabilty* del *policy maker* che caratterizza il federalismo fiscale.

Sotto l'incalzare della grande crisi finanziaria, il decreto legge 78 del 2010, convertito nella legge 122, introduce, sulla base delle funzioni fondamentali indicate dalla quasi coeva legge 42 del 2009, una duplice sterzata: la gestione obbligatoria delle funzioni e un'ampia potestà regionale nel delineare la dimensione ottimale per il loro svolgimento.

Il testo originario disponeva che "le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, [fossero] obbligatoriamente esercitate in forma associata,

⁵⁰ Articolo 21, comma 3. "Per i comuni, le funzioni [fondamentali], e i relativi servizi, [...] sono provvisoriamente individuate nelle seguenti: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato. f) funzioni del settore sociale.

attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti” (per i comuni appartenenti o appartenuti alla comunità montana, la soglia si abbassa in pratica a 3.000 abitanti). Per rafforzare la disposizione si disponeva inoltre che i comuni non avrebbero potuto esercitare singolarmente le funzioni fondamentali (indicate come obbligatorie) svolte in forma associata e che la medesima funzione non si sarebbe potuta svolgere utilizzando più di una forma associativa.

Anche l’espansione della sfera regionale è molto netta. Alle regioni è affidato il compito di individuare con legge, per tutte le materie della competenza concorrente e residuale “la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica” necessarie per svolgere, “in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale”, le funzioni fondamentali”. Unico temperamento è la previa concertazione con i comuni interessati nell’ambito del consiglio delle autonomie locali. La torsione finanziaria è evidente. I principi indicati dal legislatore sono l’economicità, l’efficienza e la riduzione della spesa (sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza quelli alla base del decreto di attuazione).

Sono esentati dall’obbligo solo i comuni con popolazione superiore ai centomila abitanti.

L’ampia latitudine della disposizione e la forte torsione finanziaria ne hanno ritardato l’entrata in vigore, che è ancora sospesa. Si registrano, infatti, ben quattro rinvii, fino alla richiamata legge di bilancio per il 2018, che ha posposto il termine al primo gennaio 2019 (e non è escluso che ce ne siano di ulteriori)⁵¹.

Le proroghe dell’entrata in vigore del nuovo dispositivo, particolarmente innovativo se si considera che oltre il 70 per cento dei comuni italiani ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, non arrestano la produzione normativa, spinta dall’emergenza finanziaria. In pratica si cerca di forzare un processo di raggruppamento, auspicabile sotto il profilo funzionale, che il legislatore aveva disegnato fin dalla legge 142 del 1990 e che mai è riuscito a inverarsi (se non marginalmente, negli ultimi anni, attraverso una legislazione d’incentivo alle fusioni).⁵²

⁵¹ Il decreto legge 192 del 2014 (legge 11 del 2015) ha rinviato al 31 dicembre 2015; il decreto legge 210 del 2015 (legge 21 del 2016) ha rinviato al 31 dicembre 2016; il decreto legge 244 del 2016 (legge 19 del 2017) ha rinviato al 31 dicembre 2017; infine la richiamata legge di bilancio per il 2018 ha rinviato al 31 dicembre 2018.

⁵² La possibilità di fusione dei comuni, prevista dall’art. 11 della legge 242 del 1990, era rimasta per molti anni, inattuata. La formulazione originaria inquadrava

l'unione (gestione comune di servizi) come propedeutica alla fusione, da realizzare entro dieci anni, pena lo scioglimento). Con la legge 265 del 1999 il processo di fusione in seguito all'unione è considerato solo eventuale, e ciò è alla base della crescita di questa forma associativa, che passa dalle 12 esperienze del 1999 alle 222 del 2003.

La svolta si registra con il decreto-legge 95 del 2012 (cosiddetta spending review) che, all'art. 20, prevede, a decorrere dall'anno 2013, un contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti in misura comunque non superiore a 1,5 milioni di euro, per la durata di 10 anni. La legge di stabilità per il 2016 (art.1, comma 18 della legge 208 del 2015), porta il contributo al 40 per cento dei trasferimenti erariali ricevuti da ciascun ente nel 2010.

La legge di bilancio per il 2017 aumenta il contributo ai Comuni frutto di fusioni: dal 40% al 50% dei trasferimenti 2010 e conferma le risorse destinate alle Unioni e alle Fusioni di comuni (nel complesso 60 mln), che saranno erogati secondo i criteri ora vigenti.

La legge di bilancio per il 2018 aumenta ulteriormente il contributo dal 50 al 60 per cento ed è contestualmente aumentata la dotazione del fondo dedicato alle fusioni, da 30 a 40 milioni di euro.

Le leggi di stabilità successive al decreto legge 95 del 2012 hanno previsto ulteriori facilitazioni per assecondare il processo di fusione.

La LS 2014 (legge 147 del 2013, art.1, comma 730) ha destinato, al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, una quota del fondo di solidarietà comunale, non inferiore a 30 milioni di euro, ai comuni istituiti a seguito di fusione.

La LS 2015 (legge 190 del 2014, art. 1, comma 450) ha previsto, per i comuni istituiti a seguito di fusione che abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30 per cento, la non applicazione, per i primi 5 anni, dei vincoli e delle limitazioni alle assunzioni a tempo determinato.

La legge Delrio (legge 56 del 2014, art. 1, comma 130) prevede una nuova forma di fusione, per incorporazione, possibile tra comuni contigui. In tale caso il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale d'incorporazione. Lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. Nel caso di aggregazioni di comuni mediante incorporazione è data facoltà di modificare anche la denominazione del comune.

Tale fattispecie si aggiunge a quella generale prevista dal TUEL (articolo 15), sulla cui base i comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito (mediante approvazione di un testo conforme da parte di tutti i consigli comunali). Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

L'effetto di questi provvedimenti ha determinato una riduzione del numero dei comuni, che sono scesi al disotto della soglia degli 8.000.

In quest'ambito, la disposizione introdotta con il decreto legge 138 del 2011, convertito nella legge 148, appare particolarmente forte. Il provvedimento è di natura marcatamente congiunturale (si è alla vigilia della crisi del governo Berlusconi-ter), e dispone, all'articolo 16, un'incisiva riorganizzazione dei piccoli comuni. La sua latitudine travalica la gestione associata obbligatoria di tutte le funzioni, e aggredisce la stessa forma della rappresentanza democratica dei piccoli comuni⁵³.

Con riferimento alle funzioni amministrative e ai servizi pubblici di competenza si dispone che tutte le funzioni siano esercitate obbligatoriamente (l'obbligo sarà trasformato in facoltà dal decreto legge 95 del 2012) in forma associata con altri comuni contermini con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti mediante la costituzione, nell'ambito del territorio di una provincia, dell'unione municipale (che deve arrivare almeno a 5.000 abitanti [10.000 con il decreto legge 95 del 2012], o 3.000 nel caso di comuni montani). Al prefetto è assegnato il compito di accertare che i comuni abbiano attuato la gestione unificata delle funzioni fondamentali prevista dalla richiamata norma del 2010; in caso di verifica negativa, dopo un'intimazione ad adempiere, è prevista la nomina di un commissario ad acta. Per i comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti è prevista la facoltà di conferire all'unione la gestione di tutte le funzioni fondamentali, anche per dare attuazione al richiamato decreto 78 del 2010.

Programmazione economico-finanziaria e Gestione contabile sono affidate ex-lege all'unione. I comuni che sono membri dell'unione concorrono alla predisposizione del bilancio di previsione dell'unione per l'anno successivo mediante la deliberazione, da parte del consiglio comunale, da adottare annualmente, entro il 30 novembre, di un documento programmatico, nell'ambito del piano generale d'indirizzo deliberato dall'unione entro il precedente 15 ottobre. In altre parole l'unione tende ad assumere il ruolo propulsore e i comuni quello di una sorta di stazioni terminali. Anche in questo caso l'impatto delle

⁵³ Il testo originario dell'articolo 16, completamente riscritto dalla legge di conversione disponeva l'abolizione del consiglio comunale nei comuni fino a 1.000 abitanti ("Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, nei Comuni con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti, il Sindaco è il solo organo di governo e sono soppressi la Giunta ed il Consiglio comunale"). Nel testo approvato i comuni fino a 1.000 abitanti, avrebbero dovuto mantenere, al rinnovo delle cariche, solo sindaco e consiglio.

norme richiamate è stato pressoché nullo. E' comunque utile richiamarle, per evidenziare la facilità con cui è possibile travolgere l'autonomia dei comuni. La conseguente necessità è quella, da un lato, di individuare le loro funzioni primarie cui assegnare adeguato livello di protezione rispetto a possibili ingerenze statali e (soprattutto) regionali, e dall'altro, di garantire alle comunità di avere, in ogni caso, un livello superiore di governo capace di fornire servizi essenziali (potere sostitutivo, vedi *infra*). E questo deve essere integrato con l'individuazione di una dimensione accettabile per una gestione consistente ed efficace.

Il tassello successivo, anch'esso guidato dalla torsione finanziaria, è quello del decreto legge 95 del 2012, convertito nella legge 135 (il cosiddetto decreto sulla *spending review*). L'art. 19 indica un nuovo catalogo delle funzioni fondamentali, attraverso la riscrittura del richiamato decreto legge 78 del 2010. Non più il richiamo alle funzioni provvisoriamente indicate dalla legge 42 del 2009, ma un nuovo elenco.⁵⁴

Il catalogo si presenta con un carattere di maggiore definitività, anche per la similitudine con il testo della Carta delle autonomie in quel momento all'esame del Senato e nonostante la dichiarata finalità di riduzione della spesa ispiratrice del provvedimento (che sul punto ripresenta e rafforza la gestione obbligatoria associata delle funzioni). Ciò nonostante non figurano alcune funzioni presenti nella bozza della Carta (coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, gestione dell'ambiente e del territorio, costruzione, gestione e manutenzione delle strade comunali, gestione dei beni e dei servizi

⁵⁴ Il nuovo elenco è il seguente: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo (che il progetto di carta delle autonomie "rimetteva solo a una possibile scelta associativa dei comuni nella forma dell'unione"); b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica (quest'ultimo inserito dalla legge 228 del 2012).

culturali, gestione dei beni demaniali e patrimoniali, promozione delle garanzie di accesso ai servizi pubblici e privati). Com'è stato sostenuto (Meloni, 2012) la riduzione avrebbe potuto rispondere a una logica se connessa alla prospettata gestione associata obbligatoria e quindi a una differenziazione delle funzioni fondamentali tra comuni piccoli e comuni medio-grandi. Ma questo non sembra essere ricavabile dalla filosofia del provvedimento emergenziale richiamato, mosso da finalità eminentemente congiunturali.

Con il nuovo catalogo si passa dall'individuazione di specifiche funzioni e servizi (legge 42 del 2009) alla identificazione di ambiti funzionali. Ciò richiede una puntuale ricognizione della legislazione statale e regionale. La prima prevale nella gestione finanziaria, contabile e di controllo, oltre a funzioni di tipica derivazione statale, quali la tenuta dei registri dello stato civile, i servizi anagrafici, elettorali e statistici (come pure nel catasto, protezione civile e polizia municipale e amministrativa). La seconda rileva invece negli altri ambiti, dominati dalla legislazione regionale. Siamo alla presenza di un rinvio mobile, piuttosto che una determinazione statica dei compiti comunali. Ciò rende possibile, come dimostrano i provvedimenti d'urgenza richiamati, una riduzione della sfera d'azione dei comuni.

La "prospettiva associativa diventa assorbente rispetto ai possibili margini residuali della soggettività sociale", anche nella dimensione della convenzione (assoggettata alla verifica triennale). Tutti i comuni, tramite la legislazione regionale, sarebbero potenzialmente assoggettati alla gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali (anche quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti, esclusi dalle norme precedenti). Per non parlare degli effetti negativi che la discrasia tra le diverse elencazioni potrebbe provocare sulla definizione dei fabbisogni e costi standard, partita sulla base del catalogo (provvisorio) della legge 42 del 2009.

La questione delle funzioni fondamentali dei comuni rimane dunque un problema aperto, che ha bisogno di una soluzione non congiunturale, al riparo dai condizionamenti dello stress fiscale. Un profilo interessante è fornito dal processo di riorganizzazione dei bilanci degli enti locali (armonizzazione), che prevede una nuova articolazione contabile, basata su missioni e programmi, da modellare sulla base del "riparto di competenze degli articoli 117 e 118 della

Costituzione” (articolo 14 del decreto legislativo 118 del 2011). Dall’intreccio si possono ricavare utili spunti ricostruttivi.⁵⁵

Il Governo può sostituirsi a organi dei Comuni nel caso di mancata tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Così recita il richiamato secondo comma dell’articolo 120 della Costituzione. In altre parole se il comune non riesce a garantire la quota prestabilita (i livelli essenziali) delle funzioni fondamentali (le prestazioni riguardanti i diritti di cittadinanza), lo stato si sostituisce ai suoi organi (con un commissario che assorbe i poteri del sindaco, della giunta e del consiglio) per colmare questa lacuna. Le procedure sono disciplinate dalla legge, per garantire il rispetto della sussidiarietà (in base al quale si passa al livello di governo immediatamente superiore quando la funzione non può essere svolta da quello più vicino ai cittadini, in base all’art. 118) e della leale collaborazione (tra livelli di governo).

La legge 131 del 2003 (legge La Loggia), che attua il potere sostitutivo previsto dall’articolo 120 secondo comma, non aggiunge molto al dettato costituzionale. Prescrive l’assegnazione “all’ente interessato [di] un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari”, trascorso il quale il governo adotta i provvedimenti necessari o nomina un commissario. Qualora l’esercizio dei poteri sostitutivi riguardi un comune “la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione”. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

“Come messo in luce da una parte della dottrina, la sussidiarietà dovrebbe tradursi in uno strumento di tutela delle prerogative degli enti territoriali, cui si coniuga il principio cooperativo che, a sua volta, dovrebbe mirare alla definizione partecipata - fra ente sostituito ed ente sostituto - delle misure sostitutive stesse” (Manetti, 2012).

La Corte Costituzionale tenta una lettura sistematica della norma precisando che i poteri sostitutivi “comportano la sostituzione di organi di un ente a quelli di un altro, ordinariamente competente, nel

⁵⁵ Si rinvia sul punto alla nota del gennaio 2015 a cura dei segretari comunali (<http://www.segretaricomunalivighenzi.it/2015-01-20-funzioni-fondamentali-nota-per.pdf>).

compimento di atti, ovvero la nomina da parte dei primi di organi straordinari dell'ente "sostituito" per il compimento degli atti stessi". L'esercizio di tali poteri produce l'effetto di incidere e limitare l'autonomia dell'ente sostituito, per cui è necessario che trovino un "fondamento esplicito o implicito nelle norme o nei principi costituzionali che tale autonomia prevedono e disciplinano". In quest'azione interpretativa non è sciolta la questione riguardante l'ammissione di un potere di sostituzione regionale nei confronti degli enti locali e la potestà statale prevista dalla richiamata lettera p dell'articolo 117, comma 2.

"Ciononostante", come stato autorevolmente sostenuto, "appare senz'altro possibile ritenere che in nessun caso la sostituzione possa comportare un'alterazione di autonomia dell'ente sostituito oltre quanto disposto dalla Costituzione".

5. Criticità finanziarie e sistema dei controlli negli enti locali dopo la riforma del Titolo V.

L'abrogazione dell'articolo 125, primo comma della Costituzione, sul controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione esercitato da un organo dello Stato, e dell'articolo 130, sul controllo di un organo della Regione sugli atti degli enti locali, avvenuto con la riforma del 2001, ha scoperto un territorio enorme, che non è stato adeguatamente presidiato con nuove forme di controllo, essenziali per evitare (e possibilmente prevenire), le criticità strutturali che portano, nel caso degli enti locali, al dissesto.

5.1 Il passaggio dalla legalità all'efficienza

L'idea di un passaggio "dalla legalità all'efficienza", dalla legalità formale a quella sostanziale, intesa come congruità dell'azione pubblica, di cui l'efficienza è un aspetto, è ben lungi dall'essere realizzato, poiché le nuove forme di verifica della gestione sono rimaste largamente inattuata e quelle sugli organi sono troppo dirimpenti perché siano applicate in via ordinaria.

Tra i nuovi controlli esterni che caratterizzano il modello costituzionale post 2001 (controlli sugli organi, poteri sostitutivi sul piano amministrativo, esigenza di coordinamento della finanza pubblica) quello di natura finanziaria tende a prevalere, anche per i sempre più stringenti vincoli comunitari alla politica di bilancio. Gli effetti distorsivi sono evidenti. La procedura di dissesto degli enti locali, introdotta alla fine degli anni ottanta e ora disciplinata dal Testo Unico sugli enti locali (TUEL, legge 267 del 2000), stenta a stimolare gestioni virtuose, limitandosi a evidenziare casi limite; le criticità tendono ad aumentare e, con esse, la concentrazione territoriale e la persistenza del fenomeno (doppio dissesto); carattere di eccezionalità assumono, ovviamente, le norme che disciplinano lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa.

La preponderanza del coordinamento della finanza pubblica esalta il ruolo della Corte dei conti che, sulla base dell'art.114 della Costituzione, si configura pienamente come organo della Repubblica (perdendo ogni residuo di organo ausiliario del Governo centrale). Il ruolo della magistratura contabile nel controllo successivo sulla gestione è accresciuto dalle disposizioni introdotte dopo la riforma costituzionale del 2001 e si interseca con il processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, avviato, da ultimo, con il decreto legislativo n. 118 del 2011 e, in seguito, integrato dal decreto legislativo n. 126 del 2014. Tuttavia, anche per gli enti sub-centrali molte sono le criticità riscontrabili: debolezza della rete dei

controlli interni, difficoltà di discriminare i diversi livelli dell'analisi (puntuale, di comparto, di settore, aggregata), preponderanza dell'approccio giuridico. Negli enti locali il controllo interno economico-finanziario si fonda sul collegio dei revisori, struttura composta di tre elementi: un revisore contabile, un commercialista, un ragioniere; troppo debole perché renda effettivo un controllo complesso e diffuso come quello introdotto originariamente dalla legge n. 142 del 1990 (e ora riproposto dal titolo VII del TUEL).

Ugualmente fragile si presenta l'ausilio che la Corte dei conti, cui l'art. 198-bis del TUEL prevede la trasmissione del relativo referto, dovrebbe avere dal controllo di gestione. Questa forma di controllo è spesso esercitata solo formalmente negli enti locali. Siamo ben lontani dalla verifica "dello stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite, della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, della funzionalità dell'organizzazione dell'ente, dell'efficacia, dell'efficienza e del livello di economicità" (art. 196, comma 2 del TUEL). Il procedimento di analisi dei fabbisogni e costi standard, previsto dalla legge n. 42 del 2009, potrà fornire, una volta a regime, adeguati benchmark. Ma si tratta di un processo molto complesso, in cui va tenuto in adeguata considerazione, il peso delle variabili strutturali o di ambiente nelle funzioni di costo (diverso livello di partenza delle dotazioni infrastrutturali, presenza di organizzazioni criminali ecc.). Le strutture operative alle quali è affidato il controllo di gestione sono spesso, anche in Comuni di media grandezza, evanescenti e il piano esecutivo di gestione, da declinare a valle dell'approvazione del bilancio di previsione, si traduce spesso in un mero esercizio cartaceo (la diffusa approvazione dei bilanci di previsione a esercizio inoltrato rende ancora più inefficace la fissazione degli obiettivi e la loro ripartizione tra i responsabili dei servizi).

Il controllo più stringente sugli enti locali è quello esercitato dalla Ragioneria Generale dello Stato grazie al Patto di stabilità interno, ora sostituito dall'obiettivo del pareggio, ex-ante ed ex-post. La ripartizione del vincolo comunitario tra i diversi livelli di governo e l'autonomia impositiva (tributi propri e compartecipazione ai tributi erariali) prevista dall'articolo 119 della Costituzione, ha modificato significativamente la finanza degli enti sub centrali. Il vincolo diventa sempre più rigido e, rispetto al passato, più stringente *l'accountability*.

Senza un adeguato sistema di controlli interni ed esterni, l'ente locale rischia di essere travolto, con pesanti ricadute sugli amministrati (aumento dell'imposizione, riduzione dei servizi) e sui livelli di governo che devono esercitare i poteri sostitutivi. Per

implementare un efficace sistema di controlli è necessaria la costruzione di una solida base informativa della pubblica amministrazione. Molta strada è stata percorsa in questa direzione, sia sotto il profilo normativo e operativo, ma il divario rispetto ai paesi più avanzati dell'Unione è ancora molto sensibile. Colmare questo gap è forse, in questo campo, la sfida più complessa.

Dopo la riforma costituzionale, il legislatore ha cercato di colmare il vuoto con la richiamata legge 131 del 2003 (cosiddetta legge La Loggia) che, all'art. 7, commi 7 e 8 ha assegnato alla corte dei conti la "verifica il rispetto degli equilibri di bilancio" degli enti sub-centrali, "la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni", riferendo "sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati". Per la determinazione dei parametri di gestione concernente il controllo interno, "la Corte dei conti si avvale anche degli studi condotti in materia dal Ministero dell'interno".

Norme di principio, che sono specificate dal legislatore qualche anno più tardi, con la legge finanziaria per il 2006 (266 del 2005) dove, ai commi 166 e seguenti dell'art. 1, si dispone la trasmissione alla corte dei conti (sezioni regionali di controllo), da parte degli organi di revisione, di "una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo".

La Corte "definisce unitariamente criteri e linee guida", cui devono attenersi i revisori; e la legge stabilisce un contenuto minimo della relazione che, in ogni caso, deve "dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno [ora equilibrio di bilancio], dell'osservanza del vincolo previsto in materia d'indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione (investimenti), e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria". Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nel caso in cui accertino "comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria" (o il mancato rispetto del patto), adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle "necessarie misure correttive".

Queste disposizioni hanno attivato, dal 2006, un procedimento, tuttora in corso, che vede la corte dei conti (sezione autonomie) deliberare annualmente le linee guida per i revisori, corredate di un questionario (diverso per comuni superiori ai 5.000 abitanti, comuni più piccoli, e province), sulla cui base sono, da questi, redatte le relazioni.

Sin dalla prima formulazione (deliberazione n. 6/AUT/2006) del 27 aprile 2006, la Corte ha indicato il carattere innovativo del

controllo che si caratterizza come: attuativo della legge La Loggia; di natura collaborativa; funzionale alla "diffusione generalizzata delle verifiche sul ciclo di bilancio". La stretta connessione tra controllo interno (dei revisori) ed esterno (della Corte), che il nuovo adempimento configura, è finalizzata all'evidenziazione di "gravi irregolarità contabili", che dovrebbero mettere in grado le sezioni regionali del controllo esterno, di percepire "il profilarsi di situazioni di rischio inerenti al conseguimento e mantenimento degli equilibri di bilancio". Anche le prime linee guida per la relazione sul rendiconto si muovono nella stessa direzione (deliberazione n. 11/AUT/2006 dell'11 luglio 2006), precisando la distinzione con il controllo sulla gestione.

In altre parole, attraverso il nuovo meccanismo istituzionale, di natura circolare, il legislatore si è posto il problema di prevenire la formazione di criticità finanziarie strutturali che, nel caso dei comuni, possano portare al dissesto finanziario (la procedura si distingue da quella, annualmente programmata in forma trasparente, "sull'intero panorama gestionale degli enti"). La gravità dell'irregolarità contabile non va quindi valutata, sostiene la Corte, sotto il profilo formale (connesso a "generiche disfunzioni gestionali"), quanto in relazione allo squilibrio di bilancio che potrebbe produrre. Lo squilibrio possibile va inteso in senso sostanziale e non formale: l'errata sistemazione contabile di alcune partite rilevanti (oneri di urbanizzazione, proventi contravvenzionali); la conservazione di residui attivi di dubbia esigibilità, la quantificazione eccessiva di entrate, il ricorso per spese correnti a proventi straordinari; il riflesso della gestione di società partecipate. In queste enumerazioni, che la Corte definisce a livello esemplificativo, già si rilevano alcune delle criticità alla base della dichiarazione dei dissesti.

In sintesi, analizzando queste relazioni, che rappresentano un obbligo per i revisori, le sezioni regionali di controllo della Corte svolgono un controllo collaborativo diffuso delle criticità finanziarie dei comuni; una sorta di setaccio, da cui partono le pronunce sui comportamenti difformi e il successivo monitoraggio delle azioni correttive. E' molto interessante ricavare indicazioni sistematiche dall'attuazione di questa importante innovazione normativa: copertura del territorio e costanza nella trasmissione delle relazioni; pronunce della Corte in seguito alla rilevazione di squilibri; esito della vigilanza sulle azioni correttive indicate, numero dei comuni che, in seguito all'attivazione della procedura, sono tornati alla normalità o, diversamente, hanno proseguito verso il dissesto finanziario.

La natura generalizzata del controllo ha determinato la standardizzazione, attraverso i questionari, delle relazioni prodotte dai revisori degli enti⁵⁶.

5.2 Le recenti evoluzioni del sistema dei controlli

Può essere utile premettere tre considerazioni di carattere generale.

La *prima* prende le mosse da un dato di realtà, che può essere così sintetizzato: non esiste, ad oggi, un sistema organico dei controlli sugli enti locali e, tanto meno, sugli enti in situazione di sofferenza finanziaria. Dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, parte seconda, Cost. (l. cost. n. 3/2001), che cancellò le norme costituzionali cui si appoggiava la rete dei controlli di legittimità sugli atti degli enti territoriali, ci si sarebbe attesi che fosse riordinato il "disegno" dei controlli sulla gestione delle amministrazioni regionali e

⁵⁶ Le linee guida deliberate dalla CDC (sezione autonomie), dal 2006 al 2017, in attuazione sono:

- la 11 del 2006 (rendiconto 2005);
- la 6 del 2006 (bilancio di previsione 2006 - 2008);
- la 5 del 2007 (rendiconto 2006);
- la 2 del 2007 (bilancio di previsione 2007 - 2009);
- la 9 del 2008 (rendiconto 2007);
- la 3 del 2008 (bilancio di previsione 2008 - 2010);
- la 12 del 2009 (rendiconto 2008);
- la 6 del 2009 (bilancio di previsione 2009 - 2011);
- la 15 del 2010 (rendiconto 2009);
- la 9 del 2010 (bilancio di previsione 2010 - 2012);
- la 2 del 2011 (rendiconto 2010 e bilancio di previsione 2011 - 2013);
- la 10 del 2012 (rendiconto 2011 e bilancio di previsione 2012 - 2014);
- la 6 del 2013 (rendiconto 2012 e bilancio di previsione 2013 - 2015);
- la 11 del 2014 (rendiconto 2013);
- la 18 del 2014 (bilancio di previsione 2014 - 2016);
- la 13 del 2015 (rendiconto 2014);
- Per i bilanci di previsione 2015 non furono adottate le linee guida ma la delibera di orientamento N. 32/SEZAUT/2015/INPR "Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015 nel contesto della contabilità armonizzata"
- la 22 del 2016 (rendiconto 2015);
- la 24 del 2016 (bilancio di previsione 2016 - 2018);
- la 6 del 2017 (rendiconto 2016);
- la 14 del 2017 (bilancio di previsione 2107 - 2019)

Dal loro esame emerge l'intreccio con il processo di armonizzazione dei bilanci e con il superamento del patto di stabilità interno, sostituito dall'equilibrio del bilancio (riforma costituzionale del 2012, legge rinforzata, semplificazione introdotta nel 2016 per gli enti territoriali con la legge 164 del 2016).

locali; controlli che avrebbero dovuto concentrarsi, da un lato, sul rispetto delle generali compatibilità di ordine finanziario imposte dalle regole europee e nazionali e, dall'altro, sulla valutazione di efficienza ed efficacia delle gestioni e dei servizi resi dagli enti con l'impiego delle (sempre più scarse) risorse disponibili. Non si vuol dire, beninteso, che – nei quindici anni dall'entrata in vigore del nuovo titolo V – siano mancate norme in materia di controlli, soprattutto sugli enti locali, divenuti oggetto di un sovraccarico di controlli, distribuiti fra organismi diversi (soprattutto Ministero dell'economia, Ministero dell'interno, Presidenza del Consiglio dei ministri, Corte dei conti) e privi di raccordi funzionali e obiettivi comuni.

L'emergenza finanziaria che ha dominato la scena dalla fine dello scorso decennio ha, poi, ulteriormente aggravato la situazione, al punto che sono stati pressoché abbandonati i controlli sui risultati delle gestioni e sulla qualità dei servizi, per dare spazio e rilievo ai controlli – divenuti oggi dominanti – sul rispetto dei vincoli e dei limiti, spesso minutamente stabiliti dalle norme, alla programmazione di bilancio e all'evoluzione della spesa.

Con riguardo agli enti in condizioni di difficoltà finanziaria, è, appunto, la necessità (a volte, l'urgenza) di porvi rimedio il fattore che ha determinato interventi normativi che hanno introdotto controlli (per usare un'espressione della Corte costituzionale) a carattere "imperativo" e "cogente", che scontano, però, l'insufficienza o l'inesistenza di verifiche condotte sulla gestione *in itinere* degli enti, quando ancora sarebbe possibile – cioè – scongiurare il verificarsi di crisi irreversibili o difficilmente rimediabili.

Ad esempio, la Corte dei conti è coinvolta in alcune delle procedure, peraltro non esclusive, che conducono (o possono condurre) al dissesto degli enti locali⁵⁷, ma non nella procedura ordinaria di accertamento delle condizioni per l'applicazione delle

⁵⁷ Ve ne è una ricognizione nella recente sentenza Corte cost. n. 228/2017, che distingue fra norme che coinvolgono la Corte dei conti nella sua veste di organo di controllo e norme che riguardano le sue attribuzioni di natura giurisdizionale. Secondo la sentenza, appartengono alla prima categoria la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-*bis*, c. 6, lett. a, TUEL), l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-*quater*, c. 3, TUEL, gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-*quater*, c. 7, TUEL); riguardano funzioni di natura giurisdizionale la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (art. 243-*quater*, c. 5, TUEL), l'attività requirente delle procure regionali sulle cause del dissesto (art. 246, c. 2, TUEL), l'accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell'applicazione ad essi di sanzioni amministrative (art. 248, cc. 5 e 5-*bis*, TUEL).

sanzioni conseguenti alle violazioni del patto di stabilità e, ora, delle regole fissate per il mantenimento dell'equilibrio/pareggio di bilancio.

La *seconda considerazione* è più generale. L'approccio ai controlli è, nel nostro sistema, più attento alla legittimità che all'efficacia dell'azione amministrativa, malgrado le crisi economiche e finanziarie, insieme alle esigenze di modernizzazione delle amministrazioni, abbiano fatto emergere la necessità di strumenti di misurazione dei risultati e, quindi, di parametri e indicatori con i quali valutare i "prodotti" che la pubblica amministrazione è richiesta di fornire. Né sembrano bastare, per invertire quest'approccio, le numerose leggi che continuamente richiamano all'efficienza, all'efficacia e all'economicità dell'azione amministrativa, cercando di spostare l'"interesse" degli amministratori e dei controllori dall'atto all'attività, dal processo al prodotto, dalla regola al risultato.

E' importante sotto questo profilo, da un lato, l'introduzione, ad opera di un legislatore con ambizioni riformatrici, di una disciplina e di una pratica di "controlli interni" che, almeno dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, dovrebbero intervenire – come nel settore privato – sulle cause delle inefficienze organizzative; dall'altro lato, l'abbandono dei tradizionali controlli preventivi di legittimità quale strumento privilegiato di verifica dell'attività amministrativa a tutti i livelli di governo: centrale, regionale, locale. Un processo, questo, che si è accompagnato con un'altra importante trasformazione, quella dei bilanci pubblici, maturata per esigenze molteplici (la migliore allocazione delle risorse tra le finalità di spesa, l'armonizzazione dei conti in funzione di coordinamento finanziario tra i diversi livelli di governo), ma convergenti verso una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione pubblica, in tempi di crisi e di sempre più complessa gestione del fabbisogno e del debito.

La *terza considerazione* trae motivo dall'osservazione per cui, in Italia ma anche in altri paesi, il dibattito sui controlli è animato da tre problemi. Uno riguarda la necessità di rifornire le strutture di controllo (esterne ed interne) di competenze tecniche anche diverse da quelle giuridiche. Un altro attiene all'esigenza di potenziare i controlli interni (intesi come "sensori" degli andamenti gestionali dei singoli enti), accrescendone l'indipendenza e collegandoli con i controlli esterni (funzionali a verifiche "di sistema"), siano essi referenti verso le assemblee rappresentative o dotati di forza "imperativa" e "cogente" (secondo la citata terminologia della Corte costituzionale) nei confronti degli enti. L'ultimo (non certo per importanza) concerne il rispetto delle prerogative di autonomia delle regioni e degli enti locali, poiché la crisi finanziaria ha avuto, fra gli altri effetti, quello di centralizzare molte delle decisioni di carattere

finanziario, assottigliando, di conseguenza, gli "spazi liberi" degli enti territoriali per le loro scelte di politica economica e finanziaria.

Questa premessa, riassume, in un certo senso, il quadro dei temi e dei problemi con i quali è necessario misurarsi nell'analizzare il ruolo dei controlli con riguardo agli enti in crisi o in sofferenza finanziaria. E' evidente, infatti, che temi come i controlli preventivi, il rispetto dell'autonomia degli enti locali, la tutela delle coerenze generali di finanza pubblica e i nessi fra controlli esterni e controlli interni, e poi ancora l'indipendenza degli organi di controllo, le sanzioni nei confronti degli enti devianti e le misure di reazione contro queste sanzioni, sono tutti elementi di contesto fondamentali per il Rapporto.

Nei successivi paragrafi l'esposizione è articolata in quattro parti. Ci si chiederà, anzitutto, che cosa fanno e come operano i controlli esterni per contribuire ad affrontare e risolvere le crisi finali degli enti locali? Si passerà, quindi, a interrogarsi sugli esiti di questi controlli, cercando, altresì, di individuare ciò che manca per una migliore strutturazione e una maggiore efficacia. Infine, si formuleranno alcune considerazioni di quadro, di ordine teorico o sistematico, sulle attuali tendenze di evoluzione dei controlli.

5.3 I controlli esterni davanti alle crisi finanziarie degli enti locali

Che cosa fanno, oggi, i controlli esterni – la Corte dei conti – nel campo delle crisi finanziarie degli enti locali per contribuire ad affrontare e, possibilmente, a risolvere, queste crisi?

In sintesi, la Corte dei conti svolge tre attività principali.

a) Vi è, anzitutto, un'attività di "osservazione e premonizione", fondata sull'analisi dei fenomeni rilevanti ai fini della corretta gestione finanziaria e di quelli che denotano deviazioni dalle regole di sana gestione, fino a costituire cause possibili di dissesto finanziario. Si tratta dell'attività di orientamento e di specificazione dei principi e delle regole che devono improntare la "sana gestione finanziaria" degli enti, proprio per evitare irregolarità e squilibri che possono condurre a quella situazione di non ritorno che è il dissesto. Sono rilevanti, da questo punto di vista, almeno due categorie di documenti:

le *linee guida* per le relazioni dei revisori ai bilanci e ai rendiconti degli enti, poiché esse contengono le indicazioni in base alle quali i revisori sono chiamati a rilevare (art. 10-*bis* d.l. 113/2016) i fenomeni significativi e gli eventi sintomatici di eventuali criticità, riscontrati nell'esame dei bilanci, come dei documenti di programmazione e in quelli rappresentativi della gestione (entrata e spesa);

le *pronunce della Sezione delle autonomie* che risolvono contrasti interpretativi o questioni di massima o esprimono, a richiesta degli enti, pareri su questioni di rilevanza economico-finanziaria o amministrativo-contabile (da quelle sull'indebitamento o sugli assetti delle società partecipate a quelle sui residui o sugli avanzi di amministrazione), la cui soluzione può, in momenti successivi, risultare decisiva nella delibazione delle condizioni di accesso alla procedura di riequilibrio ex art. 243-bis TUEL. E non mancano importanti pareri proprio in materia di strutturazione dei piani di riequilibrio (1/16, 13/16, 36/16). Né va sottovalutata l'opportunità che una norma recente (l'art. 10-bis d.l. n. 113/2016, convertito dalla l. n. 160/2016⁵⁸) ha offerto alle associazioni rappresentative delle regioni e degli enti locali di proporre direttamente alla Sezione delle autonomie richieste di parere in materia di contabilità pubblica (in precedenza, soltanto gli enti o i consigli delle autonomie erano legittimati a formulare richieste di parere);

a livello di sezioni regionali di controllo, le *deliberazioni-quadro o di carattere metodologico* sui criteri di esame dei bilanci e dei consuntivi (vere e proprie "griglie di rilevazione" di possibili criticità che le

⁵⁸ Fra gli esempi di tale attività possono essere ricordate le analisi che hanno avuto ad oggetto l'applicazione di specifiche discipline contabili, come quella sul riaccertamento straordinario dei residui (delib. Sez. autonomie n. 31/2016) nella fase di prima applicazione della nuova contabilità armonizzata; analisi dalle quali è emerso che "gli enti hanno spesso finito, di fatto, col piegare il principio della competenza finanziaria potenziata all'esigenza, per essi primaria, di assicurare un equilibrio nominale ai saldi di fine esercizio"; e, in effetti, le criticità riscontrate nella costituzione e nella movimentazione sia del fondo pluriennale vincolato, sia del fondo crediti di dubbia esigibilità hanno fatto sorgere alla Sezione non poche perplessità sull'affidabilità dei dati contenuti nei documenti contabili e, conseguentemente, sui risultati di amministrazione conseguiti dagli enti.

Per questo, la Sezione ha annunciato che i risultati della gestione 2016 formeranno oggetto di accurato esame, onde verificare in che misura siano stati realizzati i principi del nuovo sistema, che si basa su un'attendibile programmazione, una corretta e prudente gestione finanziaria e una scrupolosa e veritiera documentazione. Così come ha annunciato che saranno oggetto di attenzione le modalità di copertura – attraverso l'avanzo di amministrazione per gli investimenti o il saldo del fondo pluriennale vincolato – che sono esposte a un uso "strumentale" in funzione del vincolo del pareggio di competenza finale, con il rischio di produrre effetti espansivi della capacità di spesa, suscettibili di minare gli equilibri correnti e, nel tempo, di ripercuotersi negativamente sulla liquidità di cassa.

Da rammentare, altresì, le raccomandazioni agli organi di revisione contabile degli enti, affinché valutino, sulla base di precise indicazioni di metodo, gli adempimenti per un corretto riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi e per l'idonea quantificazione del fondo pluriennale vincolato e del fondo di dubbia esigibilità (delib. Sez. autonomie nn. 4 e 32/2015, 9/2016).

sezioni si propongono di verificare nell'esame dei bilanci), e i numerosi *pareri* che esse rendono a richiesta degli enti;

b) Vi è, poi, un'*attività di tipo "referente"*, mediante *reports* agli organi rappresentativi dei diversi livelli – parlamento, assemblee regionali, consigli comunali e provinciali; governo e giunte regionali e locali – per finalità di *accountability* degli enti e dei loro amministratori e per fornire ai decisori pubblici elementi di informazione e di giudizio su andamenti e criticità delle gestioni finanziarie, affinché essi adottino le misure necessarie a recuperare le irregolarità e le disfunzioni riscontrate dalla Corte. D'interesse, in particolare, le relazioni annuali della Sezione delle autonomie sullo stato complessivo della finanza regionale e locale e quelle delle sezioni regionali della Corte sullo stato della finanza locale in ambito regionale (e sui problemi di maggior importanza emersi dall'esame dei bilanci), che offrono, nel loro insieme, un panorama ampio e articolato delle problematiche che attraversano la finanza locale e delle fattispecie di criticità che emergono dalle situazioni analizzate e valutate dalla Corte.

c) Vi è, infine, un'intensa attività che, per seguire la nomenclatura – cui già si è accennato – di recenti sentenze della Corte costituzionale (n. 39 e 40 del 2014⁵⁹ e 60 del 2013⁶⁰), presenta *contenuti "imperativi e cogenti"* nei confronti degli enti locali. Si tratta dei controlli regolati dal richiamato decreto legge n. 174/2012 (convertito dalla l. n. 213/2012), che ha in parte rivisitato il modello di controllo previsto dalla legge finanziaria 2006, aggiungendovi l'apparato sanzionatorio di cui subito si dirà. Secondo la Corte costituzionale (sent. n. 39/2014), la diretta connessione dei controlli sugli equilibri finanziari degli enti territoriali con gli obiettivi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e, cioè, con interessi e finalità che trascendono l'ordinamento interno, è la ragione per cui il legislatore ha deciso di conferire alla Corte dei conti "poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali" o,

⁵⁹ Su di esse v. i commenti di L. Buffoni e A. Cardone, I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?, in *Regioni*, 2014, 841; M. Morvillo, L'ausiliarità ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati, in *Giur. cost.*, 2014, 933; A. Sala, Principio autonomistico e controllo di legalità e regolarità contabile sugli enti locali, in *Giur. it.*, 2014, 2264; G. D'Auria, Dai controlli "ausiliari" ai controlli "imperativi" e "cogenti" della Corte dei conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti sanitari, in *Foro it.*, 2015, I, 2674.

⁶⁰ Commentata da F. Guella, Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti, in *Regioni*, 2013, 809

detto altrimenti, il compito di adottare "misure interdittive" (il blocco dei programmi di spesa) per rendere effettiva la responsabilità delle amministrazioni di garantire gli equilibri finanziari dai quali complessivamente dipende il rispetto dei vincoli europei.

Più precisamente, il procedimento di controllo suscettibile di culminare in questo tipo di misure consta di due fasi.

La prima mantiene l'originario carattere ricognitivo e referente e non si discosta dalla struttura del procedimento in precedenza previsto dalla legge finanziaria 2006. L'esito del controllo viene, infatti, formalizzato (ove risultino squilibri economico-finanziari, inadeguate coperture finanziarie, violazioni di regole che presidiano la regolarità della gestione finanziaria, mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno) in "pronunce di accertamento", a seguito delle quali è richiesto agli enti di adottare, nei successivi sessanta giorni, "provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio".

La seconda fase è, appunto, quella che dà corpo al "rafforzamento" dei controlli cui mira il decreto legge n. 174: la mancata adozione o l'insufficienza dei provvedimenti riparatori, accertata dalla Corte dei conti, determina per gli enti interessati la "preclusione" all'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

L'elemento di novità, rispetto alla disciplina precedente, è costituito, appunto, da queste misure interdittive, appunto "imperative" e "cogenti", rimesse alle sezioni regionali della Corte dei conti; misure a carattere sanzionatorio (ma la Corte costituzionale evita di definirle come tali), che operano come "anello di chiusura" di un sistema orientato – come detto – a prevenire, o almeno a limitare, gli effetti che gli squilibri finanzia regionale e locale sarebbero destinati a determinare sulla finanza generale.

Vi è poi, una terza fase, strutturalmente estranea al procedimento di controllo, pur essendo a questo strettamente collegata, per cui, al verificarsi di determinate condizioni, gli enti hanno l'onere di attivare (salvi i poteri sostitutivi dell'autorità di governo in caso di mancata attivazione) le iniziative che culminano nel riequilibrio finanziario o nella dichiarazione di dissesto.

In sostanza, il legislatore, invece di proseguire sulla via della l. 132/01 (c.d. legge La Loggia) e sviluppare la linea dei controlli di tipo ausiliario (o collaborativo), caso mai rafforzando il loro collegamento con le responsabilità d'indirizzo degli amministratori e con i poteri sostitutivi dello Stato, ha preferito attribuire alla Corte dei conti poteri che culminano in atti amministrativi "finali", con effetti diretti sulla sfera di autonomia degli enti.

E siccome le misure "interdittive" della seconda fase incidono situazioni soggettive degli enti destinatari sotto il profilo delle limitazioni alla loro autonomia finanziaria, esse hanno, indiscutibilmente, natura provvedimentoale e sono impugnabili davanti a un giudice.

Occorre ribadire, però, che questo ventaglio di verifiche non esaurisce l'insieme dei controlli sugli enti locali, sia perché vi sono altre norme che attribuiscono alla Corte dei conti specifici compiti di controllo su tipologie di spesa e su oggetti i più diversi (dalle spese di rappresentanza ai piani di riordino delle società partecipate), sia, e soprattutto, perché vi sono circuiti di controllo che non passano attraverso la Corte, ma si esauriscono – per così dire – nei rapporti fra Ministero dell'economia o Ministero dell'interno ed enti locali (con inserimenti, in vari momenti, della Presidenza del Consiglio dei ministri): tutto questo a riprova, se ve ne fosse bisogno, di quanto si diceva più sopra circa la varietà e, allo stesso tempo, l'assenza di un disegno ordinato di controlli nei confronti degli enti.

5.4 I risultati dell'attività di controllo e le sue prospettive

Quali sono, allora, i risultati dell'attività di controllo finora conseguiti?

Indubbiamente, la quota maggiore delle attività di controllo ha riguardato l'analisi dei bilanci e, soprattutto, dei rendiconti degli enti locali. Su questo fronte, un numero di pronunce delle Sezioni regionali che si aggira sulle 5.000 l'anno passa al setaccio, con gli effetti tipici del "riferire", quindi in funzione propriamente ausiliaria agli organi rappresentativi degli enti, i documenti contabili, le loro problematiche, i rischi di compromissione degli equilibri e quelli di degenerazione delle situazioni critiche.

Non sono frequenti, tuttavia, i casi di "diniego di approvazione", da parte delle sezioni regionali della Corte, dei piani di risanamento pluriennali (meno numerosi sono i casi di contestazione in sede giudiziaria mediante impugnazione delle pronunce delle sezioni regionali davanti alle Sezioni riunite della Corte "in speciale composizione") delle deliberazioni di diniego.

Questo significa che il controllo ha senz'altro un'efficacia deterrente contro la violazione delle regole di gestione finanziaria e contabile degli enti e, quindi, che la "funzione referente" (ai consigli e alle giunte regionali) svolta dalla Corte possiede, di per sé, una forza correttiva che è quella del monito o dell'avviso circa l'esistenza di

anomalie, criticità, irregolarità o vere e proprie deviazioni dalle regole della corretta gestione finanziaria; con il valore aggiunto – per così dire – che il monito proviene da un organo indipendente che ha come unico interesse quello di preservare e, se necessario, di ripristinare gli equilibri di bilancio, nell'interesse della finanza pubblica generale.

Riveste, quindi, carattere eccezionale e complessivamente marginale l'esercizio, da parte della Corte dei conti, dei poteri repressivi o sanzionatori previsti dalla legge nei confronti degli enti locali "devianti"; poteri che culminano, com'è noto, nel blocco della spesa (dei programmi di spesa), ove gli enti non adottino le misure correttive necessarie a ripristinare gli equilibri di bilancio o a correggere andamenti o processi contrari alle regole di cui s'è detto.

5.5 Indicazioni per migliorare la struttura e l'efficacia dei controlli

S'è già accennato che i controlli sugli enti in crisi finanziaria non mancano, ma non sono coordinati tra loro e procedono secondo linee parallele, senza mettere in comunicazione i loro risultati.

La Corte dei conti svolge – soprattutto attraverso le sue sezioni regionali – un lavoro imponente, quasi "a tappeto", sui bilanci e sui rendiconti degli enti, ma i suoi controlli sono concentrati sulla capacità degli enti di realizzare entrate, di adempiere, con le risorse disponibili, le loro obbligazioni e di rispettare i parametri sui quali si misura il conseguimento dell'equilibrio di bilancio, sicché ciò che più rileva – in questa logica – è la conformità delle gestioni a parametri finanziari, piuttosto che l'efficienza e l'efficacia della spesa rispetto agli obiettivi programmati.

Gli attuali controlli della Corte hanno, quindi, ad oggetto la "legalità finanziaria" delle gestioni locali più che i loro risultati, mentre fra i presupposti del dissesto vi è proprio l'incapacità degli enti di fornire efficienti servizi. Cosicché i dissesti trovano, oggi, il loro fondamento sostanziale – anche per la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni – non già nell'accertamento di siffatto essenziale presupposto, ma solo nell'insufficienza finanziaria degli enti rispetto ai loro programmi di spesa, quali che essi siano, e alle obbligazioni che hanno assunto.

Vero è che, nel formulare i piani di riequilibrio, gli amministratori sono costretti a effettuare operazioni di razionalizzazione della spesa in termini di più efficiente ed economica allocazione delle risorse disponibili, ma molto meglio sarebbe stato se le inefficienze cui essi sono costretti, in condizioni di necessità, a porre rimedio fossero state rilevate prima di arrivare alla situazione di squilibrio o di insolvenza sulle quali, col piano di riequilibrio, si è costretti ad intervenire.

L'altro aspetto di rilievo sul quale sarebbe opportuno riflettere è il mancato coinvolgimento delle regioni nella reazione dell'ordinamento alle criticità di gestione degli enti locali.

Dopo la riforma costituzionale del 2012 e la legge rinforzata, le regioni sono diventate, a ben vedere, il perno dei sistemi finanziari pubblici che abbracciano gli enti dei loro territori; già da alcuni anni, del resto, ruota intorno alle regioni la strumentazione dei patti infra-regionali per la cessione di spazi finanziari al fine di accrescere la capacità o l'agibilità finanziaria degli enti locali. Alla fine, quindi, dovrà essere riconosciuto alle regioni un ruolo di qualche peso nella gestione delle crisi finanziarie che colpiscono gli enti dei loro territori, e ciò determinerà, probabilmente, anche un diverso circuito di controlli.

C'è poi un "valore", di carattere istituzionale o di politica istituzionale, che andrebbe – probabilmente – meglio tutelato. Sarebbe importante, cioè, che gli enti locali, pur nei momenti di maggiore debolezza, come sono quelli di crisi o di difficoltà nell'adempiere alle loro funzioni, trovassero in un organo indipendente (dal governo centrale e da quelli regionali) la garanzia della loro autonomia. In questo senso le decisioni amministrative sul loro percorso di risanamento dovrebbero essere assunte sotto la vigilanza della Corte dei conti (naturalmente, delle sue sezioni regionali), laddove, oggi, tutto il procedimento si svolge sotto la stretta sorveglianza dell'amministrazione centrale.

La vicenda fin qui esposta si presta anche a qualche considerazione di ordine teorico o sistematico.

Anzitutto, la crisi economica ha, in un certo senso, fatto venir meno alcune remore che, in materia di controllo sulle autonomie, sembravano invalicabili.

Così, fino – almeno – al 2005, il vuoto lasciato dall'abrogazione degli artt. 125, 1° comma, e 130 Cost. era stato coperto, coerentemente, (legge di riforma dei controlli del n. 20 del 1994) con la espansione alle autonomie del controllo sui risultati della gestione, vale a dire sull'attività concretamente svolta dalle amministrazioni, posta a raffronto con gli obiettivi ad essa dettati dagli atti di programmazione e di bilancio: modello, questo, in tutto conforme all'art. 100, 2° comma, Cost. e conforme, soprattutto, alla logica autonomistica, per cui il controllo esterno referente si accompagna, per il ripristino delle regolarità violate e della sana gestione, a poteri sostitutivi – statali o regionali – non a caso espressamente previsti (come non era mai stato in precedenza) nella riforma costituzionale del 2001 e, poi, regolati dalla legge di attuazione del nuovo titolo V (n. 131/2003).

Invece, il legislatore, attribuendo alla Corte dei conti (con il decreto legge n. 174/2012) poteri d'intervento diretto sulla capacità di spesa degli enti (fino al punto da paralizzarne l'attività di spesa), ha preferito adottare una sorta di scorciatoia (rispetto al percorso che avrebbe portato all'impiego dei poteri sostitutivi), la quale si presta, però, a più di una considerazione perplessa.

Anzitutto, con la funzione referente dei controlli sui risultati delle gestioni, quale si era sviluppata prima del decreto legge n. 174 cit., si era realizzata quella forma di garanzia delle autonomie locali per cui il controllore esterno, indipendente dal Governo, aveva davvero acquistato il ruolo di organo terzo e disinteressato a tutela di un interesse generale dell'ordinamento (quello all'equilibrio finanziario e alla sana gestione della pubblica amministrazione). Si può dire che si era materializzata, con ciò, un'aspirazione di Feliciano Benvenuti, quando immaginava e auspicava un sistema nel quale "i rapporti intersoggettivi nell'ambito dell'ordinamento diventano rapporti di puro diritto obiettivo, [sicché] non vi è più un problema di armonizzazione di atti di un soggetto, minore, con atti di un altro soggetto, maggiore; non vi è più un soggetto titolare di un potere di orientamento o di determinazione di fini complessivi, ma vi è la collocazione di tutti gli atti in un unico ordinamento ciascuno con la propria efficacia e la propria validità"⁶¹.

Un'impostazione di questo tipo è incompatibile con quella in cui, – come oggi accade – un'autorità centrale dello stato che identifica l'interesse da essa curato con l'interesse dello Stato, perciò prevalente sull'interesse dell'ente locale; ma vi sarebbe un organo di garanzia, esterno e indipendente dagli interessi così dell'amministrazione centrale come degli enti locali, cui sarebbe attribuito un potere di "arbitraggio" fra le diverse amministrazioni, in funzione dell'interesse generale – perciò comune a tutte – al raggiungimento di determinati standard di "sicurezza finanziaria" e di servizi efficienti.

E' accaduto, invece, che alla Corte dei conti siano stati attribuiti poteri repressivi ("imperativi" e "cogenti") nei confronti degli enti locali, con il risultato di aver attribuito una funzione provvedimentale ai suoi atti e di averli dovuti sottoporre a uno scrutinio di legittimità davanti a un giudice (che è stato, in un primo momento, quello amministrativo, poi la stessa Corte dei conti in sede giurisdizionale). In altri termini, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti operano come autorità titolari di un interesse pubblico proprio, con

⁶¹ F. Benvenuti, *I controlli amministrativi dello Stato sulle regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 595 s.

pronunce che, incidendo – con la loro capacità di imporre obblighi e di vietare comportamenti – in situazioni soggettive di altri enti, si collocano fuori di quell'*habitat* nel quale, secondo Benvenuti, dovrebbero orbitare interessi obiettivi e neutrali; un *habitat*, questo, che non esporrebbe, fra l'altro, le pronunce del controllore a contestazioni giudiziarie, rimettendo – invece – ogni decisione agli organi rappresentativi e, se del caso, all'autorità cui spetterebbe l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Non resta che chiedersi, interlocutoriamente, che cosa interessa all'ordinamento: è più utile e conveniente avere una Corte-amministrazione, che esercita controlli imperativi e sanzionatori, o una Corte-organo ausiliario (come vorrebbe, del resto, la Costituzione), autorevole e custode di regole che rappresentano obiettivi comuni a tutti i livelli di governo (oggettivati – potrebbe dirsi – nell'indipendenza dell'organo dal governo centrale come dai governi locali), lasciando alla dinamica dei rapporti istituzionali la decisione sul passaggio all'uso dei poteri sostitutivi, statali e – se necessario – regionali?

Vi sono, poi, altre due questioni, cui s'è fatto brevemente cenno in precedenza, che occorrerebbe affrontare.

La prima riguarda il ruolo delle regioni nelle crisi finanziarie degli enti locali. Il decreto legge n. 174 cit. non ha considerato, infatti, la loro posizione istituzionale di organi che, nella nuova disciplina di bilancio (l. cost. n. 1/2012 e legge "rinforzata" n. 243/2012), dovrebbero "crescere" come soggetti protagonisti dell'"ordine finanziario" a livello dei loro territori.

La seconda attiene a un tema finora considerato secondario, ma che sempre più va rivelando la sua importanza con riguardo ai controlli complessivamente intestati alla Corte dei conti. Il decreto legge n. 174 ha, infatti, concentrato i controlli delle sezioni regionali della Corte sulla dimensione esclusivamente finanziaria delle gestioni, in funzione di accertamento del dovuto rispetto – senza eccezioni o riserve – alle regole e ai vincoli di finanza pubblica, stabiliti a livello europeo e nazionale. Data questa impostazione, non sono neppure considerate, dal decreto, le verifiche di efficienza e qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese, mentre proprio questi sarebbero i controlli necessari, da un lato, a prevenire le situazioni di rischio per il funzionamento dei servizi locali e, dall'altro, a far sì che a tale obiettivo siano anzitutto vincolati i trasferimenti erogati dallo Stato in funzione di soccorso al riequilibrio finanziario degli enti.

5.6 Il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali

Un punto di vista parzialmente diverso da quello esposto nei precedenti paragrafi inquadra la legislazione recente (e in particolare il più volte richiamato decreto legge 174 del 2012, il decreto legislativo sull'armonizzazione 118 del 2011 e la legge rinforzata numero 243 del 2012, prodotto della riforma costituzionale sull'equilibrio del bilancio), come una sorta di ritorno alle origini della funzione del controllo, rispetto al percorso avviato nella seconda metà degli anni novanta del secolo scorso (dalla legge 20 del 1994).⁶² In altre parole la legislazione della grande crisi finanziaria

⁶² La questione dei controlli è stata inquadrata fin dal cosiddetto Rapporto Giannini ("Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello stato", trasmesso alla Camere dal ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini il 16 novembre 1979), che indicava come le disposizioni costituzionali, e segnatamente gli art. 100, 125 e 130, (le ultime due saranno travolte dalla riforma del 2001) "codificano e impongono l'antiquata figura del controllo preventivo di legittimità su atti". Com'è stato autorevolmente sostenuto per molti decenni in effetti "la pubblica amministrazione aveva un solo input, la legge" mentre oggi "non si chiede solo che la condotta amministrativa sia legittima, ma anche che essa sia adeguata al raggiungimento del risultato finale" (Cassese, 1983).

Negli anni novanta il legislatore ha introdotto importanti innovazioni normative, avviando un processo di modernizzazione del sistema rimasto largamente incompiuto. Si tratta della riforma: a) del procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990), che prevede l'individuazione al proprio interno, da parte delle amministrazioni, di "unità organizzative e di soggetti responsabili dei risultati da conseguire"; b) delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990) che, per la prima volta, prevede la separazione tra indirizzo politico-amministrativo e risultati della gestione amministrativa; c) del pubblico impiego (decreto legislativo n. 29 del 1993), con la costituzione, nelle amministrazioni pubbliche di uffici di controllo interno, capaci non solo di valutare, ma anche di indirizzare e correggere l'azione degli uffici, in funzione degli obiettivi a essi assegnati e delle connesse responsabilità (D'Auria, 2000); d) dei controlli della Corte dei conti previsti dalla legge n. 20 del 1994, che esalta i controlli esterni sui risultati dell'azione amministrativa, "sulla congruenza di questa con i programmi stabiliti, sui costi e sulla performance dei servizi, sulla soddisfazione degli utenti.

Il processo d'innovazione normativa prosegue negli anni seguenti con la riorganizzazione dei controlli interni operata attraverso il decreto legislativo n. 286 del 1999 (in attuazione della legge n. 59 del 1997), che modifica le statuizioni del 1993 specificando meglio: i) le attività da demandare al controllo interno; ii) l'affidamento di tali attività a diverse strutture; iii) la fissazione di principi d'incompatibilità.

Vengono in questo modo individuati quattro tipi diversi di controllo interno: 1) il controllo di regolarità amministrativo-contabile (per garantire legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa); 2) il controllo di gestione (per verificare efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa); 3) la valutazione dei dirigenti (per verificarne la responsabilità); 4) la valutazione e il

ha "riportato il controllo della Corte dei Conti all'antica natura di sindacato economico-giuridico sulla gestione del denaro pubblico e sugli apparati che vi sono preposti" (Carosi, 2018⁶³).

In effetti, il controllo collaborativo delineato dalle riforme richiamate in nota ha segnato in più di un ventennio, un "profondo stallo" ("scarso interesse – se non fastidio - del potere politico", "disinteresse a una valutazione neutrale del proprio operato da parte della dirigenza pubblica", "interesse scarso verso i referti tecnici da parte dei mass media", "irrilevanza delle conseguenze generate dagli esiti negativi del controllo", "cautele [giustificate] della magistratura contabile nella valutazione di merito delle performance pubbliche").

La ricerca delle famose "tre e"⁶⁴, "concetti non privi di utilità per realizzare una visione significativa dell'esercizio dei pubblici poteri", non ha prodotto grandi risultati, essenzialmente per due ragioni entrambe antiche: la presenza nelle pubbliche amministrazioni, di una X-efficiency⁶⁵, che impedisce la trasposizione meccanica di

controllo strategico (per supportare l'attività degli organi d'indirizzo politico-amministrativo).

⁶³ Aldo Carosi, relazione su: "Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale", mimeo, cui si riferiscono i molteplici riferimenti di questo paragrafo del Rapporto.

⁶⁴ Efficacia, con cui s'intende il rapporto tra "obiettivi previsti e risultati ottenuti" (misura il grado di raggiungimento degli obiettivi). Efficienza, con cui s'intende il rapporto tra "risultati ottenuti e risorse consumate" (misura il grado di assorbimento delle risorse disponibili). Economicità, con cui s'intende il rapporto tra "obiettivi dati e risorse impiegate" (misura la capacità di raggiungere gli obiettivi prestabiliti con il minor dispendio di risorse).

⁶⁵ A prescindere dalle riserve, ampiamente sviluppate dalla letteratura, sulla possibilità di dispiegare pienamente criteri di natura privatistica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, caratterizzate da una numerosità di variabili molto più ampia rispetto a quelle considerate dal mercato, con un conseguente grado d'inefficienza intrinseca incompressibile oltre un certo livello ciò che suscita perplessità, sia rispetto alle regole relative al processo di bilancio, sia a quelle riferite alla responsabilità dirigenziale, è la possibilità di dare attuazione effettiva a questi criteri nella realtà italiana, caratterizzata da una amministrazione pubblica legata ancora, in molte realtà, a vecchi schemi. Il salto di qualità necessario è molto netto e le disposizioni richiamate scontano un elevato grado di ineffettività.

La teoria della *X-efficiency* è stata introdotta da Harvey Leibestein, *Efficienza X e sviluppo economico*. Una teoria generale, Rosemberg & Sellier, 1989. Id. *Allocative efficiency vs. "X-Efficiency"*, *The American Economic Review*, Volume 56, Issue 3, (Jun 1966) dove si afferma: "*In situations where competitive pressure is light, many people will trade the disutility of greater effort, of search and the control of other peoples' activities for the utility of feeling less pressure and of better interpersonal relations*". Sono state numerose le applicazioni al settore pubblico. Si veda: A. Petretto, *The impact of productive efficiency and quality of a regulated local public utility on final goods prices and consumer welfare*, Dipartimento di Scienze

regole privatistiche; e la cultura amministrativa molto ancorata alla cultura dell'adempimento rispetto al risultato.

La novità è stata la grande crisi (la più profonda dal 1929) e il suo effetto stringente sulla *governance* finanziaria degli stati dell'Unione. La cornice del Patto di Stabilità e Crescita, entro la quale gli stati membri esercitano il loro potere di bilancio, è diventata molto spessa⁶⁶. Questo, al netto delle critiche, spesso fondate, allo strumentario messo in campo, pone il problema "di rendere giuridici i parametri numerici dei bilanci", dello Stato e dell'intero sistema multilivello. In questo quadro acquista rilievo il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci, che richiede parametri normativi precisi e visione unitaria, che devono fungere da presupposto della "decisione" (mentre il "referto" si addice al controllo sulla gestione).

Il percorso delineato favorisce, se ben congegnato, la valorizzazione del bilancio come bene pubblico⁶⁷. Il vaglio puntuale e motivato, a valle del quale è espressa una decisione, svolge una funzione di decodificazione delle politiche pubbliche, elemento essenziale della democrazia cognitiva. Per questo è necessario analizzare la differenza tra "il programmato e il realizzato" ed esprimere su questo un giudizio, evitando l'appiattimento che può essere indotto da eccessive standardizzazioni (peraltro utili per una valutazione di sintesi). La Corte Costituzionale ha espresso su questo punto considerazioni molto precise e condivisibili (sentenza 184 del 2016).⁶⁸

economiche, Università di Firenze, *Working paper* n. 10/2008 (settembre 2008). Frantz, Roger S, *X-efficiency: theory, evidence and applications*, Boston 1988. Francesco Forte, Alberto Di Pierro, "A pure model of public bureaucracy", *Public finance*, 1980.

⁶⁶ Per un approfondimento delle innovazioni introdotte nella *governance* europea di finanza pubblica si rinvia a Degni, De Ioanna, *Il vincolo stupido*, Castelvecchi, 2015

⁶⁷ Sia consentito, anche su questo punto, il rinvio a Degni, De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico*, Castelvecchi, 2017.

⁶⁸ Si riportano alcuni passaggi della sentenza. "Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno - quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali - alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità.

L'equilibrio del bilancio va inteso in senso dinamico e ciò è enfatizzato dalla recente novella del 2016, che ha espunto dalla legge di contabilità la distinzione tra bilancio annuale e pluriennale (legge 163 del 2016). Ogni qualvolta che tal equilibrio sia compromesso il decisore è tenuto a ristabilirlo agendo, se occorre, anche "nell'arco di più esercizi finanziari" (anche qui la giurisprudenza costituzionale ha espresso precise considerazioni nella sentenza 89 del 2017)⁶⁹.

Il sindacato di legittimità-regolarità, per il possibile coinvolgimento di posizioni soggettive (vedi paragrafo seguente), e

Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche.

Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità.

Pertanto, la peculiarità del sistema contabile regionale mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale".

⁶⁹ Dove si riafferma anche l'unità del bilancio. "Ulteriormente esemplificando, se nell'ambito di un bilancio "sano" la confluenza delle economie in un avanzo di amministrazione consente di destinare quest'ultimo a nuovi obiettivi, la presenza di disavanzi di amministrazione provenienti dagli esercizi precedenti e/o di risultati in pendenza di accertamento, preclude, al contrario, la creazione surrettizia (nel caso di specie attraverso la "riprogrammazione") di un nuovo scopo, poiché tale operazione normativa finisce per aggravare lo squilibrio potenziale o già accertato. In definitiva, «il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo".

l'assunzione di misure interdittive, come nel caso degli enti locali, ai sensi dell'art. 148-bis del TUEL, deve essere corredato di opportune garanzie nel procedimento e prevedere la possibilità di impugnazione. In questo senso sarebbe opportuno integrare il codice di giustizia contabile (decreto legislativo 124 del 2015). Le decisioni sono "morfologicamente più assimilabili alle sentenze che ai referti".

Il carattere para-giurisdizionale del controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali è dovuto a molteplici ragioni: "applicazione di parametri normativi"; "assunzione di una decisione binaria"; "contraddittorio nel corso del procedimento"; "giustiziabilità" (in questo senso va inquadrata la possibilità di ricorso alle sezioni riunite in speciale composizione avverso la delibera di diniego di approvazione del piano di riequilibrio da parte della sezione regionale di controllo).

La decisione implica la valutazione di elementi fattuali, acquisibili dalla documentazione e dal contraddittorio, e elementi giuridici ("titolarità dei cespiti da riscuotere" e "obbligatorietà delle spese ancora da erogare"). Una procedimentalizzazione di questi ultimi, attraverso l'implementazione del codice di procedura contabile, "consentirebbe di regolare la dialettica tra pretese e interessi che caratterizza tale funzione in modo meno conflittuale, esaltando, attraverso il modello procedimentale, la legittimazione della magistratura contabile". In altre parole l'essenza della decisione di bilancio, sintetizzabile nella composizione di interessi confliggenti, troverebbe un ulteriore tassello per la sua auto-risoluzione. Le regole, in un processo circolare qual è quello in esame, aiutano il decisore a scegliere meglio.

Regole nella valutazione para-giurisdizionale di legittimità-regolarità; regole nella fase ascendente della programmazione di bilancio, coerenti con un modello di democrazia cognitiva; regole nel procedimento di formazione del documento contabile, nella sfera del decisore e in quella dell'assemblea rappresentativa; regole per la messa a punto di uno strumentario fine, capace di misurare i risultati conseguiti. Dal miglioramento dell'approccio procedurale che senza confusioni, e correggendo dove si è segnato il passo, deve individuare con precisione i compiti di ciascun attore, attuatore e controllore, si può forse ricomporre l'aporia tra collaborazione, di cui è forte il bisogno nei comuni, e decisione, che diventa sempre più complessa e veloce.

5.7 Il decreto legislativo 149 del 2011 (premi e punizioni)

Un più esplicito tassello del controllo delle criticità finanziarie dei comuni si aggiunge nel 2011, con l'emanazione, ai sensi della legge delega n. 42 del 2009 (federalismo fiscale) del decreto legislativo 149 (premi e punizioni) che, all'art. 6, comma 2, dispone che qualora "dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, [...] comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario", il comune possa, in pratica, essere messo in mora. La CDC, infatti, se rileva che il comune non abbia adottato, entro il termine da questa stabilito, le misure correttive in precedenza indicate (attraverso il controllo di cui alla richiamata legge finanziaria per il 2006), e permangano le condizioni per il dissesto, trasmette gli atti al prefetto (e alla conferenza permanente per il coordinamento per la finanza pubblica); trascorsi ulteriori trenta giorni, se la Corte accerta il "perdurare dell'inadempimento" del comune, il prefetto "assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto". Trascorso invano questo termine, "nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio" (ai sensi dell'articolo 141 del TUEL).⁷⁰

L'individuazione di comportamenti difformi da parte della CDC può essere causata anche dai controlli ispettivi effettuati dalla ragioneria generale dello stato, previsti dalla legge di contabilità (legge 196 del 2009, art. 14, comma 1 lettera d); tale disposizione è stata rafforzata dall'art.5 del decreto legislativo 149 del 2011, che esplicita, per l'attivazione del controllo, "situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori: a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi; c-bis) aumento non giustificato delle spese in favore dei gruppi consiliari e degli organi istituzionali". Si tratta, in particolare per i primi tre casi, di criticità tipiche che si rilevano nei comuni dissestati.

5.8 L'articolo 148-bis del TUEL

⁷⁰ Il decreto di scioglimento disposto a seguito di queste inadempienze "conserva i suoi effetti per un periodo di almeno dodici mesi, fino a un massimo di quindici".

Infine, attraverso il decreto-legge 174 del 2012 (legge 213 del 2012) il controllo acquista nuova consistenza con l'introduzione nel TUEL dell'art. 148-bis. Il controllo previsto dalla legge finanziaria per il 2006 è esplicitamente richiamato e finalizzato alla "verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno [ora pareggio], dell'osservanza del vincolo previsto in materia d'indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza d'irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". E' esplicitato anche l'obbligo di tenere conto "delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente".

L'accertamento, nell'ambito di questa verifica, "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio". Questi provvedimenti devono essere trasmessi alla CDC (sezioni regionali), che ne verifica, entro trenta giorni, l'adeguatezza. Se il comune non trasmette i provvedimenti, o la verifica è negativa, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria". In altre parole, il comune è inibito, dalla pronuncia dell'organo di controllo, nell'attuazione delle decisioni assunte in contrasto con l'equilibrio finanziario.

La cornice del controllo, come argomentato nei paragrafi precedenti, pur non configurando un ritorno alla struttura dei controlli precedenti la riforma costituzionale del 2001, è pertanto divenuta più spessa, nel tentativo di porre un argine allo squilibrio finanziario conclamato, rappresentato dal dissesto. La stessa nuova fattispecie del riequilibrio finanziario, introdotta anch'essa dal decreto-legge 174 del 2012, può essere letta in quest'ottica.

E' possibile individuare delle analogie tra questa procedura, considerando evoluzioni e irrigidimenti introdotti nel corso del tempo, e quella che si sviluppa nell'ambito del semestre europeo per il controllo degli squilibri macroeconomici⁷¹. Nel caso europeo gli

⁷¹ Il meccanismo è illustrato, nei suoi tratti essenziali, più avanti, in nota.

Stati sono sottoposti a un preliminare test attraverso indicatori (*scoreboard*), sulla cui base la Commissione decide quali, tra questi, debbano essere oggetto di un'indagine approfondita, da cui fare scaturire eventuali raccomandazioni. Lo stesso avviene, in modo più indaginoso, nel nostro caso. Ciascuna sezione regionale di controllo analizza le relazioni dei revisori, redatte in base alle linee guida (questionari) Corte stessa; con questo lavoro preliminare, la Corte individua gli enti con criticità e indica le misure correttive da adottare, verificandone l'attuazione. Il processo potrebbe essere semplificato e reso più cogente se, anziché dall'analisi di relazioni generalizzate e, in pratica, preconfezionate dalla struttura del questionario, si potesse partire da un esame preliminare di un numero standardizzato d'indicatori (modificabile annualmente dalla Corte), sulla base del quale, con un margine di discrezionalità, le sezioni regionali, potessero indicare, in un momento prestabilito dell'anno, gli enti da sottoporre a specifico approfondimento. Se fosse prescelto il termine di approvazione del bilancio di previsione (che dovrebbe assumere la stessa cogenza del rendiconto), all'inizio del nuovo anno, in base al test scaturito da una batteria d'indicatori predefinita con specifica deliberazione, le sezioni regionali della Corte avrebbero gli elementi per definire i comuni da sottoporre a procedura di controllo. Si potrebbero in tal modo stabilire, con specifiche deliberazioni, le misure, che ciascuno degli enti dovrà attuare, entro il 31 luglio (termine per l'equilibrio del bilancio), pena l'attivazione di procedure di risanamento guidato (riequilibrio o dissesto).

6. La misurazione della criticità finanziaria

In questo quadro s'inserisce il decreto del ministero dell'Interno del 18 febbraio 2013, sull'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari sulla base "di appositi parametri obiettivi". La norma è figlia anch'essa del decreto-legge 174 del 2012, che ha introdotto nel TUEL (art. 242, comma 2) questa procedura, già previgente in conformità a preesistenti disposizioni.

6.1 Gli indicatori di deficiarietà

Oltre al valore giuridico, codificato negli articoli 242 e 243 del TUEL, i cosiddetti indicatori di deficiarietà presentano una struttura articolata, che va analizzata anche sotto il profilo quantitativo e statistico (vedi sopra). In quest'ottica possono essere assimilati (e analizzati insieme) agli indicatori forniti dall'ISTAT, con cui hanno in comune molte analogie e soprattutto, la stessa base informativa: i certificati consuntivi dei bilanci, raccolti dal ministero dell'interno. Il Ministero dell'Interno fornisce i dati riguardanti i certificati del conto di bilancio degli enti locali a novembre (dati provvisori) e a giugno (dati definitivi).

I dati dei conti consuntivi, la cui struttura originaria è stata definita nel DPR numero 194 del 1996, sono consultabili liberamente sul sito del ministero dell'Interno (<http://finanzalocale.interno.it/apps/floc.php/in/cod/4>).

L'indicatore **D1**, rileva se il valore negativo del risultato contabile di gestione è superiore, in valore assoluto, al 5 per cento delle entrate correnti accertate. Al risultato di gestione è aggiunto l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese d'investimento. Se RA è positivo, non ha senso confrontarlo con la soglia e il parametro non deve essere valorizzato. E' un indicatore che misura l'ampiezza del disavanzo. Il valore negativo iniziale è mitigato dalla somma della parte vincolata agli investimenti. Se la somma algebrica resta negativa, e il suo valore assoluto supera la soglia del 5 per cento delle entrate correnti accertate, si attiva la segnalazione di criticità.

Gli indicatori D2 e D3 sono costruiti sui residui attivi, accertamenti e riscossioni.

L'indicatore **D2** rileva se il volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza, riferito alle entrate tributarie (titolo 1) ed extra-tributarie, titolo 3, (con esclusione di quelle riguardanti il fondo di solidarietà), superi la

soglia del 42 per cento delle entrate accertate riferite agli stessi titoli (detraendo, anche in questo caso, quelle del fondo di solidarietà). L'indicatore segnala la capacità del comune di riscuotere le entrate proprie (per questo da quelle tributarie è escluso il fondo di solidarietà) relative alla competenza dell'anno. Ciò si ottiene sottraendo quelle riscosse in conto residui. Se la riscossione in conto competenza è molto bassa, il numeratore del rapporto è più elevato e può superare la soglia del 42 per cento, facendo scattare la segnalazione di criticità.

L'indicatore **D3** registra se l'ammontare dei residui attivi (provenienti dalla gestione dei residui) relativi ai titoli 1 e 3, depurati di quelli riferiti al fondo di solidarietà superi la soglia del 65 per cento degli accertamenti riferiti alle medesime fonti di entrata. In altre parole, i residui attivi che restano nel bilancio (sempre relativi alle entrate proprie) non devono superare il 65 per cento delle entrate correnti accertate in competenza. In caso contrario si evidenzerebbe un eccesso di accumulazione di residui attivi, sintomo di squilibrio.

L'indicatore **D4** registra se il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo 1 (spese correnti) supera la soglia del 40 per cento degli impegni correnti. L'indicatore mostra il rapporto tra residui passivi correnti e impegni correnti. Se superiore alla soglia del 40 per cento segnala difficoltà nel pagamento.

L'indicatore **D5** rileva se i procedimenti di esecuzione forzata, importante sintomo di criticità della macchina amministrativa del comune, sono superiori alla soglia dello 0,5 per cento (un ventesimo) delle spese correnti.

L'indicatore **D6** rileva il livello delle spese di personale (al netto dei contributi regionali e di altri enti pubblici) sul volume complessivo delle entrate proprie correnti (titoli 1 e 3) accertato. La soglia è correlata alla dimensione del comune (40 per cento per quelli inferiori a 5.000 abitanti, 39 per cento per quelli tra 5.000 e 29.999 abitanti e 38 per cento per quelli con popolazione superiore). L'indicatore misura l'impatto delle spese per personale sulle entrate correnti. Per evidenziare meglio la rigidità sul bilancio prodotta da questa tipologia di spesa si depurano le entrate correnti dei trasferimenti da altri livelli di governo per il personale del comune (una frazione di ETS).

L'indicatore **D7**, misura la consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzione. Gli enti con risultato contabile di gestione positivo possono spingersi fino al 150 per cento delle entrate correnti accertate, mentre quelli con risultato negativo

devono arrestarsi, al massimo, al 120 per cento, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del TUEL.⁷²

L'indicatore **D8**, misura la consistenza dei DFB formati nel corso dell'esercizio. La soglia dell'indicatore è fissata all'1 per cento delle entrate correnti accertate e l'indice si considera negativo ove tale soglia sia superata in ciascuno degli ultimi tre anni (DFB, DFB_{t-1}, DFB_{t-2}).

L'indicatore **D9** rileva l'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria da parte del comune. Un'eventuale esistenza di anticipazioni non rimborsate al 31 dicembre superiore alla soglia del 5 per cento delle entrate correnti accertate fa scattare la criticità.

L'indicatore **D10** rileva se il comune, nel ripianare gli squilibri con il provvedimento di salvaguardia (art.193 del TUEL), utilizza misure di alienazione di beni patrimoniali superiori alla soglia del 5 per cento delle spese correnti impegnate. Quando in sede di riequilibrio del bilancio (ora fine luglio) il comune utilizza proventi di alienazioni (entrate temporanee) e recupero dell'avanzo dell'esercizio precedente per un ammontare superiore al 5 per cento delle spese correnti, si segnala un fattore di criticità.

⁷² Secondo cui "l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non [deve superare] il 12 per cento, per l'anno 2011, l'8 per cento, per gli anni dal 2012 al 2014, e il 10 per cento, a decorrere dall'anno 2015, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui".

Codice	Descrizione	Formula	Soglia
D1	VALORE NEGATIVO DEL RISULTATO CONTABILE DI GESTIONE SUPERIORE IN TERMINI DI VALORE ASSOLUTO AL 5 PER CENTO RISPETTO ALLE ENTRATE CORRENTI (A TALI FINI AL RISULTATO CONTABILE SI AGGIUNGE L'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE UTILIZZATO PER LE SPESE DI INVESTIMENTO)	$ RA (CP) + AVINV (t-1) > 5\% (ETR + ETS + EET)$ se RA è negativo	5 per cento
D2	VOLUME DEI RESIDUI ATTIVI DI NUOVA FORMAZIONE PROVENIENTI DALLA GESTIONE DI COMPETENZA E RELATIVE AI TITOLI I E III, CON ESCLUSIONE DELL RISORSE DEL F.S.R. O F.S., SUPERIORI AL 42 PER CENTO DEI VALORI DI ACCERTAMENTO DELLE ENTRATE DEI MEDESIMI TITOLI I E III ESCLUSI I VALORI DELLE PREDETTE RISORSE	$(ETR + EET - FSOLACC) - (RATRIST1 + RATRIST3 - FSOLRIS) > 42\% (ETR + EET - FSOLACC)$	42 per cento
D3	AMMONTARE DEI RESIDUI ATTIVI DI CUI AL TITOLO I E AL TITOLO III SUPERIORE AL 65 PER CENTO (PROVENTI DALLA GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI) AD ESCLUSIONE EVENTUALI RESIDUI F.S.R O F.S. RAPPORTATA AGLI ACCERTAMENTI DELLA GESTIONE DI COMPETENZA DELLE ENTRATE DEI MEDESIMI TITOLI I E III	$(RATDRRT1 + RATDRRT3 - RATDRASOL) > 65\% (ETR + EET - FSOLACC)$	65 per cento
D4	VOLUME DEI RESIDUI PASSIVI COMPLESSIVI PROVENIENTI DAL TITOLO I SUPERIORE AL 40 PER CENTO DEGLI IMPEGNI DELLA MEDESIMA SPESA CORRENTE	$(SC - PAGC + RPACP) > 40\% (SC)$	40 per cento
D5	ESISTENZA DI PROCEDIMENTI DI ESECUZIONE FORZATA SUPERIORE ALLO 0,5 PER CENTO DELLE SPESE CORRENTI	$PRESF > 0,5\% SC$	0,5 per cento
D6	VOLUME COMPLESSIVO DELLE SPESE DI PERSONALE A VARIO TITOLO RAPPORTATO AL VOLUME COMPLESSIVO DELLE ENTRATE CORRENTI DESUMIBILI DAI TITOLI I, II E III SUPERIORE AL 40 PER CENTO PER I COMUNI INFERIORI A 5.000 ABITANTI, SUPERIORE AL 39 PER CENTO PER I COMUNI DA 5.000 A 29.999 ABITANTI E SUPERIORE AL 38 PER CENTO PER I COMUNI OLTRE I 29.999 ABITANTI (al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale)	$SP > (40, 39, 38)\% (ETR + ETS + EET) - ETSSP$	40, 39 o 38 per cento in base alla popolazione
D7	CONSISTENZA DEI DEBITI DI FINANZIAMENTO NON ASSISTITI DA CONTRIBUTI SUPERIORE AL 150 PER CENTO RISPETTO ALLE ENTRATE CORRENTI PER GLI ENTI CHE PRESENTANO UN RISULTATO CONTABILE DI GESTIONE POSITIVO E SUPERIORE AL 120 PER CENTO PER GLI ENTI CHE PRESENTANO UN RISULTATO CONTABILE DI GESTIONE NEGATIVO (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del Tuel)	$DFB > (120 \text{ o } 150)\% (ETR + ETS + EET)$	150 o 120 per cento
D8	CONSISTENZA DEI DEBITI FUORI BILANCIO FORMATI NEL CORSO DELL'ESERCIZIO SUPERIORE ALL'1 PER CENTO RISPETTO AI VALORI DI ACCERTAMENTO DELLE ENTRATE CORRENTI (L'INDICE SI CONSIDERA NEGATIVO OVE TALE SOGLIA VENGA SUPERATA IN TUTTI GLI ULTIMI TRE ANNI)	$((DFB + DFB (t-1) + DFB (t-2)) / 3) > 1\% (ETR + ETS + EET)$	1 per cento
D9	EVENTUALE ESISTENZA AL 31 DICEMBRE DI ANTICIPAZIONI DI TESORERIA NON RIMBORSATE SUPERIORI AL 5 PER CENTO RISPETTO ALLE ENTRATE CORRENTI	$ATESNR > \% (ETR + ETS + EET)$	5 per cento
D10	RIPIANO SQUILIBRI IN SEDE DI PROVVEDIMENTO DI SALVAGUARDIA DI CUI ALL'ART. 193 TUEL RIFERITO ALLO STESSO ESERCIZIO CON MISURE DI ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI E/O AVANZO DI AMMINISTRAZIONE SUPERIORE AL 5% DEI VALORI DELLA SPESA CORRENTE	$[AP + RARIEQ] > 5\% SC$	5 per cento

6.2 Gli indicatori ISTAT

L'Istat fornisce informazioni sistematiche sui bilanci dei comuni (e degli altri enti locali) sulla base dei dati forniti dal ministero dell'interno (certificati del conto di bilancio). Oggetto della rilevazione è l'universo degli enti (non si tratta quindi di un'indagine campionaria) e l'unità di rilevazione è il singolo conto consuntivo. Il lavoro è inserito nel Piano statistico nazionale ed è prodotto quindi con regolarità (sono disponibili dati dal 2007). Il ritardo temporale è t + 17 mesi.

Le informazioni dell'ISTAT, sotto forma di tavole di dati, si riferiscono a 26 indicatori, riportati nella tabella seguente.

INDICATORI ISTAT BILANCI DEI COMUNI - Parte prima			
Codice	Descrizione	Formula	Se alto
11	grado di autonomia impositiva	$ETR / (ETR + ETS + EET)$	POS
		ETR = entrate tributarie (accertamenti)	
		ETS = entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (accertamenti)	
		EET = entrate extratributarie (accertamenti)	
12	grado di dipendenza da contributi e trasferimenti correnti	$ETS / (ETR + ETS + EET)$	NEG
		ETR = entrate tributarie (accertamenti)	
		ETS = entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (accertamenti)	
		EET = entrate extratributarie (accertamenti)	
13	grado di finanziamento interno	$(EET + RC + AP) / ET$	POS
		EET = entrate extratributarie (accertamenti)	
		RC = riscossioni di crediti (accertamenti)	
		AP = alienazione di beni patrimoniali (accertamenti)	
		ET = entrate totali (accertamenti)	
14	grado di autonomia finanziaria	$(ETR + EET) / ET$	POS
		ETR = entrate tributarie (accertamenti)	
		EET = entrate extratributarie (accertamenti)	
		ET = entrate totali (accertamenti)	
15	rigidità della spesa	$(SP + RP) / (ETR + ETS + EET)$	NEG
		SP = spese correnti per il personale (impegni)	
		RP = spese per rimborso di prestiti (impegni)	
		ETR = entrate tributarie (accertamenti)	
		ETS = entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (accertamenti)	
16	incidenza spese personale su spese correnti	SP / SC	NEG
		SP = spese correnti per il personale (impegni)	
		SC = spese correnti (impegni)	
17	grado di dipendenza da finanziamento esterno	EP / ET	NEG
		EP = entrate derivanti da accensioni di prestiti (accertamenti)	
		ET = entrate totali (accertamenti)	
18	incidenza spese personale su entrate correnti	$SP / (ETR + ETS + EET)$	NEG
		SP = spese correnti per il personale (impegni)	
		ETR = entrate tributarie (accertamenti)	
		ETS = entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (accertamenti)	
		EET = entrate extratributarie (accertamenti)	
19	incidenza spese per rimborso prestiti su entrate correnti	$RP / (ETR + ETS + EET)$	NEG
		RP = spese per rimborso di prestiti (impegni)	
		ETR = entrate tributarie (accertamenti)	
		ETS = entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (accertamenti)	
110	indice di consistenza iniziale dei residui passivi	RPI / ST	NEG
		RPI = residui passivi iniziali	
		ST = spese totali (impegni)	
111	indice di consistenza finale dei residui passivi	RPF / ST	NEG
		RPF = residui passivi finali	
		ST = spese totali (impegni)	
112	grado di copertura delle spese correnti e dei rimborsi prestiti con entrate correnti	$(ETR + ETS + EET) / (SC + RMP + RPO + RDP)$	POS
		ETR = entrate tributarie (accertamenti)	
		ETS = entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (accertamenti)	
		EET = entrate extratributarie (accertamenti)	
		SC = spese correnti (impegni)	
		RMP = rimborso di quota capitale di mutui e prestiti (impegni)	
		RPO = rimborso di prestiti obbligazionari (impegni)	
RDP = rimborso di quota capitale di debiti pluriennali (impegni)			
113	incidenza delle spese in c/capitale finanziate tramite mutui e prestiti obbligazionari	$(EMP + EBOC) / SCC$	POS
		EMP = assunzioni di mutui e prestiti (accertamenti)	
		EBOC = emissioni di prestiti obbligazionari (accertamenti)	
		SCC = spese in c/capitale (impegni)	

Indicatori costruiti sugli accertamenti

I primi quattro indicatori (da I1 a I4) e l'indicatore I7 sono costruiti interamente utilizzando gli accertamenti⁷³.

Per calcolare il grado di autonomia impositiva del comune si considerano gli accertamenti riguardanti il Titolo 1 (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa – ETR - la cui voce più rilevante è data dalle imposte e tasse e proventi assimilati), desumibili dal conto consuntivo (Quadro 2). Tale importo, rapportato al complesso delle entrate correnti, (ETR + ETS + EET), dove ETS è il Titolo 2 (Trasferimenti correnti) e EET il Titolo 3 (Entrate extra-tributarie) fornisce l'indicatore **I1**. Nel numeratore della frazione sono riportati sia gli accertamenti dei principali tributi comunali (IMU, addizionale IRPEF, smaltimento rifiuti, TASI), sia quelli relativi ad altri tributi, d'inferiore peso finanziario, ma la cui osservazione può fornire utili indicazioni sulla capacità di approvvigionamento dell'ente (si tratta dell'imposta di soggiorno, della tassa sull'occupazione di spazi e aree pubbliche, dell'imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni (Quadro 9).

L'indicatore oscilla tra 0 (assenza di autonomia impositiva) e 1 (massima autonomia impositiva). Più è alto maggiore è l'*accountability* del *policy maker* locale.

Complementare al precedente (e costruito con le stesse variabili) è l'indicatore **I2**, che fornisce il grado di dipendenza del comune dai trasferimenti correnti. Gli accertamenti riguardanti il Titolo 2 delle entrate rappresentano il numeratore, che è rapportato con il complesso delle entrate correnti. Anche in questo caso l'indicatore oscilla tra 0 (assenza di trasferimenti) e 1 (completa dipendenza dai trasferimenti), ma il significato del suo valore è opposto (più è elevato, minore è l'*accountability*). Questa valutazione può essere temperata dalle diverse tipologie di trasferimenti accertati dal comune: è confermata da quelli provenienti da altre amministrazioni pubbliche (centrali e locali), che è in genere preponderante; ma assume un significato parzialmente diverso nel caso di trasferimenti correnti da imprese, in particolare per sponsorizzazioni poiché potrebbe, in tale situazione, esprimere la capacità del comune di stimolare il concorso di privati nell'attuazione di obiettivi di pubblico interesse.

⁷³ L'accertamento è "l'operazione giuridico-contabile con cui l'amministrazione appura la ragione del credito, il soggetto debitore e il relativo ammontare da iscrivere come competenza dell'esercizio". "Costituisce la prima fase della procedura di acquisizione delle entrate". (Istat, 2017).

Più complessa è l'interpretazione del grado di finanziamento interno (I3), dato dal rapporto tra gli accertamenti per EET (entrate extra-tributarie), cui sono sommati quelli per RC⁷⁴ (riscossioni di crediti) e AP = alienazione di beni patrimoniali⁷⁵), al numeratore; e le entrate totali (ET), costruite sommando a quelle correnti gli accertamenti degli altri Titoli ⁷⁶, al denominatore. La parte preponderante del numeratore è determinata da EET, poiché sia RC sia AP, salvo casi particolari, presentano un andamento contenuto ed erratico. Le entrate extra-tributarie esprimono la capacità di un comune di far "rendere" la propria attività, sotto forma di pagamenti dei servizi, di dividendi di società partecipate, di proventi da beni patrimoniali e di contravvenzioni. Anche questo indicatore varia tra 0 (assenza pagamenti e proventi) e 1 (massima efficienza finanziaria della macchina amministrativa). Un valore elevato dell'indicatore rappresenta un segnale positivo.

Il grado di autonomia finanziaria è espresso dall'indicatore **I4**, risultato del rapporto tra la somma delle entrate tributarie ed extra-tributarie (ETR più EET) e le entrate totali (ET) accertate. Anche in questo caso l'indicatore oscilla tra 0 e 1; un valore elevato mostra una forte autonomia finanziaria.

Il grado di dipendenza dal finanziamento esterno è espresso dall'indicatore **I7**, che rileva il peso delle entrate derivanti da accensioni di prestiti (EP) sulle entrate totali (ET). Anche questo indicatore oscilla tra 0 e 1 e un valore molto alto denota un'elevata dipendenza dal finanziamento esterno (negativo).

⁷⁴ RC si desume dal Quadro 2, alle voci del titolo 5 "Riscossione di crediti di breve termine" e "Riscossione di crediti di medio e lungo termine", nella colonna in cui sono riportati gli accertamenti.

⁷⁵ AP si desume dal Quadro 2, alla voce del Titolo 4 "Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali", nella colonna in cui sono riportati gli accertamenti.

⁷⁶ Sono le entrate in conto capitale (Titolo 4), le entrate da riduzione di attività finanziarie (Titolo 5), le entrate per accensione prestiti (Titolo 6), le entrate per anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere (Titolo 7), e le entrate per conto terzi e partite di giro (Titolo 9). Gli accertamenti sono ricavabili dal Quadro 3.

INDICATORI ISTAT BILANCI DEI COMUNI - Parte seconda			
Codice	Descrizione	Formula	Se alto
I14	capacità di riscossione	ETcc / ET	POS
		ETcc = entrate totali (riscossioni in c/competenza) ET = entrate totali (accertamenti)	
I15	capacità di spesa	STcc / ST	POS
		STcc = spese totali (pagamenti in c/competenza) ST = spese totali (impegni)	
I16	indice di accumulazione dei residui passivi	RPC / RPI	NEG
		RPC = residui passivi provenienti dalla gestione di competenza RPI = residui passivi iniziali	
I17	indice di smaltimento dei residui passivi	RPP / RPI	POS
		RPP = residui passivi pagati RPI = residui passivi iniziali	
I18	avanzo (disavanzo) di amministrazione in relazione alle entrate correnti	RA / (ETR + ETS + EET)	POS
		RA = risultato di amministrazione ETR = entrate tributarie (accertamenti) ETS = entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (accertamenti) EET = entrate extratributarie (accertamenti)	
		DFB / (ETR + ETS + EET)	NEG
		DFB = debiti fuori bilancio (importi riconosciuti e finanziati nell'esercizio) ETR = entrate tributarie (accertamenti) ETS = entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (accertamenti) EET = entrate extratributarie (accertamenti)	
I19	debiti fuori bilancio / entrate correnti	DFF / DFI	NEG
		DFF = debiti di finanziamento (consistenza finale) DFI = debiti di finanziamento (consistenza iniziale)	
		TR / SC	NEG
I21	trasferimenti correnti / spese correnti	TR = trasferimenti correnti (impegni) SC = spese correnti (impegni)	
		TRCC / SCC	NEG
I22	trasferimenti in conto capitale / spese in conto capitale	TRCC = trasferimenti di capitale in c/capitale (impegni) SCC = spese in c/capitale (impegni)	
		(ET + ST) / SP	POS
I23	flussi finanziari per unità di spesa per il personale	ET = entrate totali (accertamenti) ST = spese totali (impegni) SP = spese correnti per il personale (impegni)	
		AP / SC * 100	NEG
I24	alienazione beni patrimoniali / spese correnti (valori percentuali)	AP = alienazione beni patrimoniali (accertamenti) SC = spese correnti (impegni)	
		RPP / RPC	POS
I25	smaltimento / accumulazione dei residui passivi	RPP = residui passivi pagati RPC = residui passivi provenienti dalla gestione di competenza	
		(SC + SCC - SCcagc - SCCcagc) / ET	NEG
I26	spese esterne per unità di risorse finanziarie	SC = Spese correnti (impegni) SCC = Spese in c/capitale (impegni) SCcagc = Spese correnti per amministrazione gestione controllo (impegni) SCCagc = Spese in c/capitale per amministrazione gestione controllo (impegni) ET = Entrate totali (accertamenti)	

Indicatori costruiti sugli impegni

Gli indicatori **I6**, **I21** e **I22** sono costruiti sugli impegni di spesa⁷⁷. Il primo misura l'incidenza delle spese di personale (SP) sulle spese correnti (SC). Può variare tra 0 e 1 e un valore elevato

⁷⁷ L'impegno è "la somma dovuta dall'ente a seguito di obbligazioni pecuniarie giuridicamente perfezionate". "È assunto sullo stanziamento di competenza di ciascun capitolo di spesa (con esclusione dei Fondi speciali e di riserva)". "È la prima fase della procedura di esecuzione delle spese" (Istat, 2017)

ha un significato negativo (elevata incidenza delle spese di personale sull'insieme delle spese correnti). Il secondo il peso dei trasferimenti correnti sulle spese correnti. Può variare tra 0 e 1 (se uguale a 1 le spese sono finanziate interamente con TR, desumibili dal quadro 10) e un valore elevato ha un significato negativo. Analogo al precedente, l'indicatore I22, che misura il peso dei trasferimenti in conto capitale sulle spese in conto capitale.

Indicatori costruiti su accertamenti e impegni

Gli indicatori I5, I8, I9, I12, I13, I23, I24 e I26 sono costruiti combinando accertamenti e impegni. Per questo motivo il *range* non è ricompreso tra 0 e 1 e potrebbero assumere valori superiori all'unità, anche se, nella maggioranza dei casi, la variabile al numeratore è nella normalità più piccola del denominatore (entrate correnti). Nei primi tre casi (I5, I8 e I9) un valore più elevato dell'indicatore esprime una tendenza negativa; l'opposto per l'indicatore I12, mentre I13 va interpretato.

I5 esprime la rigidità della spesa, attraverso il rapporto tra la somma delle spese correnti per il personale (SP) e quelle per rimborso di prestiti (RP), impegnate, al numeratore; e le entrate correnti accertate al denominatore. Più alto è il valore, più la spesa mostra una forte rigidità.

I8 misura l'incidenza delle spese di personale sulle entrate correnti (rispetto al già esaminato I6 che esprime il peso delle stesse sulle spese correnti). L'indicatore, se è elevato, evidenzia che la spesa per il personale, per sua natura incompressibile, assorbe una quota consistente delle entrate correnti.

Simile al precedente è l'indicatore **I9**, che esprime l'incidenza delle spese per rimborso prestiti su entrate correnti. Si tratta, come per il personale, di un'altra componente della spesa corrente dalla natura incompressibile. Se l'indicatore è alto, si è alla presenza di una massa consistente di mutui in ammortamento che appesantiscono il bilancio.

I12 misura il grado di copertura delle spese correnti e dei rimborsi prestiti con entrate correnti. Ci indica, in altre parole, quanta spesa corrente (integrata da quella per il rimborso dei prestiti), indicata al denominatore, è assorbita dalle entrate correnti, indicate al numeratore. Tanto più è superiore all'unità tanto più l'indicatore esprime un valore positivo. Gli impegni per il rimborso dei prestiti sono rappresentati in forma disaggregata: RMP è il rimborso della quota capitale di mutui e prestiti (Quadro 4 (I) - Missione 50 - programma 02, riga 2, colonna 3); RPO è il rimborso di prestiti obbligazionari (Quadro 12, colonna 1); e RDP è il

rimborso di quota capitale di debiti pluriennali (Quadro 12, colonna 3). La differenza tra le due parti della frazione è il risparmio pubblico (positivo se l'indicatore è maggiore di 1).

L'incidenza delle spese in conto capitale finanziate tramite mutui e prestiti obbligazionari è data dall'indicatore **I13**, che misura la quota della spesa in conto capitale (SCC) finanziata con indebitamento (assunzioni di mutui e prestiti - EMP - o emissioni di prestiti obbligazionari - EBOC). L'indicatore potrebbe assumere valore > 1 nel caso in cui siano accertati mutui e prestiti cui non corrispondano impegni d'investimento (più è elevato, maggiore la quota di SCC finanziata con indebitamento). L'indicatore va interpretato. Le SCC sono spesso finanziate con indebitamento, quindi un elevato livello è fisiologico. Se maggiore dell'unità indica che la programmazione dell'investimento non è ben strutturata (per esempio, si attivano i mutui, senza avere ben predisposto la loro utilizzazione); ma un livello basso (o nullo) potrebbe significare che parte della SCC (o tutta) è finanziata con altri strumenti (ad esempio PPP o oneri di urbanizzazione).

L'indicatore **I23**, misura i flussi finanziari per unità di spesa per personale rapportando alla somma delle entrate totali accertate e delle spese totali impegnate (numeratore), alle spese impegnate per il personale (denominatore). Il valore è superiore a 1 e più alto è il livello, migliore la performance amministrativa del comune.

L'indicatore **I24** fornisce la percentuale delle somme accertate per alienazione beni patrimoniali sulle spese correnti impegnate. Può assumere valori maggiori di 1 e un elevato livello esprime criticità da interpretare in quanto le alienazioni patrimoniali possono produrre distruzione dei asset pubblici se il ricavato non è finalizzato a precisi progetti di investimento.

L'indicatore **I26** rileva il peso delle spese esterne per unità di risorse finanziarie dal rapporto tra gli impegni per le spese correnti e quelle in conto capitale depurate di quelle per amministrazione, gestione e controllo, al numeratore; e gli accertamenti per entrate totali al denominatore. L'indicatore oscilla, di norma, tra 0 e 1 (1 significa l'esternalizzazione è massima). Un elevato valore è indice di criticità, anche se è necessaria un'interpretazione, poiché alcune funzioni potrebbero essere oggetto di esternalizzazione per conseguire migliori performance.

Indicatori costruiti su riscossioni e pagamenti

L'indicatore **I14** misura la capacità di riscossione del comune attraverso il rapporto tra le riscossioni in conto competenza (ETcc, desumibili dal Quadro 3) e le entrate totali accertate. Il valore oscilla

tra 0 (nessuna riscossione) e 1 (massima capacità di riscossione). Più è elevato, più è positivo. Speculare l'indicatore **I15**, che misura la capacità di spesa dal rapporto tra i pagamenti in conto competenza e gli impegni totali. Anche in questo caso il range è tra 0 e 1 e più elevato è il livello, maggiore è la capacità dell'ente di trasformare in pagamenti le risorse impegnate.

Indicatori costruiti sui residui passivi

Gli indicatori I10, I11, I16, I17, I25 (e l'indicatore di deficitarietà D4, *vedi sopra*), si basano sui residui passivi⁷⁸.

I10 esprime l'indice di consistenza iniziale dei residui passivi ed è dato dal rapporto tra i residui passivi iniziali (RPI, ricavabili dal Quadro 5) e le spese totali impegnate. **I11** esprime invece l'indice di consistenza finale dei residui passivi (RPF, anch'essi ricavabili dal Quadro 5). Il valore oscilla tra 0 e 1 e un elevato livello degli indicatori è negativo, perché evidenzia impegni di spesa che non riescono a tradursi in pagamenti.

I16 esprime l'indice di accumulazione dei residui passivi, attraverso il rapporto tra i residui passivi provenienti dalla gestione di competenza (RPC, desumibili dal Quadro 5), che si formano nel corso dell'anno, e quelli iniziali. Se l'indicatore è maggiore di 1 i residui che si accumulano nel corso dell'esercizio superano lo stock registrato all'inizio e indicano una difficoltà nella realizzazione dei pagamenti (tanto maggiore quanto più elevato è il livello dell'indicatore). **I17** è l'indice di smaltimento dei residui passivi, dato dal rapporto tra i residui passivi pagati nel corso dell'anno (RPP, anch'essi desumibili dal quadro 5) e quelli iniziali. L'indicatore può assumere anche un valore maggiore di 1; in questo caso significa che lo stock iniziale di residui si è ridotto (sono stati pagati, oltre a quelli formati nel corso dell'anno, anche una quota di quelli preesistenti (al limite tutti). Se inferiore a 1 significa il verificarsi dell'effetto contrario: a quelli iniziali si aggiungono nuovi residui accumulati nell'anno in corso. Tanto più è alto tanto più l'effetto è positivo.

L'indicatore **I25** rileva il tasso di smaltimento o accumulazione dei residui passivi dal rapporto tra quelli pagati (RPP) e quelli provenienti dalla gestione di competenza (RPC), entrambi ricavabili dal Quadro 5. Se è maggiore di 1 sto smaltendo residui, se minore li

⁷⁸ I residui passivi sono le spese impegnate ma non ancora pagate e costituiscono un debito dell'ente pubblico.

sto accumulando; se uguale 0 la situazione resta immutata. Più alto è il valore, più la situazione è positiva.

Indicatori costruiti sul risultato di amministrazione

Più complesso è l'indicatore **I18**, che misura il risultato di amministrazione (avanzo o disavanzo) in relazione alle entrate correnti. L'indicatore assume valori negativi in caso di disavanzo: fino a -1 il disavanzo è inferiore o pari alle entrate correnti accertate; se superiore, significa che il disavanzo non può essere assorbito con le entrate correnti (quindi mostra una criticità). E' invece positivo in caso di avanzo. In questo caso va interpretato poiché un eccessivo avanzo può essere indice di scarsa attivazione di servizi ai cittadini. L'obiettivo di un comune virtuoso non è l'avanzo, ma il pareggio strutturale, in particolare della parte corrente.

Nella stessa direzione si muove l'indicatore D1 (*vedi sopra*)

Indicatori costruiti sui debiti

I debiti fuori bilancio (DFB, Quadro 19) rappresentano un elemento di forte criticità di un comune, che ha eseguito dei pagamenti senza rispettare le regole previste dalle norme contabili. L'indicatore **I19** misura il rapporto tra i debiti fuori bilancio e le entrate correnti accertate. Tanto più è alto il valore dell'indicatore (che in teoria potrebbe essere superiore all'unità), maggiore è la criticità del comune. Lo stesso fenomeno è monitorato dall'indicatore D8 (*vedi sopra*).

I20 misura il rapporto tra i debiti di finanziamento finali e iniziali. Il rapporto tra la consistenza iniziale (DFI) e finale (DFF) di questi debiti (ricavabile dal Quadro 9) indica se si è verificata una riduzione (< di 1), un'invarianza (=1), o un aumento (>1). Nel caso in cui l'indicatore fosse pari a zero, si registrerebbe un'estinzione del debito. L'incremento del valore dell'indicatore esprime una tendenza negativa, ma è necessaria un'interpretazione poiché, se i fondamentali del comune sono a posto, potrebbero essere finanziati investimenti utili per l'ente. Lo stesso fenomeno è monitorato dall'indicatore D7 (*vedi sopra*),

6.3 L'impiego degli indicatori

Le 47 variabili riportate nella tabella seguente, ricavabili dai quadri consuntivi dei bilanci (ultima colonna), consentono la costruzione sia dei 26 indicatori ISTAT, sia dei 10 indicatori di

deficitarietà. Il grado di dettaglio dei conti consuntivi, che contiene una massa d'informazioni molto analitica, rende possibile la costruzione di altri indicatori (che potrebbero essere utili, dopo un primo *screening*, per un esame più approfondito dei casi difficili) e l'osservazione di altre variabili (oltre alle 47 indicate), che potrebbero essere impiegate per esami settoriali.

Sarebbe utile quindi definire uno strumento dinamico che rendesse possibile, attraverso l'impiego dei dati in serie storica contenuti nella banca dati dei conti consuntivi, la costruzione di trend spaziali e temporali. Può essere, infatti, molto utile, per analizzare la criticità finanziaria di un comune, osservare l'evoluzione di una serie di variabili o indicatori nel corso del tempo (stabilendo un adeguato orizzonte per evitare eccessive rotture normative o esogene); ma può essere ancora più utile confrontare le stesse variabili o indicatori tra classi omogenee di comuni (per popolazione, superficie, densità e altitudine) o tra comuni appartenenti a una stessa area geografica (contigui o vicini).

ELENCO DELLE VARIABILI NECESSARIE PER COSTRUIRE GLI INDICATORI ISTAT E DI DEFICITARIETA'				
Variabile	Descrizione	Indicatori ISTAT	Indicatori Deficitarietà	Fonte (certificati consuntivi)
ANTESNR	Anticipazione di tesoreria non rimborsata		D9	Quadro 4 missione 60 (Attività finanziarie - impegni, colonna 3) - Quadro 3 - Titolo 7, colonna 3)
AP	Alienazione beni patrimoniali (accertamenti)	I3, I24	D10	Quadro 2 (Titolo IV, colonna 3, accertamenti)
AVINV	Avanzo di amministrazione vincolato agli investimenti		D1	Quadro 8, lettera p) relativo all'anno precedente (colonna 2)
DFB	Debiti fuori bilancio (importi riconosciuti e finanziati nell'esercizio)	I19	D8	Quadro 19 riga 2
DFB (t-1)	Debiti fuori bilancio (importi riconosciuti e finanziati nell'esercizio t-1)		D8	Quadro 19 riga 2 (anno precedente)
DFB (t-2)	Debiti fuori bilancio (importi riconosciuti e finanziati nell'esercizio t-2)		D8	Quadro 19 riga 2 (due anni precedenti)
DFE	Debiti di finanziamento (consistenza finale)	I20	D7	Quadro 19 riga 3
DFI	Debiti di finanziamento (consistenza iniziale)	I20		Quadro 19 riga 3 (anno precedente)
EBOC	Emissioni di prestiti obbligazionari (accertamenti)	I13		Quadro 9 - accensione prestiti, Riga 1
EET	Entrate extratributarie (accertamenti) - TIT 3	I1, I2, I3	D1, D2, D3, D8, D9	Quadro 2 Entrate (accertamenti), riga 50 colonna 3
EMP	Assunzioni di mutui e prestiti (accertamenti)	I13		Quadro 9 - Accensione Prestiti, riga 7
EP	Entrate derivanti da accensioni di prestiti (accertamenti)	I7		Quadro 3 (Titolo VI)
ET	Entrate totali (accertamenti)	I3, I4, I7, I14, I23, I26		Quadro 3 (A), riga finale, colonna 3
ETcc	Entrate totali (riscossioni in c/competenza)	I14		Quadro 3 (RC), riga finale, colonna 2
ETR	Entrate tributarie (accertamenti) - TIT 1	I1, I2, I4, I5, I8, I9, I12, I18, I19	D1, D6, D7, D8, D9	Quadro 2 Entrate (accertamenti), riga 14 colonna 3)
ETS	Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (accertamenti) - TIT 2	I1, I2, I5, I8, I9, I12, I18, I19	D1, D2, D3, D6, D7, D8, D9	Quadro 2 Entrate (accertamenti), riga 32 colonna 3
ETSSP	Trasferimenti da stato e regioni per spese di personale		D6	non desumibile dai Quadri
FSOLACC	Fondo di solidarietà (accertamenti)		D2	Quadro 2 (Fondi perequativi da amministrazioni centrali A); riga 8 colonna 3
FSOLRIC	Fondo di solidarietà (riscossioni)		D2	Quadro 2 (Fondi perequativi da amministrazioni centrali RC); riga 8 colonna 2
PAGC	Pagamenti correnti		D4	Quadro 5 (CP) riga 2 colonna 2
PRESF	Procedimenti di esecuzione forzata		D5	Quadro 19 riga 1
RA	Risultato di amministrazione			Quadro 7 Spese (Avanzo Competenza Impegni) [nel Quadro 7 Entrate se negativo] in entrambi i casi nella penultima riga
RARIEQU	Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	I18	D10	Quadro 8 riga AA, colonna 2
RATDRRT1	Residui attivi da riportare provenienti dai residui - Titolo I		D3	Quadro 2 Entrate (Totale residui attivi provenienti da residui da riportare EP); riga 13 colonna 5
RATDRRT3	Residui attivi da riportare provenienti dai residui - Titolo III		D3	Quadro 2 Entrate (Totale residui attivi provenienti da residui da riportare EP); riga 49 colonna 5
RATRIST1	Residui attivi entrate tributarie - Titolo 1 (riscossioni)		D2	Quadro 2 Entrate (riscossioni in competenza RC); riga 14 colonna 2
RATRIST3	Residui attivi entrate extratributarie - Titolo 3 (riscossioni)		D2	Quadro 2 Entrate (riscossioni in competenza RC); riga 50 colonna 2
RC	Riscossioni di crediti (accertamenti)	I3		Quadro 2 Titolo 5, Riga 2 e 3
RDP	Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali (impegni)	I12		Quadro 12, colonna 3
RMP	Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti (impegni)	I12		Quadro 4 (I) - Missione 50 - programma 02, riga 2, colonna 3
RP	Spese per rimborso di prestiti (impegni)	I5, I9, I10		Quadro 5 (I) Titolo 4, riga 4, colonna 3
RPACEP	Residui passivi correnti provenienti da esercizi precedenti		D4	Quadro 5 (EP) riga 1 colonna 5
RPC	Residui passivi provenienti dalla gestione di competenza	I16, I25		Quadro 5 (EC), ultima riga, colonna 5
RPF	Residui passivi finali	I11		Quadro 5 (TR), ultima riga, colonna 5
RPI	Residui passivi iniziali	I10, I16, I17		Quadro 5 (RS), ultima riga, colonna 1
RPO	Rimborso di prestiti obbligazionari (impegni)	I12		Quadro 12, colonna 1
RPP	Residui passivi pagati	I17, I25		Quadro 5 (RS, ultima riga, colonna 2
SC	Spese correnti (impegni)	I6, I12, I21, I24, I26	D4, D5, D10	Quadro 9-bis riga 1, colonna 1
SCagc	Spese correnti per amministrazione gestione controllo (impegni)	I26		Quadro 4 (CP) Missione 1 - Programma 03, riga 1, colonna 3
SCC	Spese in c/capitale (impegni)	I13, I22, I26		Quadro 5 (CP) riga 2 colonna 3
SCCagc	Spese in c/capitale per amministrazione gestione controllo (impegni)	I26		Quadro 4 (CP) Missione 1 - Programma 03, riga 2, colonna 3
SP	Spese correnti per il personale (impegni)	I5, I6, I8, I23	D6	Quadro 9 - bis riga 1, colonna 1
ST	Spese totali (impegni)	I10, I11, I15, I23		Quadro 5 (CP) riga 8 colonna 3
STcc	Spese totali (pagamenti in c/competenza)	I15		Quadro 5 (PC) riga 1 colonna 2
TR	Trasferimenti correnti (impegni)	I21		Quadro 10, colonna 4 riga finale
TRCC	Trasferimenti di capitale in c/capitale (impegni)	I22		Quadro 11, colonna 4, riga finale

In altre parole è molto utile confrontare le variabili e gli indicatori scelti con quelli dell'area geografica di riferimento (regione, area omogenea). In questo modo il controllo può essere più profondo poiché differenze non rilevanti a uno sguardo d'insieme potrebbero, se messe a fuoco in un territorio circoscritto e omogeneo, rivelare criticità nascoste.

6.4 Un possibile modello di predizione dei dissesti

Universo considerato, variabili e metodologia di analisi applicata

Per cercare di capire quali siano le variabili rilevanti dal punto di vista economico-finanziario nello spiegare ed eventualmente predire lo stato di dissesto negli enti locali si è reso, innanzitutto, necessario

definire il perimetro temporale al quale riferirsi nell'applicazione delle tecniche di analisi statistica multivariata. In ragione dei dati disponibili, l'analisi si è concentrata sui dissesti aperti dal 2008 fino a fine 2015: si tratta di complessivi 87 casi. Da questi casi è stato creato un campione di controllo utilizzando la procedura di "*nearest neighbor*", ovvero un algoritmo in grado di classificare il Comune da associare a quello in dissesto basandosi su alcune caratteristiche note a priori. Nell'applicazione pratica, si è introdotto il vincolo che il Comune da abbinare si trovasse all'interno della stessa Regione di quello in dissesto. A ogni Comune in dissesto sono stati in questo modo abbinati altri Comuni dello stesso ambito regionale con un numero paragonabile di abitanti e nello stesso anno di riferimento. Ad esempio, per un Comune che ha dichiarato il dissesto nel 2014, si sono mantenuti i 5 anni precedenti alla dichiarazione (quindi dal 2008 al 2013) e per ogni anno si sono associati dei comuni non in dissesto della stessa regione, con numero di abitanti paragonabile. Il campione finale è composto da 472 comuni.

Le variabili di cui si è studiato l'effetto predittivo sullo stato di dissesto dei Comuni sono i 26 indicatori di bilancio che l'Istat rende annualmente disponibili per tutti i Comuni italiani sulla base dei relativi bilanci consuntivi (vedi sopra). A questi indicatori sono stati aggiunti la popolazione del comune (meno di 5.000 abitanti, fra 5.000 e 15.000 abitanti, fra 15.000 e 30.000 abitanti, fra 30.000 e 100.000 abitanti e superiore a 100.000 abitanti), la dimensione temporale (anno di riferimento del dato) e l'area geografica di appartenenza (nord, centro, sud).

I dati sono stati quindi organizzati in una struttura panel, nella quale a ogni Comune (sia in dissesto sia di controllo) sono stati associati i rispettivi indicatori, dal 2007 sino al 2015 (ultimo dato fornito da Istat). Come le stesse descrizioni degli indicatori lasciano intuire, alcuni di questi indicatori forniscono un'informazione simile, poiché per costruzione utilizzano in parte le stesse variabili al numeratore o al denominatore. L'analisi della matrice di correlazione totale del panel, unitamente all'analisi in serie storica delle correlazioni, ha evidenziato problemi di potenziale collinearità per alcune coppie di indicatori: per tale ragione, alcuni degli indicatori iniziali sono stati eliminati dalle analisi successive (es. 1 – Grado di autonomia impositiva, 6 – Incidenza spese personale su spese correnti, 9 – Incidenza spese per rimborso prestiti su entrate correnti, etc.).

Risultati ottenuti

Per verificare se e come le variabili economico-finanziarie considerate possano avere un ruolo nello spiegare lo stato di dissesto dei Comuni si è dapprima proceduto ad operare un'analisi univariata mettendo a confronto per ciascuno degli indicatori di bilancio dei Comuni considerati dall'Istat (al netto di quelli depennati per collinearità di cui sopra) la media dei Comuni in dissesto con la media dei Comuni del campione di controllo. Alcuni indicatori, mostrano delle differenze economicamente e statisticamente significative. La significatività economica è misurata dalla differenza delle medie, mentre la significatività statistica è stata rilevata utilizzando il t-test. Tra gli indicatori la cui differenza è più significativa vi sono l'indicatore 5 "Rigidità della spesa" e l'indicatore 18 "Avanzo (disavanzo) di amministrazione in relazione alle entrate correnti". Per quanto riguarda l'indicatore 5 si può notare come i Comuni in dissesto presentino prima del dissesto una rigidità della spesa molto più alta degli altri (0.69 verso 0.54). Per quanto riguarda l'indicatore 18, si può vedere come i Comuni in dissesto presentino un disavanzo di amministrazione di parte corrente mentre il campione di controllo presenta un avanzo (-0,02 verso 0,12).

È, inoltre, interessante notare come non tutti gli indicatori di bilancio considerati presentino differenze significative fra i Comuni in dissesto e i Comuni che costituiscono il campione di controllo. Sei indicatori non presentano alcuna differenza statisticamente significativa e cinque una differenza significativa, ma solo al 10%. Cinque indicatori invece presentano differenze altamente significative. Oltre agli indicatori 5 e 18, di cui si è detto sopra, è possibile evidenziare l'indicatore 7 "Grado di dipendenza da finanziamento esterno", l'indicatore 17 "Indice di smaltimento dei residui passivi" e, infine, l'indicatore 26 "Spese esterne per unità di risorse finanziarie". I Comuni in dissesto hanno quindi un grado di dipendenza da finanziamento esterno maggiore, tuttavia hanno residui passivi minori e spese esterne per unità di risorse finanziarie minori.

Per verificare, in modo congiunto, quali sono le variabili che maggiormente influenzano la probabilità di un Comune di andare in dissesto, sono stati stimati diversi modelli di regressione binaria (Probit e Panel Logit), assegnando alla variabile dipendente il valore 1 se il Comune ha dichiarato dissesto, e zero altrimenti.

Le variabili significative in tutti i modelli applicati sono risultate essere le seguenti (tra parentesi viene riportato anche il segno del

relativo coefficiente nel modello dove il segno “+” indica che al crescere dell’indicatore, maggiore è la probabilità che il comune vada in dissesto e il segno “-” indica che al crescere dell’indicatore, minore è la probabilità che il Comune vada in dissesto):

- Indicatore_7 Grado di dipendenza da finanziamento esterno (+)
- Indicatore_8 Incidenza spese personale su entrate correnti (-)
- Indicatore_15 Capacità di spesa (-)
- Indicatore_17 Indice di smaltimento dei residui passivi (-)
- Indicatore_18 Avanzo (disavanzo) di amministrazione in relazione alle entrate correnti (-)
- Indicatore_26 Spese esterne per unità di risorse finanziarie (-)

Come si può facilmente notare alcuni di questi indicatori sono gli stessi che già nell’analisi univariata erano risultati altamente significativi ma ce ne sono altri che, invece, ora non lo sono più perché, utilizzando un metodo di analisi congiunta, il loro effetto è stato in qualche maniera “catturato” da altri indicatori. Questa è la ragione fondamentale per cui è preferibile effettuare un’analisi Probit. Si noti, infatti, come l’indicatore 5 non sia più altamente significativo mentre risultano invece significativi l’indicatore 8 “Incidenza spese personale su entrate correnti” ma con un segno negativo e l’indicatore 15 “Capacità di spesa” anch’esso con segno negativo. A una prima analisi, potrebbe sembrare sorprendente il fatto che gli indicatori 8, 15 e 26 risultino significativi con un coefficiente negativo che sta ad indicare che maggiore è questo indicatore minore è la probabilità di dissesto del Comune. In realtà questo sta a indicare che negli anni precedenti il dissesto, il Comune ha cercato di ridurre le spese esterne e le spese del personale ma ciò non gli ha permesso di evitare il dissesto.

A parità di indicatori economico finanziari:

- i comuni con più abitanti hanno una probabilità maggiore di dissesto;
- i comuni del Sud hanno una probabilità di dissesto maggiore di quelli del centro e del nord.

Si tratta di un’ulteriore conferma del fatto che, oltre a quelle economico-finanziarie, ci sono anche altre variabili che caratterizzano il fenomeno del dissesto nei Comuni italiani, la qual cosa è ancora più evidente per i Comuni siciliani.

Da ultimo, infatti, in ragione delle peculiarità emerse nella prima parte delle analisi si è effettuata un’analisi ad hoc per i Comuni della Regione Sicilia. I risultati di questa analisi sono particolarmente interessanti: si evidenzia, infatti, la completa assenza di indicatori economico-finanziari in grado di differenziare i Comuni in dissesto

dagli altri. L'unica variabile significativa sono i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti che, come nel confronto generale, hanno una probabilità inferiore di dissesto. Diviene quindi fondamentale analizzare altri indicatori oltre a quelli economico-finanziari per capire la dinamica dei dissesti, in particolare nei Comuni siciliani.

Alcune considerazioni di sintesi

Queste prime analisi sono certamente d'interesse e già permettono da un lato alcune chiare evidenze e dall'altro di avanzare qualche ipotesi. Le evidenze riguardano gli aspetti geografici e dimensionali. I dati quantitativi suggeriscono innanzitutto una riflessione sull'appropriatezza di questo strumento "eccezionale" per affrontare problemi che, almeno in alcune regioni, sembrano di carattere strutturale. Ovviamente la grandezza del Comune, aumenta questi problemi, cosa che ci si potrebbe aspettare, in genere, ma ancor più se, come sembra, il problema è strutturale.

La presenza quasi schiacciante della connotazione geografica, rende più difficile un ragionamento più raffinato sulle altre potenziali cause dei dissesti. Anche se i modelli qui presentati aprono certamente delle interessanti ipotesi di ricerca che probabilmente si potranno rilevare in maniera più compiuta con studi e analisi successive (anche analizzando in profondità singoli casi). Le variabili che escono come maggiormente significative dal modello dovrebbero interessare chi si occupa di bilanci pubblici e, anzi, si ritiene che queste informazioni possano essere utili per interventi formativi mirati ai presenti e futuri amministratori (non solo di enti in dissesto).

Due allora le prospettive di riflessione (ma anche una nuova direttrice della ricerca): da un lato la valutazione dello strumento del dissesto rispetto a problemi strutturali, particolarmente marcati in alcune regioni del meridione, dall'altro l'esame (possibilmente al netto degli aspetti territoriali) delle caratteristiche più strettamente gestionali e di conduzione dei bilanci potenzialmente "pericolose" nel condurre i Comuni a criticità finanziarie.

7. Comuni deficitari, in dissesto e in riequilibrio

Il Titolo VIII del TUEL è dedicato specificamente agli enti deficitari o dissestati. Raccoglie le disposizioni per individuare e affrontare le situazioni di criticità finanziaria. Il legislatore è intervenuto ripetutamente su queste norme, anche dopo l'introduzione, nel 2012, della nuova fattispecie del riequilibrio pluriennale. Spesso l'intervento è stato di tipo congiunturale e asistemico.

7.1 La deficitarietà

La deficitarietà è legata a un criterio nozionale dato dal superamento di "almeno la metà" dei parametri ampiamente analizzati in altra parte del Rapporto (si tratta di quelli da D1 a D10). Un'apposita tabella, da allegare al rendiconto di gestione relativo "al penultimo esercizio precedente quello di riferimento" (art. 242, primo comma), indica i parametri e, nel caso, le "condizioni strutturalmente deficitarie [dell'ente] che presenta[..] gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio".

I parametri-obiettivo sono fissati, insieme alle modalità di compilazione della tabella da allegare al rendiconto, attraverso un decreto di natura non regolamentare, dal ministro dell'interno di concerto con il MEF.

Gli enti strutturalmente deficitari sono assoggettati al controllo delle dotazioni di personale (prioritariamente rispetto alla compatibilità finanziaria⁷⁹) da parte della commissione per la finanza degli organici degli enti locali, istituita presso il ministero dell'Interno. I controlli centrali si estendono anche ai servizi a domanda individuale, di cui è verificata la copertura minima del 36 per cento dei costi (per gli asili nido i costi di gestione sono calcolati al 50 per cento). E' verificata inoltre la copertura tariffaria del servizio di acquedotto, che deve essere almeno dell'80 per cento e del servizio di smaltimento dei rifiuti (al 100 per cento). Nei costi di gestione sono inclusi oneri diretti e indiretti di personale, spese per acquisto di beni e servizi, per trasferimenti e ammortamenti di impianti e attrezzature. L'inadempienza è sanzionata con una riduzione pari all'1 per cento delle entrate correnti. La penalizzazione

⁷⁹ I contratti di servizio stipulati con le società controllate devono prevedere l'applicazione automatica delle regole restrittive applicate al personale dell'ente in caso di deficitarietà (norma antielusiva).

è estesa anche ai comuni che, pur non deficitari, non presentino il certificato consuntivo o non approvino il rendiconto di gestione, sino all'adempimento. Ai richiamati controlli centrali sono assoggettati i comuni in dissesto.

7.2 Dissesto e riequilibrio: elementi comuni e tratti differenziali.

Le due procedure di correzione delle criticità finanziarie degli enti locali previste dal legislatore, pur essendo state attivate in momenti diversi (la prima nel 1989 e la seconda nel 2012) presentano molti punti di contatto.

La prima caratteristica di omogeneità attiene al pubblico interesse tutelato dal comune, che non può fallire, svolge funzioni essenziali, garantisce diritti costituzionali. In caso d'inadempienza si deve attivare un potere sostitutivo e meccanismi che riconducono all'esercizio della sovranità popolare. Non è un caso che entrambe le procedure siano deliberate dal consiglio comunale. S'intersecano quindi, nello studio del fenomeno, profili costituzionali, sociologici, storici e di scienza politica⁸⁰.

La seconda caratteristica comune si ritrova nella struttura dello strumentario normativo, mutuato sull'istituto del fallimento, come si evince dalle regole sulla tutela di creditori, dalla sospensione delle procedure esecutive, dalle transazioni per estinguere la massa passiva, dalle azioni per l'accrescimento della massa attiva. Questa caratteristica ha determinato, nel corso degli anni, la stratificazione di una ricca giurisprudenza, che ha consolidato importanti profili amministrativistici, da cui è possibile ricavare importanti suggerimenti per una riforma del sistema.

Della stessa natura, infine, sono i sintomi che determinano l'attivazione delle due procedure: disavanzi di amministrazione, debiti fuori bilancio, ricorso smodato ad anticipazioni di cassa, interessi passivi, difficoltà di adempiere servizi essenziali, utilizzi in difformità, decreti ingiuntivi, atti di pignoramento, difficoltà nel recuperare crediti. Assume particolare rilievo una comune analisi quantitativa di queste criticità, per misurarne l'entità e cogliere ricorrenze e cause scatenanti. L'impiego di metodologie statistiche è molto importante per verificare la capacità delle norme in vigore di rispondere adeguatamente alle criticità e le eventuali necessità di aggiustamenti e revisioni che, in una realtà dinamica, vanno colte con tempestività.

L'analisi della realtà fa emergere altri elementi comuni alle due procedure. I tempi non brevi di soluzione (cinque anni per il dissesto

⁸⁰ Questo aspetto è approfondito nella prima parte del Rapporto.

e, massimo, dieci [fino a venti con la legge di bilancio per il 2018] per il riequilibrio, con rilevante variabilità nella prassi) rendono importante lo studio dei singoli casi⁸¹; l'azione del comune, per un periodo consistente, è caratterizzata da queste procedure, offrendo un interessante osservatorio delle prassi amministrative (e non solo) degli attori coinvolti e dei soggetti che con esso interagiscono.

La concentrazione territoriale è comune per entrambi i fenomeni, rilevati soprattutto nel meridione (in particolare in alcune regioni, come mostrato nella prima parte del Rapporto) e le procedure previste hanno molti punti di contatto: sono molto formalizzate, coinvolgono organi di controllo esterno, prevedono la sospensione temporanea di diritti costituzionali (credito) e profili di responsabilità connessi alla gestione di risorse pubbliche.

Infine, soprattutto negli ultimi anni, entrambe le procedure sono state oggetto di ripetuti interventi asistematici del legislatore, facendo emergere una tensione tra la necessità di dare risposte di emergenza e di una stabilizzazione delle regole (*vedi infra*).

Le due procedure non sono identiche. Il dissesto nasce nel 1989 il riequilibrio a fine 2012, in due periodi molto diversi per l'assetto della finanza locale. Il dissesto contempla la distinzione (dal 1993) tra gestione del passato (affidato al commissario straordinario) e del futuro (affidato agli organi eletti con il controllo ministeriale, attraverso il bilancio riequilibrato). Il riequilibrio resta interamente nella potestà del decisore, con il controllo della Corte dei conti. Il dissesto è controllato prevalentemente dal ministero dell'interno, mentre nel caso del riequilibrio il ruolo preminente è svolto dalla Corte dei conti.

7.3 Il dissesto

Per inquadrare i profili giuridici del dissesto, è utile focalizzare l'attenzione innanzitutto sulla natura dell'istituto, vale a dire sui presupposti per la sua deliberazione, e sulle relative conseguenze.

Al proposito si vuol seguire il seguente schema.

Per affrontare taluni nodi di fondo del Testo unico sugli enti locali (Decreto Legislativo n. 267/2000), così come integrato dalla legislazione più recente è necessario dare conto brevemente di alcuni antecedenti normativi.

E proprio tale Testo ci indurrà a riavvolgere la pellicola riguardante le funzioni comunali, ripercorrendo corsi e ricorsi delle vicende normative otto e novecentesche, trattate sopra, che hanno

⁸¹ Si rinvia sul punto al capitolo 8 del Rapporto.

visto un mutamento del ruolo del Comune e del sistema delle autonomie in rapporto allo Stato.

Gli antecedenti del TUEL

Gli antecedenti normativi del testo unico, possono essere inquadrati partendo da quel Decreto Legge del 2 marzo 1989 n. 66 (artt. 25-27, in seguito abrogati dall'art. 123 del Decreto Legislativo del 25 febbraio 1995 n. 77) convertito nella Legge 24 aprile 1989 n. 144, che certifica per la prima volta l'introduzione nell'ordinamento dell'istituto del dissesto finanziario dei Comuni e delle Provincie.

Si tratta di una normativa che, emanata poco prima della Legge n. 142/1990, tutta dedicata all'autonomia degli enti locali e al concetto di gestione economica, quasi di tipo aziendale, prova a ordinare le funzioni istituzionali dell'ente locale, prescrivendo vari adempimenti alle amministrazioni interessate, conseguenti appunto alla dichiarazione di dissesto.

Malgrado interventi successivi abbiano operato numerose modifiche incidenti in profondità sul testo in questione, va quantomeno rilevata l'importanza dei seguenti profili del citato Decreto Legge n. 66.

Innanzitutto la preparazione di un piano di risanamento finanziario, volto alla gestione del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio, e ad assicurare il pareggio corrente, ai fini di equilibrio gestionale; e poi l'utilizzazione eventuale del ricavo dall'alienazione dei beni comunali disponibili, ma non indispensabili per l'esercizio istituzionale; inoltre, l'innalzamento dei contributi non erariali; la rideterminazione della pianta organica; la contrazione di un mutuo per il risanamento, con oneri a carico dell'ente. S'introduce inoltre la questione riguardante i contenuti delle funzioni fondamentali del Comune, trattata nella prima parte del Rapporto.

Con il successivo Decreto Legge n. 8 del 18 gennaio 1993, convertito con Legge 19 marzo 1993 n. 68, è previsto un organo straordinario di liquidazione (OSL); il coinvolgimento dello Stato a proposito dei mutui riguardanti le passività e altre misure volte ad affrontare le criticità pregresse.

È interessante osservare, al proposito, come vi sia la previsione dell'obbligatorietà della pubblica dichiarazione e la sua irrevocabilità, il che ha indotto subito la dottrina che è intervenuta sul punto, ad argomentare circa l'esclusione radicale di profili di discrezionalità; e la ricerca di tutti quei sintomi che dimostrerebbero l'obiettività della situazione di precarietà finanziaria, e la oggettiva impossibilità di assolvere le cosiddette funzioni fondamentali del Comune, e a dar corso ai servizi considerati indispensabili .

Si tratterebbe, per la normativa in questione (rinforzata dall'emanazione del regolamento del 24 agosto 1993 n. 378), di situazioni di criticità dovute a elementi strutturali, tali da rendere impossibile l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili; ma l'idea della possibile identificazione di una "obiettiva" situazione di dissesto, proclamata da una parte della dottrina, appare probabilmente eccessiva, specie per l'indeterminatezza di taluni parametri che dovrebbero confermare l'assolvimento o meno delle funzioni fondamentali e dei servizi da considerare come indispensabili⁸².

Il Decreto Legislativo del 25 febbraio 1995 n. 77, da leggersi in uno con il Decreto Legislativo dell'11 giugno 1996 n. 336, ha ulteriormente disciplinato l'intero fenomeno. Ed è d'uopo notare la riduzione dei termini della procedura di dissesto; il riconoscimento dei crediti privilegiati; l'opzione di poter esercitare discrezionalmente riduzioni/agevolazioni in relazione al pagamento di tributi e tariffe; l'accelerazione dei tempi; l'obbligo per l'organo straordinario di liquidazione di elaborare un piano di rilevazione della massa passiva, da depositare presso il Ministero dell'Interno, e la relativa procedura.

In successione cronologica i decreti n. 342/1997 e n. 410/1998 rappresentano gli antecedenti normativi del Testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali.

Essi, in effetti, nel prevedere la trasmissione della delibera di dissesto al magistrato contabile, e soprattutto nell'introdurre la cosiddetta procedura semplificata, finiscono per porre le basi a una risposta il più possibile efficiente alle situazioni di crisi finanziaria degli enti locali.

La disciplina del dissesto nel Testo Unico

Veniamo ora al Decreto Legislativo n. 267/2000. L'articolo 244 afferma perentoriamente che si ha dissesto 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 fare validamente fronte per il tramite dello strumento del ripristino di bilancio, ovvero con il riconoscimento di debiti fuori bilancio".

⁸² Vedi sui profili di cui al testo, esaustivamente Jorio, *Il dissesto dei Comuni*, in Astrid, n. 13/2013 e Fazio, *Patologia degli equilibri di bilancio negli enti locali e obbligatorietà della dichiarazione di dissesto finanziario dopo il Decreto Legislativo 10 ottobre 2010 n. 174*, in *I Comuni d'Italia*, n. 6, 2012.

Si tratta di condizioni che, costituendo il presupposto per la dichiarazione di dissesto, fanno leva sulla situazione di assoluta criticità dell'ente, senza peraltro spiegare minuziosamente quando esse ricorrono, e soprattutto in cosa consista lo svolgimento delle funzioni e dei servizi indispensabili dell'ente.

L'intera questione ha formato e continua a formare oggetto di dibattito, mentre la giurisprudenza si mostra oscillante, e finisce per assumere atteggiamenti in qualche modo contraddittori.

Secondo un primo orientamento della dottrina, il richiamato articolo 242 del Decreto Legislativo n. 267/2000, sarebbe decisivo nello sciogliere i nodi annessi anche alla determinazione delle funzioni fondamentali del Comune⁸³.

Tale disposto normativo, infatti (come modificato dall'art. 3 comma 1 lettera p) del D.L. n. 174/2012) potrebbe essere in grado di stabilire come "strutturalmente deficitari" gli enti che "presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione contenente parametri obiettivi, dei quali almeno la metà presentino valori deficitari". E tali parametri sarebbero precisati in puntuali decreti ministeriali.

Qui, posto che resta non troppo chiaro il criterio seguito dal legislatore nel determinare l'obiettività del parametro, va innanzitutto rilevata la mancanza del nesso intercorrente con le funzioni fondamentali del Comune. Una cosa appare l'operazione di verifica di talune condizioni di criticità, eventualmente mediante il ricorso a indici esemplificativi, mentre altro è definire il contenuto delle funzioni fondamentali e l'eventuale stato di dissesto.

Anche ad ammettere, infatti, la possibilità di una verifica obiettiva del deficit gestionale dei Comuni, la normativa non stabilisce alcun automatismo tra verifica delle criticità e la impossibilità del Comune ad assolvere ai propri compiti essenziali.

I parametri fissati dal Decreto ministeriale (di natura non regolamentare) potranno costituire indici validi per un giudizio complessivo a proposito dello status finanziario dell'ente locale, ma resterà pur sempre un margine di discrezionalità in capo allo stesso nella determinazione delle funzioni fondamentali e dei servizi indispensabili alla vita dei cittadini.

Altro orientamento, che prende quale paradigma il DPR 24 agosto 1993 n. 378, arricchito dalle istruzioni operative delle circolari del Ministero dell'Interno, ritiene che i presupposti di cui fa

⁸³ Vedi in tal senso ancora Jorio, op. ult. cit.

menzione il suddetto art. 244 non possano formare oggetto di una "elencazione tassativa".⁸⁴

Poiché il Comune è un ente a fini generali, la sua competenza non dovrebbe essere "circoscritta a funzioni e materie rigidamente elencate", potendo lo stesso "assumere le iniziative che ritiene di utilità per la popolazione amministrata, sempre che si tratti di attività riconducibili agli interessi della comunità stessa".

Tale indirizzo, nell'individuare le funzioni e i servizi indispensabili, non ricorre al combinato disposto concernente la materia dei trasferimenti statali al finanziamento dei servizi indispensabili (art. 54 L. n. 142/1990; art. 4 comma 1 lett. f) n. 3 Legge delega n. 421/1992; art. 37 Decreto Legislativo 30 dicembre 1992 n. 504).

Si osserva piuttosto, per così dire in negativo, che "i servizi indispensabili non si considerano assicurati quando la riduzione delle spese relative ai servizi non indispensabili, non permette di raggiungere e conservare il pareggio economico del bilancio di competenza".⁸⁵

Così pure, è omesso il richiamo al decreto del Ministero dell'Interno 28 maggio 1993, che ha stabilito elenchi tassativi, in quel caso, per l'assoggettabilità a esecuzione forzata.

Si tratta di un'interpretazione che riconosce la presunta volontà del legislatore di non creare presupposti troppo rigidi nei casi in cui siano in discussione situazioni di dissesto finanziario, e di lasciare un margine valutativo ai Comuni.

Infine, quanto alla condizione di dissesto consistente nello stato di insolvenza dell'ente, ossia nell'esistenza di crediti liquidi ed esigibili di terzi - cui non sia stato fatto validamente fronte con le modalità di cui agli artt. 193 e 194 del Testo unico sugli enti locali - si tratterebbe di debiti legittimamente imputabili all'ente "per i quali non vi sia una valida copertura finanziaria, garantita dai mezzi di finanziamento autonomi dell'ente, senza che questo comporti la compressione dello sviluppo delle funzioni e dei servizi indispensabili".

In tutti i casi scatterebbe il disposto cui all'art. 246, che prevede che sia l'organo consiliare ad adottare apposita deliberazione, valutando le cause che hanno determinato il dissesto.

L'indirizzo cui si è fatto appena riferimento appare condivisibile, specie nella parte in cui si sottolinea "la volontà del legislatore di non creare presupposti troppo rigidi ai fini della valutazione del

⁸⁴ Cfr. Verde, *Lo squilibrio finanziario degli enti locali*, in *Finanza Locale*, 2013

⁸⁵ Cfr. Verde, *op. ult. cit*

ricorrere di una fattispecie così grave come quella del dissesto finanziario”.

Esso induce peraltro a talune successive domande.

Ferma restando l'obbligatorietà della dichiarazione di dissesto, siamo sicuri che esso sia un atto meramente vincolato, e non sia ascrivibile piuttosto a quella zona grigia tra vincolo e discrezionalità, oggetto di un dibattito non ancora sopito in seno alla scienza amministrativistica, per se stessa difficilmente qualificabile in modo troppo netto, esistendo appunto margini d'incertezza proprio in sede di valutazione dei presupposti?

E poi ancora, verrebbe da chiedersi, in cosa consista davvero la citata “volontà del legislatore” (ammesso che esista una tale volontà).

In realtà, proprio le leggi richiamate più sopra riproducono una problematica antica e risalente, che riflette le metamorfosi del rapporto tra diritto e politica, e in particolare la controversa relazione tra centro e autonomie.

7.4 La disciplina del dissesto: ulteriori approfondimenti.

Le cause del dissesto sono identificate con precisione, nonostante i dubbi sistematici sopra rilevati, dal TUEL (art. 244) e attengono a una duplice fattispecie: impossibilità di garantire le funzioni e i servizi indispensabili; impossibilità di fare fronte, con i mezzi normali, ai crediti liquidi ed esigibili di terzi. Il procedimento, molto formalizzato, prevede una deliberazione irrevocabile del consiglio comunale, da trasmettere entro cinque giorni al ministro dell'interno e alla procura regionale della Corte dei conti (pubblicata sulla gazzetta ufficiale). Tempi stringenti, coinvolgimento di altri livelli di governo, attivazione dei meccanismi per individuare eventuali responsabilità, danno il senso della gravità della situazione da fronteggiare. L'organismo straordinario di liquidazione (OLS) è nominato con decreto del Presidente della Repubblica e “provvede al ripiano dell'indebitamento pregresso” (art. 245, comma 2). Nel caso di mancata approvazione del bilancio per l'anno in corso, si considera come limite temporale della sua sfera la data del 31 dicembre di quello precedente il dissesto, mentre, in caso contrario (bilancio di previsione approvato), l'azione dell'OLS si spinge a considerare i fatti e gli atti di gestione verificatisi fino alla fine dell'esercizio.

Entro novanta giorni dal decreto di nomina dell'OLS il consiglio comunale deve perentoriamente (ma il termine è stato dilatato in molti casi dalla recente legislazione, vedi *infra*) predisporre un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, che sarà vagliata dal ministero dell'interno. Se è stato approvato il bilancio per l'anno in corso (t)

l'ipotesi di riequilibrio decorre dal successivo (t+1), altrimenti dallo stesso anno del dissesto (t). Questo interagisce, come si è detto, sulla sfera di competenza temporale dell'OSL, che si manifesta (articolo 252 comma 4) sui "fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato".

Questo complicato intreccio tra attribuzioni dell'OSL (ripiano dell'indebitamento pregresso), sfera temporale della sua azione (collegata all'anno di decorrenza dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, a sua volta connessa all'approvazione o meno del bilancio di previsione per l'anno in cui è dichiarato il dissesto) e natura del credito maturato nei confronti del comune (certezza, liquidità, esigibilità) ha prodotto ambiguità che il legislatore e la giurisprudenza hanno affrontato in modo non sempre univoco.

Come già accennato (e precisato più avanti, dove si parla dei commi 1 bis e 1 ter dell'articolo 259, introdotti tra il 2013 e il 2016) il legislatore ha in molti casi dilatato il termine perentorio di tre mesi per la presentazione del bilancio riequilibrato. Questo slargamento rischia di allentare la linea di demarcazione tra passato e futuro, formando un periodo intermedio dai confini variabili, in cui si sfuoca la certezza dei rapporti giuridici. La difficoltà intrinseca di separare temporalmente la gestione di attività che non possono essere interrotte, dovrebbe essere agevolato da convenzioni semplici e, per quanto possibile, univoche.

La dilatazione ha interessato anche l'allungamento della sfera di azione dell'OSL. Con l'articolo 5, comma 2 del decreto legge 80 del 2004, convertito nella legge 140, il legislatore ha disposto che, "ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4 [competenza OSL], e 254, comma 3 [Piano rilevazione massa passiva]", del TUEL "si intendono compresi nelle fattispecie ivi previste 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, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'articolo 256, comma 11 [rendiconto di gestione], del medesimo testo unico". In altre parole la norma autorizza l'OSL a includere nella sua sfera d'azione (massa passiva) anche i debiti accertati dopo il 31 dicembre precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, inclusi quelli indicati dal giudice, fino all'approvazione del rendiconto di gestione (che avviene entro sessanta giorni dall'ultimazione delle operazioni di pagamento). Il campo d'azione dell'OSL è quindi esteso ben oltre la data di dichiarazione del dissesto (il rendiconto di gestione è in pratica

l'ultimo atto della procedura, prima del decreto ministeriale di chiusura).

Quest'ampliamento può essere utile per stabilire la data dei debiti da includere nella massa passiva. Ricapitolando, l'OSL ha competenza temporale, come si è detto, "entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato". Nel caso di mancata approvazione del bilancio di previsione, la sfera temporale dell'OSL è anteriore alla dichiarazione del dissesto, e la distinzione è quindi netta. Nel caso, invece, in cui il bilancio sia stato approvato prima della dichiarazione del dissesto, poiché l'ipotesi di riequilibrio parte dall'anno seguente, si pone il problema di come considerare, ai fini dell'inclusione nella massa passiva, le posizioni debitorie collocate tra la dichiarazione del dissesto e la fine dell'esercizio stesso.

Una chiave interpretativa va ricercata nell'ancoraggio agli "atti e fatti di gestione" posti alla base dell'azione dell'OSL per ripianare il debito "pregresso"; e sotto questo profilo, la richiamata norma del 2004 può essere d'ausilio: in essa si distingue, infatti, tra debiti correlati a atti e fatti verificatisi **prima**, e accertati **dopo**. Secondo la disposizione, nel periodo successivo, tra il dissesto e l'approvazione del rendiconto di gestione, l'OSL potrà certamente includere nella massa passiva, i debiti accertati, purché però connessi ad atti e fatti di gestione precedenti la sua dichiarazione. Sarebbe, infatti, contraria a ogni logica l'estensione della massa passiva a debiti formati anni dopo la dichiarazione del dissesto. Per analogia lo stesso ragionamento può valere per l'analisi del periodo tra la dichiarazione del dissesto e la fine dell'anno, nel caso di bilancio vigente. Se il debito si è verificato prima del dissesto (è quindi pregresso), può essere attratto nella massa passiva anche se accertato successivamente, altrimenti è attratto dalla gestione riequilibrata.

Il successivo passo consiste nella qualificazione giuridica dei termini "verificato" e "accertato", con riferimento alle posizioni debitorie. La giurisprudenza e la prassi amministrativa sono sul punto non univoche. I requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità sembrano, secondo un primo orientamento, far parte della fase di accertamento; è quindi possibile la loro acquisizione anche dopo il dissesto. Così si esprime, ad esempio, il Consiglio di giustizia dell'Assemblea regionale siciliana (CGARS), nella pronuncia 203 del 2 maggio 2017, in cui ha evidenziato che "per stabilire se i crediti vantati nei confronti degli Enti dissestati debbano rientrare o meno nella competenza della gestione liquidatoria, vale accertare non già il tempo nel quale il credito sia diventato 'certo liquido ed esigibile', bensì il tempo legato all'esistenza di "atti e fatti di gestione" dai quali detto debito trae causa, ancorché "verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato". Nella stessa direzione il

TAR Campania (Napoli, Sez. VIII, 6.4.2017, n.1863), che afferma: "non è tanto la definizione della data di perfezionamento e di certezza, liquidità ed esigibilità del credito vantato, quanto quella della risalenza degli atti e dei fatti che hanno originato le diseconomie"; e prosegue: "nell'individuare la gestione di competenza dell'organismo straordinario di liquidazione di ente locale dissestato rapporta pertanto alla titolarità dell'organismo i fatti gestionali, la cui origine si riconduca fino alla conclusione dell'esercizio, che costituisca l'ultimo connotato da bilancio approvato". Per ulteriore precisazione è utile considerare ancora il TAR Campania (Napoli, Sez. VII, 26.10.2016 n. 4957; cfr. TAR Napoli, Sez. V, 08.06.2006, n. 6804), secondo cui sarebbe ravvisabile nelle procedure di dissesto "un approccio sostanzialistico che guarda più all'atto o fatto di gestione piuttosto che al dato formale della qualificazione dei conseguenti debiti in termini civilistici di perfezione, esigibilità, certezza, liquidità, ecc.". "La nozione di 'debiti correlati ad atti e fatti di gestione' — che non a caso fa uso di termini piuttosto atecnici, non correlati ai comuni istituti delle obbligazioni civili disciplinati dal c.c. — richiede, dunque, di essere interpretata nella logica pubblicistica speciale che connota l'intera disciplina del dissesto degli enti locali". "Pertanto", prosegue il Tribunale, "ai fini dell'ammissibilità o meno dell'azione esecutiva [inibita se il debito è attratto nella massa passiva], ciò che rileva non è tanto la definizione della data di perfezionamento e di certezza, liquidità ed esigibilità del credito vantato, quanto quella della risalenza degli atti e dei fatti che hanno originato le diseconomie".

Più restrittiva appare la giurisprudenza amministrativa per quanto riguarda i debiti sottoposti ad accertamento giudiziario. Come evidenziato dal TAR Lazio (Roma, Sez. II-bis 12.7.2017, n. 8326), "anche secondo la giurisprudenza maggioritaria del Consiglio di Stato (cfr. Cons. St., Sez. V, 6.05.2015 n. 2263), in verità, 'i crediti derivanti da sentenze passate in giudicato in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto non entrano nella massa passiva della procedura di liquidazione straordinaria, anche se il fatto genetico dell'obbligazione è anteriore alla dichiarazione, ma seguono le ordinarie procedure di liquidazione dei debiti dell'Ente (Sez. V n. 5788/2001; n.2455 2003). È vero, infatti, che nell'indicare quale oggetto della competenza dell'organo straordinario di liquidazione i <<fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno solare precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato>> ...ed i <<debiti di bilancio e fuori il bilancio ...>> verificatisi entro lo stesso termine ..., la norma ha inteso far entrare nell'ambito del dissesto tutte le conseguenze derivanti dalle operazioni di gestione che lo hanno determinato. Tuttavia, per quanto ampio, l'ambito indicato dal

legislatore non può considerarsi esteso fino a includere nella massa passiva debiti ancora in via di accertamento e pertanto privi dei requisiti della certezza, della liquidità ed esigibilità. Così, la richiamata disposizione normativa deve essere riferita <<ai debiti, di bilancio e fuori bilancio, anteriori all'anzidetto termine di approvazione del bilancio riequilibrato, a quelli derivanti dalle procedure esecutive estinte e dipendenti da transazioni compiute dal commissario liquidatore, dai quali rimangono esclusi i debiti il cui titolo sia ancora in fase di formazione perché privi della certezza che la legge richiede>> (Sez. IV, 25.07. 2000 n. 4125)'''.

La tesi restrittiva è stata riproposta recentemente da Consiglio di Stato (CDS, 11.10.2016, n. 4183), secondo cui "i crediti derivanti da sentenze passate in giudicato in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto non entrano nella massa passiva della procedura di liquidazione straordinaria, anche se il fatto genetico dell'obbligazione è anteriore alla dichiarazione, ma seguono le ordinarie procedure di liquidazione dei debiti dell'ente (da ultimo, Cons. Stato, V, 6 maggio 2015, n. 2263). Ciò nella semplice ma essenziale considerazione che l'ambito di competenza dell'organo straordinario di liquidazione non può considerarsi esteso fino ad includere nella massa passiva debiti ancora in via di accertamento, e pertanto privi dei requisiti della certezza, liquidità ed esigibilità".

In conclusione, entrambi gli approcci, sostanzialista e formalista, fanno propendere, al fine della delimitazione della sfera dell'OSL, per un ancoraggio alla natura pregressa degli atti e fatti di gestione, come criterio per individuare i debiti da includere nella massa passiva. Questo criterio deve guidare l'OSL nella rilevazione delle passività, anche nei casi in cui il termine *a quo*, indicato nell'avvio della procedura, si spinga al 31 dicembre dell'anno in cui è stato dichiarato il dissesto. Un esempio è dato dal caso del Comune di Cariati in cui dalla delibera dell'OSL (Approvazione dello schema di avviso dell'avvio della procedura di rilevazione delle passività), datata 12 dicembre 2016, si evince che, pur essendo il dissesto stato deliberato il 13 settembre 2016 (vigente il bilancio preventivo per quell'anno), si procede alla rilevazione della massa passiva fino al 31 dicembre 2016. Nella prassi problemi interpretativi potranno porsi in particolare per i contratti a prestazione continuativa, rispetto ai quali l'OSL ha sicuramente minori gradi di libertà del curatore fallimentare, dato il carattere delle prestazioni fornite dall'ente locale. Altro importante segmento normativo da indagare, per i problemi interpretativi correlati alle possibili intersezioni con la disciplina del dissesto, è quello degli appalti pubblici.

Gli effetti del dissesto sul diritto di credito sono rilevanti (blocco delle procedure esecutive, estinzione di quelle pendenti, blocco degli interessi e rivalutazioni, blocco dei pignoramenti), anche se, come più volte precisato dalla giurisprudenza, "la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario costituisce in ogni caso una situazione che non preclude l'emanazione della pronuncia giurisdizionale di esecuzione di un giudicato ma, semmai, solo le conseguenti azioni esecutive dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto, né preclude che sui debiti peculiari dell'ente locale maturino interessi e rivalutazione monetaria, ai sensi dell'articolo 1224 codice civile, a decorrere dal momento in cui il credito è divenuto liquido ed esigibile". Pertanto, "la disposizione secondo cui i debiti insoluti alla data di dichiarazione del dissesto finanziario dell'ente locale non producono interessi né rivalutazione monetaria, ha carattere meramente sospensivo e non preclude all'interessato - una volta esaurita la gestione straordinaria con la cessazione della fase di dissesto - di riattivarsi per la corresponsione delle poste stesse nei confronti dell'ente risanato".⁸⁶

L'evoluzione del dissesto nel tempo è stata influenzata da fattori normativi ed economici. Fino al 1993 in cui, come si è detto, non era previsto il commissario e la massa passiva era ripianata con un mutuo a carico dello stato, coinvolge molti enti. Poi decresce fino all'azzeramento, dopo la riforma costituzionale del 2001, che vieta la contrazione di mutui per spese correnti, per riprendere con la grande crisi finanziaria (2008). Gli effetti del dissesto producono l'elevazione al massimo delle aliquote fiscali e della copertura del costo di gestione dei servizi individuali (in analogia con il riequilibrio, in cui gli inasprimenti sono meno intensi) e azioni restrittive sul personale (in particolare sulla retribuzione di risultato e i tempi determinati).

Il problema cruciale, dopo il 2001, consiste nell'individuazione dei modi, data l'impossibilità di contrarre mutui, per incrementare la massa attiva, al fine di consentire all'OLS la chiusura del dissesto. Le fattispecie sono molte (mezzi monetari del comune precedenti il dissesto, residui attivi risultanti dalla ricognizione straordinaria, quote residue di mutui presso la Cassa Depositi e Prestiti, quote di avanzo di amministrazione dell'ente, interessi attivi sul conto della liquidazione), ma spesso di non rilevante entità finanziaria. Diversa potenzialità avrebbe l'alienazione di beni, che presenta però forti criticità (ricognizione del patrimonio, stato di conservazione, pesi sui

⁸⁶ Cons. St. Sez. V, 28 maggio 2009, n. 3261; 19 settembre 2007, n. 4878 ; 17 maggio 2005, n.2469; 7 luglio 2008 n. 3372; Cass. Civ. Sez. I 22.01.2010, n. 1097.

singoli beni, difficoltà di valorizzazione), che spesso si riflettono negativamente sulla possibilità di realizzare proventi significativi. Restano le somme straordinarie assegnate dal ministero dell'interno, che può esercitare un certo livello di discrezionalità nel trattamento delle situazioni più complesse, e i contributi, *una tantum*, dello stato, disposti dal legislatore⁸⁷.

Dopo alcuni provvedimenti che hanno destinato risorse per i comuni in dissesto,⁸⁸ si afferma la fattispecie dell'anticipazione di liquidità a lunga scadenza (trenta anni), su cui la Corte Costituzionale ha espresso forti perplessità, rilevando che una delle caratteristiche di questa tipologia di sostegno consista proprio nella breve durata. Altrimenti disposizioni di questo tipo "trasformando in un vero e proprio indebitamento l'anticipazione di liquidità, violerebbero il divieto di impiegare prestiti per spese diverse dagli investimenti"⁸⁹.

7.5 Gli orientamenti giurisprudenziali

Le due questioni poste in precedenza su esistenza e ampiezza del grado di discrezionalità del dissesto e sulla ricostruzione della volontà del legislatore stanno sullo sfondo delle scelte operate dalla giurisprudenza, che si rivela per molti versi contraddittoria.

Un primo profilo di carattere generale attiene alla legittimazione a ricorrere per l'annullamento della dichiarazione di dissesto.

Qui talora si riconosce la legittimazione a ricorrere sia a consiglieri di minoranza sia a cittadini⁹⁰; tal'altra, senza convincente motivazione, si esclude la legittimazione di alcuni consiglieri in quanto gli stessi "in qualità di cittadini non subiscono alcuna lesione concreta ed attuale"⁹¹; tal'altra ancora la si ammette solo qualora esistano provvedimenti sfavorevoli⁹².

⁸⁷ Il legislatore ha individuato, come soluzione per affrontare le criticità finanziarie dei comuni, anche la cessione del credito, disciplinando l'intervento degli intermediari finanziari e bancari (con il decreto-legge 35 del 2012, integrato da successivi provvedimenti). Per un approfondimento si rinvia a (Degni, Ferro, 2015), in particolare pag. 129 e seguenti, e alla parte del Rapporto in cui è fornita una specifica trattazione dell'argomento.

⁸⁸ In particolare si richiamano: il DL159/2007, che stanziava 140 milioni per 11 comuni che hanno dichiarato dissesto dopo il 31/12/2002 fino al 3 marzo 2007; e il DL 174 del 2012, che stanziava 25 milioni per 3 anni per 37 comuni in dissesto tra il 4/10/2007 e il 10/10/2012.

⁸⁹ Sentenza 181 del 2015.

⁹⁰ TAR Lazio, n. 239/2005, in *Foro Amm. TAR*, 2005, 2, 437

⁹¹ TAR Lazio, n. 403/2011, in *Foro Amm. TAR*, 2011, 1, 106

⁹² Consiglio di Stato, n. 2837/2006, in *Guida al Diritto*, 2006, 32, 114

Ma è peraltro evidente, come ha osservato la Corte Costituzionale, che gli stessi Comuni "in quanto espressione di autonomia locale e portatori di interessi pubblici come enti esponenziali di collettività, non possono essere privati della capacità processuale [...], né la loro posizione è assimilabile a quella dell'imprenditore privato"⁹³.

Va dunque rilevato che, essendo il comune, un ente a fini generali, rappresentativo della collettività, anche la legittimazione a ricorrere non può non essere intesa nel modo più ampio possibile, né potrebbe distinguersi tra la posizione di taluni organi e quella dei cittadini.

Ciò premesso, un secondo profilo attiene precisamente alla questione posta più sopra circa la vincolatività o meno della dichiarazione di dissesto.

Su questo punto va fatta chiarezza, distinguendo tra diverse ipotesi. Così, ad esempio, l'attività ricostruttiva della posizione debitoria del Comune è senz'altro espressione di vera e propria discrezionalità tecnica, sindacabile dal giudice amministrativo per difetto di motivazione ed eccesso di potere, tenuto conto dei dati oggettivi ricavabili in sede amministrativa, ove sarà necessario considerare i vari debiti e le esposizioni.

Tutt'altro discorso, come si è detto, è quello concernente le funzioni fondamentali, ove il fantasma dell'interesse pubblico sottende la concreta valutazione, e viene da chiedersi allora in che consista la cosiddetta obbligatorietà e non revocabilità del dissesto⁹⁴.

Anche qui, la giurisprudenza appare divisa a proposito del contenuto dell'atto finale.

Per un verso, talora si afferma che il Comune non avrebbe "facoltà di scelta né sull'an, né sul quando, né sul *quomodo* circa il dissesto, che si appalesa dunque atto pienamente doveroso e non connotato da alcuna discrezionalità" (forse dimenticando l'ipotesi di una discrezionalità nel *quid*).

Ma in tal modo si finisce per sottacere l'esistenza in capo al Comune di un momento valutativo, difficilmente racchiudibile entro schemi troppo rigidi⁹⁵.

Per altro verso neppure pare concedersi ai cittadini la facoltà di interloquire con l'amministrazione sulla valutazione dei presupposti

⁹³ Corte Costituzionale, Sentenza n. 242/1994, in *Finanza locale*, 1995, 1177

⁹⁴ Quanto all'interesse pubblico, si rimanda a L. Benvenuti, *Lingua e potere nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in corso di pubblicazione.

⁹⁵ TAR Lazio, n. 32825/2010, in *Foro Amm. TAR*, 2010, 10, 3239

concernenti l'eventuale eliminazione e riduzione dei servizi considerati non indispensabili⁹⁶.

Emerge da queste brevi annotazioni uno dei problemi essenziali della tematica del dissesto: vale a dire se debba essere lo Stato, ovvero i Comuni a stabilire i presupposti della sua dichiarazione.

Se lo Stato si arroga il potere di stabilire minuziosamente tali condizioni, viene per così dire estromessa l'autonomia dei Comuni in materia.

Per contro, se fosse lasciata in toto ai Comuni la determinazione dei presupposti, forse finirebbe per essere eluso lo stesso principio di legalità, con effetti non secondari, ad esempio, a proposito delle conseguenze della dichiarazione di dissesto. E' molto utile quindi indagare la copiosa giurisprudenza amministrativa che si è sviluppata intorno alla fattispecie del dissesto finanziario⁹⁷.

⁹⁶ Cfr. Consiglio di Stato, n. 2837/2006, cit., che stabilisce in modo perentorio addirittura una sorta di riserva di merito in capo all'ente.

⁹⁷ L'analisi della giurisprudenza rappresenta un filone di sviluppo della Ricerca. A tale proposito si individuano alcuni settori tematici sui quali attivare lo spoglio critico.

1. *Dissesto finanziario* (annullamento della delibera di dichiarazione, legittimazione a ricorrere, legittimazione processuale).

2. *Dotazione organica* (mobilità del personale in sovrannumero, prescrizioni ministeriali, rinnovo incarico).

3. Entrate - accertamento e riscossione (mancata proroga contratto per internalizzazione del servizio, obbligo di elevazione al massimo delle aliquote per durata del dissesto).

4. *Gestione straordinaria della liquidazione* (ambito oggettivo cronologico, avvio del procedimento, competenze OSL, consulenze, diritto di accesso agli atti, giurisdizione, legittimazione processuale, prescrizioni ministeriali, procedura semplificata, rendiconto finale, soggettività OSL, termini).

5. *Massa passiva* (accantonamento somme vertenze in corso, ambito oggettivo, ammissione debiti alla liquidazione, attestazioni responsabili dei servizi, blocco interessi, competenza, crediti da lavoro dipendente, debiti da sentenza, gestione vincolata, onere della prova, prescrizione, procedure esecutive pendenti, transazione debiti).

6. *Esclusione dalla massa passiva* (attestazione responsabili dei servizi, competenza, crediti da lavoro dipendente, crediti per competenze professionali, Giurisdizione, Interessi, Mancanza di documentazione, mancanza di requisiti fondamentali - certezza, liquidità, esigibilità -, motivazione, prescrizione del credito, prescrizioni ministeriali, responsabili debiti esclusi, silenzio rigetto, transazione).

7. *Esecuzione del giudicato* (ambito oggettivo cronologico, blocco azioni esecutive, giudizio di ottemperanza).

8. *Massa attiva* (Alienazione dei beni comunali, gestione dei residui attivi, prescrizioni ministeriali).

9. *Oneri della liquidazione* (Compenso OLS, prescrizioni ministeriali).

7.6 I più recenti interventi normativi

Vanno a questo punto analizzate le conseguenze della dichiarazione di dissesto, che coinvolge l'organo straordinario di liquidazione e i suoi compiti, l'attività di liquidazione, e quella dell'ente per il risanamento finanziario, con l'obiettivo della gestione stabilmente riequilibrata.

Si tratta di una disciplina che rappresenta un po' un'opera in progress, più volte ritoccata, in modo asistematico, fino ai più recenti interventi normativi, trattati più avanti nel Rapporto.

La prima constatazione che viene da fare è ovviamente quella stessa che si pone con le recenti riforme amministrative, che, dilatate nei tempi e nei modi di soluzione dei problemi, finiscono talora per rimandare a decreti futuri la risposta dell'ordinamento – nel nostro caso senza che intervenga una vera riforma strutturale delle criticità finanziarie degli enti locali.

In via preliminare è utile segnalare taluni nodi che si sono rivelati, o che sono tuttora, particolarmente problematici.

Uno dei punti maggiormente controversi è stato quello di dover supplire ai vuoti dell'ordinamento, conseguenti all'approvazione nel 2001 del nuovo Titolo V della Costituzione, che ha costretto interprete e legislatore ad adeguarsi alle modifiche costituzionali.

Il discorso vale, ad esempio, per l'art. 247 del Testo unico sugli enti locali, che prevedeva originariamente, in presenza di inerzia dell'amministrazione, il controllo sostitutivo dell'organo regionale di controllo per la deliberazione del dissesto, ponendosi così in contrasto con il testo costituzionale.

In questo caso, peraltro, essendo indispensabile la previsione di una misura sostitutiva, ha provveduto lo stesso legislatore (Decreto Legislativo n. 149/2011), attivando le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, e successivamente il Prefetto, fino alla possibile nomina di un Commissario per la deliberazione, in sostituzione del Comune, dello stato di dissesto.

Quanto ai controlli, sia il Decreto Legge n. 174/2012 (Legge 213) che il Decreto Legge n. 113/2016 (Legge 64) si sono cimentati in un tentativo di riorganizzazione del sistema, con attenzione al piano di riequilibrio pluriennale.

10. *Procedura straordinaria ex art. 268 bis e 268 ter* (ambito oggettivo cronologico).

11. *Ritorno in bonis dell'ente* (dissesto bis – art. 268, eccezione di prescrizione, interessi sui debiti sospesi durante il periodo del risanamento).

In altri casi è da ultimo la stessa giurisprudenza a svolgere opera di supplenza.

Così è avvenuto con il nuovo principio costituzionale introdotto con la modifica del Titolo V, secondo cui non sarebbe possibile a Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, di ricorrere all'indebitamento per coprire spese che non siano d'investimento (Costituzione art. 119 ultimo comma); il che ha fatto mancare la risorsa, che serviva alla massa attiva del mutuo finanziato dallo Stato, non più concedibile.

Come noto, il legislatore ha, dapprima, abrogato l'articolo 255 comma 2, che rendeva praticabile tale ricorso al sussidio statale; in seguito ha stabilito precisi limiti temporali per l'applicazione della normativa.

Quel che più conta rilevare, è peraltro il ruolo fondamentale svolto dalla giurisprudenza, che si è vista costretta a precisare come qualsiasi concessione, su richiesta dell'interessato, di un contributo statale, dovesse essere inteso rigorosamente come una mera anticipazione, ciò per non ricorrere nel divieto costituzionale introdotto nel 2001 (Corte Costituzionale, sentenza n. 181/2015)⁹⁸.

Ma vi è di più. La Corte, nel dirimere la controversia sorta tra la Corte dei Conti e una Regione, ha fatto ben trasparire, come si è detto, le proprie serie perplessità in ordine alla stessa natura del finanziamento.

Ove il piano di ammortamento fosse stato previsto con termine di durata troppo lungo, si è aggiunto, lo stesso finanziamento avrebbe finito per perdere la qualificazione di una mera anticipazione di cassa.

Il che, quanto meno, dovrebbe mettere in guardia in ordine a eventuali successive censure da parte del giudice delle leggi.

La questione appena trattata, oltre a dimostrarci tutte le incertezze in cui incappa un interprete tuttora in attesa di una organica attuazione o di una eventuale modifica del Titolo V della Costituzione, tocca in realtà proprio il cuore della problematica del dissesto, ponendo vari quesiti.

Un primo attiene alle risorse indispensabili per il pagamento dei debiti pregressi.

Qui il legislatore, dopo il decreto n. 35/2013, convertito in Legge n. 64, con cui si mettevano a disposizione degli enti locali importanti risorse, prevede ora, con il Decreto Legge n. 113/2016 (Legge n.

⁹⁸ Corte Costituzionale, sentenza n. 181/2015, in *Giur. cost.*, 2015, 4, 1356, con nota di A. Brancasi, *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazioni di cassa e sulle modalità di loro contabilizzazione*

160), l'allargamento agli enti in dissesto del Fondo di rotazione istituito dal Decreto Legge n. 174, ora Legge n. 213/2012.

Tale Fondo di rotazione, comunque alternativo alla procedura normale di riequilibrio finanziario pluriennale, era peraltro originariamente funzionale alla soluzione delle sole criticità verificabili nel così detto pre-dissesto (art. 243 *ter* TUEL).

E verrebbe allora da chiedersi se con tale allargamento alle situazioni di dissesto dichiarato, il Fondo non finisca per perdere efficacia.

Al che vi è da aggiungere le perplessità, già rilevate, in ordine alla lunghezza del piano di ammortamento (vent'anni), laddove l'anticipazione sul Fondo di rotazione relativa alla fase di pre-dissesto era solo decennale.

Del resto, quello dell'allungamento dei tempi, appare una costante della normativa più recente, e basti pensare al proposito alle deroghe succedutesi e riguardanti il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio; il che pone ulteriori quesiti in merito al rischio di un aggravamento nel tempo delle criticità finanziarie, con la conseguenza del succedersi di nuove situazioni di dissesto.

Questi aspetti sono trattati analiticamente più avanti nel Rapporto. Il richiamo in sintesi serve qui per supportare una considerazione di carattere generale.

Nonostante le modifiche intervenute nel corso degli anni finiscano per operare un apparente avvicinamento del dissesto alle procedure di natura civilistica, permane una distinzione sostanziale che non va dimenticata.

Laddove nel fallimento vi è al centro il perseguimento della parità di trattamento dei creditori, nel caso del dissesto tale esigenza deve tener conto di fattori di ordine politico, e soprattutto della necessità di garantire la continuità di esercizio.

Così si spiega, ad esempio, la delicatezza dei compiti svolti dall'organo straordinario di liquidazione, che non vanno intesi in senso burocratico, dovendo lo stesso dialogare con gli apparati burocratici e politici dell'ente dissestato.

Così pure si spiega la formulazione dell'ultima parte del comma 1 dell'art. 250 del Testo unico, che prevede che l'ente applichi i principi di buona amministrazione nel perseguimento del bilancio riequilibrato.

E' proprio questa centralità della politica e del ruolo dell'ente locale che rappresenta un bene prezioso da tutelare comunque, tenendo ancora conto della formulazione finale, tuttora attuale, dell'art. 114 della Costituzione.

7.7 Il riequilibrio

Il riequilibrio rappresenta una possibilità per quei comuni in cui squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario. Per contrastare queste criticità possono ricorrere, con deliberazione consiliare, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. In altre parole la richiesta della procedura deve partire dall'ente locale, nell'esercizio della propria autonomia, come risposta alla consapevolezza di avere raggiunto un livello di guardia non più affrontabile con i normali mezzi. L'effetto di questa deliberazione è di bloccare le procedure esecutive fino all'approvazione o al diniego del piano. In seguito, entro il termine perentorio di 90 giorni il consiglio comunale "delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di 10 anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria".

La procedura di riequilibrio introdotta alla fine del 2012 è stata oggetto d'interventi legislativi asistematici, tesi ad ampliare gli spazi di manovra dell'ente. Tali interventi hanno riguardato la dilatazione dei tempi, il blocco delle procedure esecutive e altre forme di controllo correttivo. E' stato allungato il termine per predisporre il piano, che in origine era di 60 giorni. E' stata concessa la possibilità di ripresentare il piano bocciato (subordinato al miglioramento del saldo finanziario rispetto all'ultimo rendiconto approvato), fino al 30 giugno 2015 per quelli approvati nel 2013 e in seguito per quelli approvati nel 2014 (respinti dai consigli comunali). E' stata inoltre concessa la possibilità di adeguare il piano ad altri procedimenti attivati per migliorare le performance degli enti, sia rispetto alle anticipazioni concesse per il pagamento dei debiti commerciali, sia rispetto alla revisione straordinaria e ordinaria dei residui, consentendo una spalmatura trentennale, anziché decennale⁹⁹. E' stata autorizzata la possibilità di utilizzare risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui. E' stato concesso di includere nel Piano nuovi debiti fuori bilancio e disavanzi di amministrazione (maturati fino al 30 giugno 2016).

La legislazione recente ha anche ampliato l'intersezione tra i due istituti. La possibilità del riequilibrio (e l'accesso al Fondo di rotazione per la stabilità finanziaria ex-articolo 243-ter del TUEL) è prevista tra

⁹⁹ Il termine è stato fissato, da ultimo al 30 marzo 2017 dalla legge di bilancio per il 2017, a condizione di essere in regola con i tempi di pagamento. Anche la legge di bilancio 2018 è intervenuta sul punto, riaprendo nuovamente la finestra del riaccertamento straordinario (vedi infra).

le misure possibili per ampliare la massa attiva insufficiente (art. 256 TUEL). L'erario è considerato tra i soggetti ammessi alla transazione nella procedura semplificata. Le misure di accesso al Fondo sono state alleggerite, con il rallentamento della riduzione delle spese correnti per prestazioni di servizi e trasferimenti e l'esclusione di alcune fattispecie. E' stato dilatato, generando grande indeterminazione, il termine per la presentazione del bilancio riequilibrato, rispetto al termine perentorio di tre mesi disposto dall'articolo 259, primo comma del TUEL (fino a 3 anni per i comuni con più di 20.000 abitanti e 5 anni per le provincie e le città metropolitane).

La cifra comune a questi interventi è di affrontare, con lo strumento legislativo, situazioni particolari. Una prassi che genera molti problemi interpretativi, come si evince dalle deliberazioni della Corte dei Conti in cui sono esaminati i Piani. L'estrema frammentarietà produce incertezza e attese di norme future che sanino inadempimenti o mancanze. Il rischio è produrre una stratificazione normativa, com'è avvenuto per il patto di stabilità interno, legata alla decisione annuale di bilancio, in cui gli interessi confliggenti (spesso micro-settoriali) tendono a riassetarsi.

L'effetto, oltre alla confusa legislazione, si riduce allo spostamento in avanti dell'asticella temporale, all'inseguimento di un risanamento che non arriverà mai senza una riforma strutturale delle criticità finanziarie degli enti locali e del sistema dei controlli, da inquadrare nel più generale processo di armonizzazione dei bilanci. Tra le molte questioni spicca quella dei tempi, eccessivamente lunghi in entrambe le procedure, come si evince dal confronto internazionale dove, a fronte di regole comparabili, si registrano, tra l'avvio della procedura e la sua conclusione, periodi significativamente più brevi.

7.8 La giurisprudenza sul riequilibrio.

Il legislatore ha introdotto diverse deroghe alla perentorietà del termine previsto dal comma 5 dell'art. 243 bis del TUEL. La legge di stabilità per il 2014 (legge 147 del 2013, art. 1, comma 573) ha disposto che, per "l'esercizio 2014, agli enti locali che abbiano presentato, nell'anno 2013, i piani di riequilibrio finanziario" e "per i quali sia intervenuta una deliberazione di diniego da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero dalle sezioni riunite, è data facoltà di riproporre un nuovo piano di riequilibrio, previa deliberazione consiliare, entro il 30 giugno 2015". "Tale facoltà", prosegue la norma, "è subordinata all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso sia come aumento

dell'avanzo di amministrazione che come diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato”.

Queste disposizioni sono state applicate “anche per l'esercizio 2015” “agli enti locali che abbiano presentato i piani di riequilibrio finanziario” nell'anno 2014 (comma introdotto dall'art. 3, comma 2, legge n. 68 del 2014, poi modificato dall'art. 1, comma 546, legge n. 190 del 2014, e ancora dall'art. 4, comma 5-quater, della legge n. 11 del 2015).

In questa sequenza normativa il legislatore ha disciplinato distintamente anche la fattispecie in cui il Piano fosse stato respinto dal consiglio comunale (poi non approvato nei termini previsti), prevedendo per gli enti nel frattempo non entrati nel regime del dissesto, di ripresentarlo, entro il 30 giugno 2015 (la questione ha avuto una concreta applicazione nel caso del comune di Lagonegro, vedi infra).

Il pronunciamento delle sezioni unite sul punto è stato attivato dalla sezione siciliana della Corte nella trattazione del caso del Comune di Mussomeli (vedi infra). Poiché nella deliberazione di rinvio sono trattate questioni di natura generale è utile esaminare insieme le due pronunce. La questione rilevante, intorno alla quale si articolano i ragionamenti, è quella della sostituzione del *policy maker*, verificatasi nel mezzo della procedura di riequilibrio. Si è già detto più volte della valenza del controllo democratico esercitato dal corpo elettorale, che rappresenta un decisivo elemento di misurazione dell'*accountability* del decisore. Norme recenti, anch'esse richiamate nella trattazione del caso, tendono a disciplinare questa funzione (con la relazione d'inizio e fine mandato e la previsione di sanzioni politiche per gli amministratori inadempienti). Resta indubbio però che, in particolare nei casi ancora aperti, come quello di Mussomeli, il cambio di amministrazione esprime un rilevante valore aggiunto che, dallo svolgimento della vicenda, appare essere stato notevolmente sottovalutato.

Il comune contesta al ministero un'interpretazione letterale, tetragona, della normativa che trascura la ratio di altre disposizioni miranti proprio a consentire ai sindaci neoeletti la possibilità di procedere al risanamento finanziario dell'ente, “attraverso la rimodulazione o ripresentazione del piano di riequilibrio”. Della norma oggetto dell'improcedibilità (il comma 573 modificato) non si considera il carattere non preclusivo alla ripresentazione del Piano, che non è espressamente esclusa. Il comune chiede alla Corte di andare al merito del Piano presentato, superando l'istruttoria ministeriale. Rileva che la delibera di approvazione del Piano si

configura come una "sostanziale revoca" dell'attivazione originaria. Pone l'accento sulla ratio di queste norme di deroga, che consiste nel concedere agli enti locali una nuova opportunità per evitare il dissesto ("negare questa chance al comune poiché il termine non era ancora decorso appare ingiusto oltre che illegittimo"); in questo modo si favoriscono gli enti più negligenti (che hanno lasciato decorrere il termine), rispetto a quelli per i quali alla data, la possibilità era ancora aperta. A questo punto il comune introduce la motivazione più forte: "ove si accedesse all'interpretazione della norma data dal ministero, s'impedirebbe quel percorso virtuoso declinato nella procedura di riequilibrio che la nuova amministrazione ha immediatamente attivato, subito dopo le consultazioni elettorali".

Il comune giunge ad adombrare un profilo d'illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 3 (disparità di trattamento di soggetti che si trovano nella stessa condizione di fatto), 97 e 81 (frustrazione del processo di risanamento inserito nel Piano).

La Corte ritiene inammissibile l'eccezione d'incostituzionalità, poiché il profilo più rilevante, che attiene all'art. 3, a suo avviso, "esula dall'ambito di specifica competenza ..., delimitato dalle questioni che interessano, *latu senso*, la finanza pubblica". Inoltre rileva che "l'ambito di cognizione, per il quale è espressamente contemplata la possibilità per il giudice contabile di sollevare questioni davanti alla Corte Costituzionale risulti, allo stato, circoscritto al giudizio di parificazione del rendiconto".

Sulla questione della revoca sostanziale dell'avvio della procedura rappresentato, secondo il comune, dall'approvazione del Piano, la Corte rileva che tale facoltà, "in linea generale ammissibile in assenza di contraria previsione", dovrebbe comunque essere esercitata non oltre il termine previsto dalla norma (come stabiliscono le Linee guida del 2012); altrimenti si eluderebbe la perentorietà del termine, resa necessaria dalla compressione dei diritti che l'avvio della procedura produce.

Sull'interpretazione dei termini per la presentazione del Piano la Corte contesta le tesi del comune. L'interpretazione letterale del richiamato comma 573 modificato non lascia spazi interpretativi (il 1 marzo 2015, data di entrata in vigore del mille-proroghe, non era ancora decorso, il termine per perfezionare la procedura e solo in questo caso si sarebbe potuto riformulare il Piano); anche la possibilità di rimodulare il Piano da parte del sindaco neoeletto (243-bis, comma 5) è possibile solo nel caso in cui la precedente amministrazione lo abbia già presentato per l'approvazione; infine la richiamata norma del decreto legge 78, riapre i termini solo per gli

enti che abbiano attivato la procedura nel 2014 (e per il comune di Mussomeli ciò avviene nel 2015).

A questo punto la Corte, segno evidente che le argomentazioni del comune non erano pretestuose, si pone di fronte a due diversi percorsi interpretativi. "Il primo si snoda attraverso i chiari canoni ermeneutici dell'interpretazione testuale, e riposa sulla considerazione che, a fronte di una norma procedimentale che presenta carattere generale e termini perentori, ogni ipotesi derogatoria introdotta da successive norme di legge, non può che configurarsi se non come *lex specialis*, insuscettibile, proprio in ragione di tale intrinseca caratteristica, di interpretazione estensiva o di applicazione analogica". E, poiché questo metodo, come ha rilevato il comune, avvantaggerebbe gli enti meno virtuosi, che hanno lasciato decorrere il termine, la Corte profila un secondo percorso, "che attinge ai criteri dell'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle leggi, criteri che diventano tanto più preziosi quanto più, come nel recente momento storico, l'interprete si trova di fronte a una legislazione disorganica, caratterizzata, soprattutto nella materia degli enti locali, da scarsa coerenza interna e da continui interventi derogatori che, proprio in ragione della loro frequenza ed asistematicità, finiscono per smarrire il carattere di specialità rispetto all'ipotesi normativa tipica". Per questo richiede il pronunciamento delle sezioni unite.

Le sezioni unite, nella deliberazione del 17 dicembre 2015 (numero 1 del 2016) richiamano, per introdurre il ragionamento sistematico, ben quattro provvedimenti legislativi intervenuti, tra il 2013 e il 2015, sul termine perentorio previsto dal quinto comma dell'art.243 bis.

Il primo si ha con la legge di stabilità per il 2014 (art.1, comma 573 della legge 147 del 2013), che ha dato la possibilità agli enti locali, per quell'anno, di ripresentare, entro il 30 giugno 2015, un nuovo Piano in sostituzione di quello presentato nel 2013 e respinto dalla Corte. La facoltà era subordinata al miglioramento del risultato di amministrazione registrato nell'ultimo rendiconto approvato. Il secondo intervento, a distanza di pochi mesi, si ha con la legge 68 del 2014 (art.3 comma 2), che nel convertire il decreto legge 16, restringe la finestra per la ripresentazione al "termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore" (3 settembre 2014).

Il terzo intervento interviene con la legge di stabilità per il 2015 (legge 190 del 2014, art. 1, comma 546), che estende la facoltà della ripresentazione, con le stesse condizioni, nel 2015, agli enti locali che abbiano presentato il Piano nel 2014 (respinto dalla Corte). Per rendere applicabile la nuova disposizione è necessario

però ripristinare il vecchio termine, cosa che dispone la legge 11 del 2015 (cosiddetto mille-proroghe) che con il comma 4 dell'articolo 5-quater, reintroduce il termine del 30 giugno 2015 al posto dei 120 giorni ormai scaduti.

Infine, quarto intervento, il richiamato comma 5-bis dell'art. 2 del decreto legge 78 del 2015, convertito nella legge 125, che ha consentito agli enti locali che avevano deliberato la procedura di riequilibrio entro il 31 dicembre 2014, e non ancora presentato il relativo Piano entro i termini previsti, la possibilità di procedere entro i termini di approvazione del bilancio di previsione 2015 (fissato, da ultimo, al 30 settembre).

Il legislatore era intervenuto, con la stessa catena normativa, anche sulla fattispecie del Piano respinto dal consiglio comunale entro il termine perentorio di novanta giorni, consentendo agli enti locali non entrati nel frattempo in dissesto, di riattivare, entro il 30 giugno 2015, la procedura del riequilibrio; la condizione posta in questo caso era la non deficitarietà strutturale, da rilevare nell'ultimo rendiconto approvato. Come nel caso del diniego della Corte la finestra è stata prima allargata (120 giorni che, dal 6 marzo 2015, data di approvazione, portano al 4 luglio 2015) e in seguito riportata al 30 giugno 2015; inoltre, con la legge 11 del 2015 il respingimento da parte del consiglio comunale è stato sostituito con la più generica non presentazione del Piano (di cui era stato deliberato il ricorso) nei termini previsti¹⁰⁰.

Questa legislazione rapsodica genera incertezza nelle procedure, dilatando in modo indeterminato i tempi; gli effetti sugli operatori non possono non essere negativi (si pensi solo al prolungamento dalla sospensione delle procedure esecutive nel corso dei procedimenti riavviati).

Sotto il profilo sistematico, le sezioni unite individuano due fattispecie che legittimerebbero la riproposizione del Piano, una volta scaduto il termine: a) tutti gli enti che hanno attivato la procedura di riequilibrio nel 2013 e non hanno deliberato il Piano alla data di entrata in vigore del comma 573 modificato dal mille-proroghe (1° marzo 2015); b) tutti gli enti che, pur avendo deliberato il Piano entro il 31 dicembre 2014, alla data di conversione del decreto 78 del 2015 (14 agosto 2015), non lo abbiano presentato "entro il

¹⁰⁰ Come rilevano le sezioni unite, il riferimento al "diniego di approvazione da parte del consiglio comunale del piano di riequilibrio finanziario, come previsto dall'art. 253-quater, comma 7 del TUEL", comune a entrambi i primi due provvedimenti richiamati, contiene un evidente errore, poiché la norma non contempla la non approvazione dell'assemblea rappresentativa dell'ente (ma della sezione regionale della Corte).

ripetuto termine di novanta giorni” (o abbiano lasciato decorrere il termine senza presentarlo). Questa seconda fattispecie è secondo le sezioni unite in larga parte inapplicabile in primo luogo perché il mille-proroghe non modifica in genere situazioni sostanziali, che restano definite nei loro termini oggettivi e, in secondo luogo, per il conflitto con altre disposizioni. Per seguire la posizione del ministero (che prevede la possibilità di ripresentare, fino al 30 giugno 2015, il Piano agli enti che avessero fatto decorrere i 90 giorni dal 1° marzo (in cui entra in vigore il mille-proroghe), la data della delibera di ricorso alla procedura, avrebbe dovuto essere necessariamente antecedente il 31 dicembre 2014; ma questa possibilità entra in conflitto con il decreto legge 78, intervenuto tre mesi dopo, e convertito il 14 agosto 2015.

Se si riflette che il 30 giugno 2015 rappresenta la naturale scadenza (90° giorno) per gli enti la cui delibera di attivazione era divenuta definitiva il 30 marzo 2015 e la decorrenza del mille proroghe è il 1° marzo, “gli enti intercettati da questa disposizione sarebbero un numero pressoché irrilevante”. La norma inserita in sede di conversione del decreto legge 78, ha reso possibile la ripresentazione del Piano entro i termini di presentazione del bilancio di previsione (già scaduti per tutti gli enti locali tranne che per quelli della Sicilia, fissati al 30 settembre 2015).

Le sezioni unite possono a questo punto interpretare il contraddittorio quadro legislativo sostenendo che il mille-proroghe abbia “disposto solo una proroga ulteriore del termine per riproporre il piano rispetto a quelle già fissate” dal comma 573 della LS 2014 modificata dal DL 16 del 2014. Di conseguenza la facoltà di ripresentare il Piano al 30 giugno 2015 si riferisce agli enti che alla data di entrata in vigore della LS 2014 (1° gennaio 2014) “avevano deliberato la procedura ma non [lo] avevano adottato” nei termini previsti. Di conseguenza gli enti che hanno attivato la procedura nel 2015 sono esclusi “dall’ambito di applicazione delle richiamate disposizioni”.

7.9 Dissesto e riequilibrio degli enti locali: le recenti modifiche legislative

Negli ultimi anni, dopo le robuste innovazioni normative introdotte tra la fine del 2012 e l’inizio del 2013,¹⁰¹ il legislatore è

¹⁰¹ Il riferimento è al decreto legge 174 del 2012, convertito nella legge 213, e al decreto legge 35 del 2013, convertito nella legge 64. Il primo provvedimento ha affrontato il tema della riorganizzazione del sistema dei controlli e introdotto la

nuovamente intervenuto sul TUEL (e non solo) con diverse disposizioni tendenti ad alleviare le criticità finanziarie degli enti locali, muovendosi essenzialmente in due direzioni: potenziamento dei controlli, anche in senso sanzionatorio; ampliamento delle disponibilità finanziarie, per agevolare il ritorno alla normalità. In entrambi i casi si tratta di una risposta alla situazione prodotta dalla riforma costituzionale del 2001 che, da un lato, ha depotenziato radicalmente il castello dei controlli preesistente e, dall'altro, ha posto il blocco all'indebitamento per fronteggiare spese diverse dall'investimento.

Nel 2016, con le misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali (decreto-legge 113, convertito nella legge 160), sono stati disciplinati interventi a favore degli enti locali in crisi finanziaria. La norma (art.14), originariamente prevista per i soli comuni ed estesa nel corso dell'esame parlamentare a province e città metropolitane, si riferisce agli enti che "hanno aderito alla procedura semplificata" del dissesto, disciplinata dall'art. 258 del TUEL¹⁰². Si prevede la

fattispecie del riequilibrio finanziario; il secondo (insieme al decreto legge 102 del 2013, convertito nella legge 124 e al decreto legge 66 del 2014, convertito nella legge 89) ha messo a disposizione degli enti sub-centrali ingenti risorse per favorire il pagamento dei debiti commerciali accumulati, fornendo in tal modo un importante contributo alla soluzione delle loro criticità finanziarie.

¹⁰² L'articolo 258 del TUEL disciplina la cosiddetta procedura semplificata, che affianca le altre due previste dall'ordinamento (quella ordinaria, ex art. 252-257, e quella straordinaria, ex art. 268-bis e 268-ter). La decisione di proporre la procedura semplificata spetta all'OSL e deve essere accettata dall'ente entro trenta giorni con una deliberazione della Giunta. Ottenuta l'approvazione, l'OSL, ai sensi dell'art. 255, comma 2, assumeva un mutuo per il risanamento dell'ente locale dissestato, con la Cassa depositi e Prestiti al tasso vigente e ammortizzato in venti anni, finanziato dallo Stato (analoga procedura era attivata in caso di procedura ordinaria o straordinaria). Con la riforma costituzionale del 2001 questa possibilità è stata inibita, per il divieto d'indebitamento degli enti sub-centrali per spese diverse da quelle d'investimento. Dapprima la legge finanziaria per il 2003 (legge 289 del 2002, art.31, comma 15), ha abrogato "le disposizioni del titolo VIII della parte II del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che [disciplinavano] l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento". In seguito, la legge 140 del 2004 ha riformulato la norma della LF 2003, stabilendo che le richiamate disposizioni del TUEL, non trovano applicazione nei confronti degli enti locali che hanno deliberato lo stato di dissesto finanziario, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. Resta ferma per tali enti la facoltà di assumere mutui, senza oneri a carico dello Stato, per il finanziamento di passività correlate a spese d'investimento, e per il ripiano di passività correlate a spese correnti purché queste ultime siano maturate entro la data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. E' evidente che da questo momento, come si è detto, il finanziamento del dissesto è divenuto arduo, senza l'apporto del

concessione, su richiesta dell'ente interessato, di un'anticipazione¹⁰³, fino all'importo massimo di 150 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2018, da destinare all'accrescimento della massa attiva dell'ente per il pagamento dei debiti ammessi alla procedura "breve" (che prevede, com'è noto, la definizione transattiva delle pretese dei creditori, attraverso l'offerta di una somma "variabile tra il 40 e il 60 per cento del debito", con rinuncia ad ogni altra pretesa e "liquidazione obbligatoria entro 30 giorni dalla conoscenza dell'accettazione della transazione"¹⁰⁴).

La norma è estesa anche agli enti che hanno deliberato (o delibereranno) il dissesto dal primo giugno 2016 al 31 dicembre 2019, cui è assicurata un'anticipazione (per 150 milioni annui per ciascun anno) negli anni 2019 e 2020. Sono in altre parole messe a disposizione degli enti in crisi finanziaria risorse per complessivi 750 milioni per il prossimo quinquennio¹⁰⁵.

L'anticipazione è computata sulla base della popolazione in essere alla fine del penultimo anno precedente alla dichiarazione del

mutuo statale; si è sopperito con stanziamenti specifici, con l'alienazione di beni dell'ente e, da ultimo, con l'estensione delle anticipazioni a lunga scadenza, nonostante i profili di criticità rilevati dal giudice delle leggi.

¹⁰³ La scelta dell'anticipazione è obbligata per non incorrere nel divieto costituzionale introdotto nel 2001. Sul punto si è pronunciata la Corte Costituzionale nella richiamata sentenza 181 del 2015 in cui, chiamata a dirimere il conflitto tra la Corte dei Conti e la regione Piemonte, sorta in sede di parificazione del rendiconto regionale 2013, ha accolto le obiezioni della magistratura contabile affermando, tra l'altro, che "le censurate disposizioni, trasformando in un vero e proprio indebitamento l'anticipazione di liquidità, violerebbero il divieto di impiegare prestiti per spese diverse dagli investimenti".

¹⁰⁴ Si pone l'accento sull'importanza di questa disposizione che: introduce il principio della transazione dei debiti commerciali degli enti pubblici (in deroga alle norme generali); lascia aperta la possibilità, parlando di debito e non di sorte, all'inclusione nel monte degli interessi maturati; condiziona la riduzione delle pretese alla tempestiva regolazione del transatto. Si può ricavare dalla disposizione anche un certo grado di elasticità nella predisposizione dei pagamenti da parte dell'ente rispetto alla rigidità del criterio cronologico.

¹⁰⁵ Appaiono confermate le perplessità della Corte Costituzionale espresse nella richiamata sentenza 181 del 2015 quando, ragionando sul finanziamento attribuito alla regione Piemonte, si interroga sulla sua natura ("mera anticipazione di liquidità, idonea a garantire coperture di spesa o disavanzi, secondo l'assunto del rimettente, oppure vero e proprio mutuo di scopo, secondo l'assunto della regione"); nello scegliere la prima fattispecie, la Corte rileva "profili di ambiguità riguardo alla natura del finanziamento"; in particolare la restituzione di capitale e interessi è "prevista mediante la predisposizione di un piano di ammortamento" trentennale e questo, "per la sua durata, appare diverso da uno degli elementi tipici, la brevità, dell'anticipazione di cassa (sentenza 188 del 2004)". Insistere su quest'approccio porta a una finzione giuridica che potrebbe, in un diverso contesto, essere censurata dal giudice delle leggi.

dissesto ed è concessa dal ministero dell'interno, con "decreto annuale non regolamentare" nell'ambito del plafond stabilito, a valere sul Fondo rotativo ex-art. 243-ter.¹⁰⁶

L'allargamento agli enti in dissesto dell'operatività del Fondo, previsto in origine solo per quelli sottoposti alla procedura di riequilibrio, tende a ridurre la separazione tra i due procedimenti; se, da una parte, si evidenziano forti analogie tra le criticità finanziarie osservate negli enti in dissesto e quelli in riequilibrio, (e ciò giustificherebbe la condivisione dello strumentario), dall'altra è in questo modo affievolita quella specificità utile per sostenere anticipazioni di così lunga durata. Non a caso nella relazione tecnica si afferma che la norma non comporta nuovi o maggiori oneri proprio perché è utilizzato lo stanziamento del Fondo (e, a ulteriore giustificazione, si adduce "l'ormai consolidata riduzione [peraltro opinabile] degli enti che fanno ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale").

L'importo attribuito è erogato all'ente che, entro trenta giorni, deve metterlo a disposizione dell'organo di liquidazione. La restituzione è effettuata con un piano di ammortamento a rate costanti, inclusi, gli interessi, per un periodo di venti anni; quindi a

¹⁰⁶ L'art. 243-ter introduce nel TUEL il "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali"; la norma, approvata nel dicembre del 2012 (DL 174, convertito nella legge 213), è finalizzata alla concessione da parte dello stato di anticipazioni per "il risanamento degli enti locali che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario". I criteri stabiliti direttamente dal legislatore dispongono: la durata massima della restituzione (10 anni da quello successivo all'erogazione); il limite dell'importo attribuibile a ciascun ente (300 euro per abitante per i comuni e 20 per le province e città metropolitane); lo sforzo fiscale dell'ente come prerequisito dell'erogazione nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale (aumento delle entrate correnti e riduzione delle spese correnti). La disponibilità annua del Fondo rotativo "è determinata dalla dotazione annua stabilita dalla legge e dalle somme rimborsate dagli enti beneficiari, nonché dalle risorse non attribuite negli anni precedenti" (decreto ministero dell'interno 11 gennaio 2013).

L'operatività del Fondo è stata ampliata dal legislatore nel 2014 (decreto legge 133, convertito nella legge 164, articolo 43, commi 1, 2 e 3). Si dispone che gli enti locali che abbiano deliberato il ricorso al Piano possano prevedere l'utilizzo del Fondo "per il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio" e, qualora l'ammontare risulti inferiore sono tenuti a "indicare misure alternative di finanziamento per un importo pari all'anticipazione non attribuita". La norma indica anche i codici di classificazione SIOPE da impiegare (per evitare difformità di registrazione) e la rilevanza ai fini del patto di stabilità interno. L'art. 243-quater del TUEL prevede come finalità delle anticipazioni a valere sul Fondo "il risanamento finanziario degli enti locali" che, implicitamente, include il ripiano sia del disavanzo di amministrazione, sia dei debiti fuori bilancio (per un'interpretazione concreta della norma si veda, più avanti, il caso di San Lucido).

gravare sul Fondo insistono anticipazioni decennali per gli enti in riequilibrio e anticipazioni ventennali per enti in dissesto. In caso di mancata restituzione entro i termini previsti, le somme sono recuperate "a valere sulle risorse a qualunque titolo dovute dal ministero"¹⁰⁷. Con le somme trasferite l'OSL, entro novanta giorni, provvede al pagamento dei debiti ammessi.

Qualche anno prima, nel 2014, è stata introdotta nel TUEL, all'art. 259, una deroga per il raggiungimento dell'equilibrio per i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti (art.3, comma 4 del DL 16, convertito nella legge 68). La norma ordinaria (art. 259, comma 1) dispone che il consiglio dell'ente locale approvi il bilancio riequilibrato entro il termine perentorio di tre mesi dal decreto di nomina dell'OLS. Nel 2013 (art.4-bis del DL 35, convertito nella legge 64) era già stata introdotta una prima deroga per tenere conto dei casi in cui la dichiarazione del dissesto fosse deliberata nel secondo semestre dell'anno, o addirittura in quello successivo (in assenza di approvazione del bilancio di previsione¹⁰⁸); in questi casi il consiglio deve presentare al ministero dell'interno un bilancio in grado di garantire l'effettivo equilibrio "entro il secondo esercizio". Con la richiamata norma del 2014 la deroga registra un rilevante ampliamento; nei comuni maggiori di 20.000 abitanti (un decreto decaduto, il 126 del 2013, fissava l'asticella a 60.000), che abbiano attuato misure di riduzione dei costi dei servizi e di razionalizzazione degli organismi e delle società partecipate il termine per il riequilibrio è dilatabile fino a tre anni, incluso quello in cui è stato deliberato il dissesto. Lo stesso termine, esteso di un anno, è consentito alle provincie e alle città metropolitane (art. 7, comma 2-bis del DL 78 del 2015, convertito nella legge 125); con l'articolo 14 del DL 113 del 2016, tale termine è portato a cinque anni.

In altri termini ai comuni più grandi che presentano criticità finanziarie, è concesso (come pure alle provincie e città metropolitane) un tempo significativamente più lungo per realizzare l'equilibrio; il rischio è quello che, di fronte a una situazione molto

¹⁰⁷ La norma richiama esplicitamente, per quanto non previsto, il decreto ministeriale dell'11 gennaio 2013, che prevede la procedura di erogazione e restituzione.

¹⁰⁸ L'approvazione del bilancio di previsione con sistematico ritardo rispetto alla data prevista (entro il 31 dicembre dell'anno precedente) rappresenta un sintomo di forte criticità nella finanza degli enti locali. Si auspica che il processo di armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche porti rapidamente al superamento di questa anomalia, che vanifica la gestione efficace ed efficiente della spesa, creando le premesse per il dissesto finanziario.

critica, il maggiore tempo senza un supporto collaborativo adeguato, possa aggravare la situazione, favorendo la formazione di nuova massa passiva e condizioni per un nuovo dissesto.

L'articolo 36 del decreto legge 50 del 2017, convertito nella legge 96 (manovra correttiva), interviene ancora sul punto, con la riformulazione del comma 1 ter dell'articolo 259 TUEL, estendendo a cinque anni dalla dichiarazione del dissesto, il termine per il raggiungimento dell'equilibrio del bilancio. La norma si applica soltanto nei casi in cui il riequilibrio del bilancio sia significativamente condizionato dall'esito delle misure di riduzione di almeno il 20 per cento del costo dei servizi e della razionalizzazione di tutti gli organismi e società partecipate.¹⁰⁹

Una volta conseguito (dopo i tre o i cinque anni) l'equilibrio, per i tre esercizi successivi, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al ministero dell'interno (entro 30 giorni dalla scadenza dell'esercizio), "una relazione sull'efficacia delle misure adottate e sugli obiettivi raggiunti".

Il già richiamato decreto legge 113 del 2016 interviene anche sul piano di riequilibrio finanziario (art. 243-bis del TUEL, introdotto, com'è noto, nel dicembre del 2012). La disposizione è stata oggetto di diversi interventi da parte del legislatore, tesi, come si è detto, ad ampliare gli spazi di manovra dell'ente interessato dalle procedure di risanamento. In estrema sintesi la procedura prevede che l'ente locale con squilibri di bilancio che possano portarlo al dissesto, può, con deliberazione del consiglio, attivare¹¹⁰ la redazione (e la successiva approvazione) di un piano di riequilibrio (gli originari sessanta giorni sono stati portati a novanta, per dare maggiore

¹⁰⁹ La riformulazione della disposizione di deroga risulta necessaria - si precisa nella relazione illustrativa - in quanto le successive modifiche normative apportate al comma 1-ter dell'articolo 259 del decreto legislativo n. 267 del 2000, avevano ingenerato una interpretazione che consentiva a tutti "gli enti locali in dissesto, indiscriminatamente, di raggiungere l'equilibrio entro i cinque anni dalla dichiarazione di dissesto".

¹¹⁰ La procedura non può essere attivata nel caso in cui sia partita la procedura del cosiddetto "dissesto guidato" prevista dal decreto legislativo 149 del 2011 (il cosiddetto decreto "premi e punizioni", emanato ai sensi della legge delega sul federalismo fiscale 42 del 2009); in essa si prevede che, nel caso di persistente inadempimento degli organi dell'ente alle prescrizioni della Corte dei conti, il prefetto assegni "al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto", decorso il quale nomina un commissario e procede allo scioglimento. Se tale termine è già decorso il consiglio dell'ente non può, in altri termini, evitare lo scioglimento con l'attivazione del piano di riequilibrio (la norma è stata introdotta nel 2014, con decreto legge 16, convertito nella legge 68, art. 3, comma 3).

tempo all'ente, dall'art. 3, comma 3-bis, del decreto legge 16 del 2014, convertito nella legge 68 del 2014)¹¹¹. Il piano, della durata massima di dieci anni, deve essere corredato del parere dell'organo di revisione e contenere tutte le misure necessarie per superare lo squilibrio (alcune espressamente indicate dalla norma). Il piano approvato è trasmesso alla commissione per la finanza e gli organici degli enti locali del ministero dell'interno e alla sezione regionale della Corte dei Conti, per la prevista istruttoria e (eventuale) approvazione (art-243-quater)¹¹².

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208 del 2015, commi 714 e 715) era già intervenuta sul piano di riequilibrio pluriennale, disponendo per gli enti che lo avevano presentato o ne avevano ottenuta l'approvazione negli anni 2013 e 2014, una serie di agevolazioni. In sintesi sono riassumibili nella possibilità, da attivare entro sei mesi (30 giugno 2016), di spalmare su un arco trentennale (anziché decennale) sia il disavanzo legato alla ricognizione straordinaria dei residui, sia la restituzione delle anticipazioni di liquidità del Fondo rotativo. Un altro vantaggio, concesso agli enti con il piano già approvato, consisteva nella possibilità di utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui e dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi senza vincoli di destinazione. L'art. 15 del decreto legge 113 estende la possibilità ai Piani proposti e approvati nel 2015 e proroga la finestra al 30 settembre 2016, spostando in avanti l'asticella, come spesso accade in queste situazioni¹¹³.

E' inoltre disposta (attraverso l'inserimento nella legge di stabilità per il 2016 di un nuovo comma, il 714-bis), un'altra agevolazione per gli enti che, entro il 30 settembre 2016 abbiano presentato o avuto approvazione del piano; questi possono, con

¹¹¹ Il legislatore è intervenuto più volte sulla possibilità di ripresentazione del Piano, oltre la decorrenza del termine previsto. La questione, che è stata oggetto di esame anche da parte delle sezioni unite della Corte, è trattata unitariamente nel paragrafo riguardante le delibere-quadro della magistratura contabile, in cui s'indicano anche i riferimenti ai casi specifici.

¹¹² Il diniego di approvazione del Piano da parte della Corte dei conti (emesso con specifica deliberazione) apre per il comune, di norma, la porta del dissesto).

¹¹³ La disposizione riprende in larga parte la fattispecie disciplinata dall'art. 2, comma 5, del decreto legge 78 del 2015, convertito nella legge 125 per gli enti sperimentatori che, nel corso del 2013 o del 2014 avevano attivato la procedura di riequilibrio. Si prevedeva la possibilità di ripianare la quota di disavanzo derivante dalla revisione straordinaria dei residui e la facoltà di rimodulare il Piano eventualmente già presentato e ritrasmetterlo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti (si veda, per un'applicazione, il caso del comune di Favara).

delibera consiliare, rimodulare o riformulare il piano stesso, per favorire il ripiano di nuovi disavanzi o debiti fuori bilancio realizzati durante la sua esecuzione, e non riassorbibili secondo quanto previsto dalle norme ordinarie.¹¹⁴ Restano fermi la durata originaria del piano; l'obbligo dell'ente di riconoscere i nuovi debiti fuori bilancio con le procedure previste dal TUEL; la possibilità di provvedere al finanziamento dei debiti fuori bilancio anche mediante un piano di rateizzazione, convenuto con i creditori, pari agli anni del piano di riequilibrio. Durante il perfezionamento e l'approvazione del nuovo piano sono sospese: la possibilità della Corte dei conti di assegnare il termine per l'adozione di eventuali misure correttive (cioè la procedura normale di controllo finanziario); e le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente.

La manovra correttiva interviene sulla disposizione specificando "che i debiti fuori bilancio che consentono la rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale possono essere anche quelli emersi dopo l'approvazione del piano medesimo, ancorché relativi a obbligazioni sorte antecedentemente alla dichiarazione di pre-dissesto"; in pratica il nuovo limite per il ripiano di debiti fuori bilancio diventa la durata del Piano¹¹⁵.

Nel corso dell'esame parlamentare del richiamato decreto 113 è stata inserita un'altra disposizione agevolativa (art.15-bis); il comma 12 dell'art. 256 del TUEL¹¹⁶ è stato integrato prevedendo, tra queste misure, anche la possibilità di aderire alla procedura di riequilibrio pluriennale previsto dall'art.243-bis. Con questa disposizione si realizza una sorta di quadratura del cerchio tra dissesto e riequilibrio; il Fondo rotativo, oltre ad alimentare l'anticipazione ventennale per gli enti dissestati, è utilizzato come fonte anche per le misure straordinarie rese necessarie dall'insufficienza della massa attiva. Queste nuove funzioni si

¹¹⁴ Si tratta dell'art. 188, che prevede la possibilità di ripianare il disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi al bilancio di previsione (non oltre la durata della consiliazione), contestualmente all'adozione di una delibera avente a oggetto il piano di rientro del disavanzo e i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio; e dell'art. 194 (riconoscimento dei debiti fuori bilancio), che prevede un piano di rateizzazione triennale, compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

¹¹⁵ E' anche inserito un nuovo comma (714 ter) per consentire alle province che hanno chiesto il riequilibrio nel 2016 e non hanno conseguito l'approvazione del Piano, di riformularlo "fermo restando la sua durata originaria, per tenere conto degli interventi di carattere finanziario nel frattempo intervenuti".

¹¹⁶ Che prevede la possibilità, nel caso d'insufficienza della massa attiva non diversamente rimediabile, l'adozione di misure straordinarie, senza oneri per lo stato, da parte del ministero dell'Interno.

aggiungono a quella originaria, prevista per gli enti in riequilibrio. In altre parole si disegna un fondo rotativo per fronteggiare le criticità finanziarie a tutto tondo degli enti locali; resta il problema della possibile tensione tra questo strumento e la logica dell'anticipazione.

Un'altra innovazione è quella che ricomprende l'erario tra i creditori della procedura di dissesto semplificata, per i quali l'OSL può proporre un accordo transattivo per il pagamento di parte del credito maturato.

Sulla disciplina del piano di riequilibrio torna anche la legge di bilancio per il 2017 (legge 232 del 2016, commi da 434 a 436). Il comma 714 della legge di stabilità del 2016 è da questa sostituito (comma 434, art.1); la nuova norma sposta ancora avanti l'asticella consentendo agli enti che hanno presentato (o abbiano avuto l'approvazione) il Piano di riequilibrio prima dell'approvazione del rendiconto del 2014, la possibilità di rimodulare o riformulare il piano di rientro entro il 31 marzo 2017. In questa novazione si prevede: la possibilità di scorporare la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui antecedenti il primo gennaio 2015 (che evidentemente alcuni enti non avevano effettuato); la possibilità di ripianarla secondo le modalità del decreto MEF del 2 aprile 2015 (in 30 anni); la possibilità di restituire in trenta anni le anticipazioni del Fondo rotativo (originariamente decennali). Gli enti che usufruiscono di questa nuova agevolazione sono tenuti ad attestare alla commissione del ministero dell'interno (articolo 155 TUEL) il rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla direttiva europea (30 giorni)¹¹⁷.

Gli enti che hanno proceduto alla revisione dei residui, su impulso della Corte dei conti, negli anni 2012, 2013 e 2014, prima del riaccertamento straordinario disposto dal decreto legislativo 118 del 2011, determinando, ai sensi della ordinaria procedura (articolo 193 del TUEL), un piano triennale di copertura del disavanzo riscontrato, possono riformularlo secondo il richiamato decreto del MEF (in 30 anni); anche questi sono tenuti ad attestare il rispetto dei tempi di pagamento¹¹⁸ alla Corte di conti.

¹¹⁷ Per un'applicazione concreta si veda il caso del comune di Favara.

¹¹⁸ E' evidente il tentativo di queste disposizioni di affermare i risultati del grande sforzo effettuato con i provvedimenti prima richiamati. Con l'erogazione di risorse per oltre cinquanta miliardi (in forma di anticipazione) lo stato ha affrontato un nodo strutturale del sistema locale italiano; il rischio è che, essendo l'accumulazione dei ritardi di pagamento causata da difficoltà amministrative (oltre che da limitate risorse), il problema si ripresenti nei prossimi anni, costringendo a nuovi interventi, e a spostare in avanti dell'asticella del risanamento (in pendenza

Le misure cui sono assoggettati gli enti che accedono al Fondo di rotazione sono alleggerite (mediante la modificazione del comma 9 dell'art.243-bis del TUEL). Dalle spese correnti per prestazioni di servizi, da ridurre del 10 per cento nel quinquennio (rispetto al triennio originariamente previsto), sono escluse alcune voci di rilevante necessità (stanziamenti per rifiuti solidi urbani, trasporto pubblico locale, servizio di acquedotto, d'illuminazione pubblica e accoglienza dei minori protetti).¹¹⁹

Dalla base di calcolo delle spese per trasferimenti (anche in questo caso il tempo per la riduzione del 25 per cento è stato ampliato a cinque anni), sono stati eliminati quelli destinati ad altri livelli istituzionali (e a enti, agenzie o fondazioni lirico-sinfoniche). Infine è stata data all'ente maggiore elasticità, attraverso la possibilità di compensare la minore riduzione, agendo su altre categorie di spesa (a eccezione del personale).

La manovra correttiva per il 2017 (decreto-legge 50 del 24 aprile, convertito nella legge 97) ha introdotto un comma aggiuntivo all'art. 1 della legge 232 del 2016 (470 bis), per stabilire che la certificazione di attestazione dei risultati conseguiti ai fini dell'equilibrio di bilancio deve essere inviata "entro trenta giorni dall'approvazione del rendiconto di gestione"¹²⁰ (il termine è stabilito dal ministero dell'interno nel decreto di approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato).

La legge di bilancio per il 2017 ha anche introdotto una deroga (comma 457, art. 1) a quanto previsto dall'articolo 255, comma 10, del TUEL, per i comuni in stato di dissesto, affidando l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata all'organo straordinario di liquidazione¹²¹, attraverso una gestione separata. In tal modo il potere transattivo delle partite debitorie dell'OSL aumenta, estendendosi anche a queste fattispecie. La norma non si estende a tutti gli enti, ma

di una procedura di infrazione europea). In seguito all'approvazione della legge 64 del 2013, di conversione del decreto legge 35, il legislatore ha disposto l'obbligo di adeguare il Piano agli enti richiedenti l'anticipazione di liquidità "da adottarsi obbligatoriamente entro sessanta giorni dalla concessione della anticipazione da parte della Cassa depositi e prestiti" (art.1, comma 15).

¹¹⁹ La disposizione ripresenta il tema dell'analisi delle funzioni fondamentali degli enti territoriali, la cui sussistenza influisce fortemente sui rimedi attivabili per superare le criticità finanziarie.

¹²⁰ Il comma 470 della legge 232 del 2016 (art. 1) dispone per tutti i comuni l'invio dei risultati conseguiti entro il 31 marzo dell'anno successivo (sul sito <http://pareggiobilancio.mef.gov.it>).

¹²¹ Analoga deroga era stata prevista per le amministrazioni provinciali dall'art. 2 bis del più volte richiamato decreto legge 113 del 2016.

riguarda solo quelli che abbiano deliberato lo stato di dissesto finanziario dopo l'entrata in vigore del decreto legge (25 giugno 2016), e a quelli, già in stato di dissesto finanziario, per cui, alla medesima data non sia stata ancora approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (per gli altri resta la separazione).

Anche la legge di bilancio per il 2018, seconda applicazione della riforma del 2016, è intervenuta sul quadro normativo inerente le criticità finanziarie dei comuni. Il comma 848 ha riaperto una finestra per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi relativi agli esercizi anteriori al 2015. Gli enti che non avevano provveduto o cui i servizi ispettivi del MEF o le sezioni regionali della Corte dei Conti avevano contestato la correttezza della ricognizione (cui va aggiunta probabilmente anche l'azione eventuale di auto correzione dei comuni stessi), possono riaccertare contestualmente all'approvazione del rendiconto 2017. L'eventuale maggiore disavanzo potrà essere spalmato in quote costanti entro il 2044, secondo le regole già definite per il ripiano trentennale (ridotto, per allineare i tempi a 27 anni). I comuni che hanno presentato il Piano di riequilibrio (o lo stanno attuando dopo l'approvazione) possono riformularlo per tenere conto di questa nuova opportunità. In questo caso trasmettono la richiesta (oggetto di specifica delibera consiliare) alla sezione regionale della Corte dei Conti e al MEF (entro il 15 gennaio 2018). Dalla data di esecutività della deliberazione scattano 45 giorni per la rimodulazione (o riformulazione) del Piano, con apposita delibera del Consiglio comunale (corredata dal parere dei revisori interni). Per l'esame del nuovo Piano si applicano i termini già previsti dall'art. 243-quater, ridotti della metà.

La disposizione introduce una sorta di nuovo sub-procedimento, che deve essere coordinato (attraverso il comma 850), con l'eventuale sussistenza del grave mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati che, se reiterati, in questo caso anche con un altro solo mancato rispetto, portano al dissesto dell'ente.

Si complica l'orizzonte temporale del Piano di riequilibrio. Dalla durata massima di 10 anni si passa (comma 888) a una durata compresa tra i 4 e i 20 anni, determinata sulla base del rapporto tra le passività da ripianare e gli impegni correnti registrati nel rendiconto precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura (o dell'ultimo approvato). La tabella riportata nel testo legislativo indica: 4 anni, fino al 20 per cento; 10 anni dal 20 al 60 per cento; 15 anni dal 60 al 100 per cento; e 20 anni oltre il 100 per cento. Anche in questo caso si riapre la finestra per la "rimodulazione o riformulazione" del Piano (i due termini fanno

pensare a una certa ampiezza concessa all'ente nella riscrittura), fermi restando i piani di pagamento dei creditori (che, del Piano, rappresentano un elemento molto rilevante). Termini e regole sono gli stessi indicati per il nuovo riaccertamento straordinario: 15 giorni per la richiesta alla sezione regionale della Corte dei Conti (15 gennaio 2018); 45 per la deliberazione del nuovo Piano; dimezzamento di quelli previsti per le varie fasi dell'esame.

Per pianificare la rateizzazione dei pagamenti riguardanti i debiti fuori bilancio il comune può chiedere all'agente della riscossione "una dilazione dei carichi affidati dalle agenzie fiscali e relativi alle annualità ricomprese nel piano di riequilibrio" (sono inclusi anche i carichi "affidati agli enti gestori di forme di previdenza e assistenza"). Le rateizzazioni possono avere una durata massima di 10 anni, con pagamenti mensili, comprensivi di interessi¹²². La norma concede all'ente un notevole grado di libertà che si compensa con il rilascio di apposita delegazione di pagamento sulle entrate correnti (art. 206 del TUEL) come garanzia del pagamento delle rate.

Per agevolare l'incremento della massa attiva dei comuni in dissesto (deliberato dopo il 1 gennaio 2016), continua ad applicarsi, dal 2018 al 2020, la norma (art. 3 bis del decreto legge 174 del 2012, convertito nella legge 213) che prevede l'utilizzo, secondo specificate modalità, delle risorse del Fondo ordinario (per tale scopo le risorse per il 2018 sono incrementate di 10 milioni di euro).

Una valutazione conclusiva sull'insieme di questi interventi del legislatore, in particolare i più recenti, che introducono importanti elementi di complicazione nelle procedure, non facili da districare, non può sottacere una sensazione di estrema frammentarietà, che produce incertezza e attese di norme future che sanino inadempimenti o mancanze. Il rischio è produrre una stratificazione normativa, com'è avvenuto per il patto di stabilità interno, legata alla decisione annuale di bilancio, in cui gli interessi confliggenti (spesso micro-settoriali) tendono a riassetarsi. L'effetto, oltre alla confusa legislazione, si riduce allo spostamento in avanti dell'asticella temporale, all'inseguimento di un risanamento che non arriverà mai senza una riforma strutturale della regolamentazione delle criticità finanziarie degli enti locali e del sistema dei controlli, da inquadrare nel più generale processo di armonizzazione dei bilanci.

¹²² Entro il 1 febbraio 2018, un decreto del MEF, in concerto con il ministero del lavoro, stabilisce le modalità applicative.

7.10 Idee per una riforma degli istituti.

Le criticità finanziarie dei comuni potranno essere superate in modo strutturale attraverso riforme di sistema come l'armonizzazione dei bilanci, la riorganizzazione istituzionale (maggiore correlazione tra dimensione e funzioni), il consolidamento di forme di autonomia impositiva e certezza di risorse che consentano un'adeguata programmazione e controllo dei cittadini (federalismo fiscale).

In questo quadro un contributo importante può essere dato dalla riorganizzazione delle procedure che disciplinano specificamente le situazioni di criticità. Va affrontata in primo luogo la questione dei tempi, troppo lunghi. La durata del dissesto, cinque anni, è eccessiva, e spesso il limite previsto dalle norme è ampiamente superato. Si registrano non pochi casi di doppio dissesto, in cui il comune, dopo anni di sofferenza finanziaria, non riesce a ripartire. Ci sono molti casi ibridi (trattati specificamente più avanti nel Rapporto), in cui comuni attivano la procedura di riequilibrio e non riescono a sostenerla, finendo nel dissesto dopo anni d'incertezza.

La seconda problematica è quella della concentrazione territoriale del fenomeno, per due terzi registrato nel mezzogiorno. E' necessaria una cabina di regia nazionale e l'approntamento di procedure d'incisiva assistenza finanziaria e organizzativa, prendendo ad esempio l'approccio del regolamento dell'Unione Europea del 2013 (il numero 472 del *two pack*¹²³).

¹²³ Il corpo normativo in questione rappresenta una risposta dell'Unione alla grande crisi finanziaria che ha colpito tutti i paesi "inducendo alcuni di essi a cercare assistenza finanziaria". Da qui l'esigenza di una sorveglianza più rigorosa per prevenire che uno stato in gravi difficoltà sotto il profilo della stabilità finanziaria "contagi il resto della zona euro e più in generale l'Unione". Obiettivo di queste norme è rispondere all'emergenza; per questo si prevede di "sospendere o eventualmente snellire gli altri procedimenti di sorveglianza economica e di bilancio per la sua durata"; e di informare il parlamento del paese, che dovrebbe "coinvolgere le parti sociali e le organizzazioni della società civile nelle fasi di preparazione, attuazione, monitoraggio e valutazione dei programmi di assistenza finanziaria". Un evidente riflesso delle forti tensioni sociali che hanno caratterizzato alcuni paesi dell'Unione, a cominciare dalla Grecia. Altro allargamento nell'azione di assistenza finanziaria è previsto nei confronti di soggetti quali l'Autorità bancaria Europea, l'Autorità Europea delle assicurazioni e delle pensioni, l'Autorità Europea degli strumenti finanziari e dei mercati, il Comitato europeo per il rischio sistemico, il Meccanismo europeo di stabilità e così via; insomma, una molteplicità di attori coinvolti, con peso ovviamente molto diverso (poco le parti sociali, molto le autorità finanziarie), nell'affrontare l'instabilità finanziaria di un paese, che potrebbe dilagare, com'è avvenuto, nell'intera Unione.

Il tempo trascorso dall'entrata in vigore del decreto 174 del 2012, permette un commento sull'andamento del riequilibrio e, nello stesso tempo, dà alcuni elementi per prefigurare qualche prospettiva.

Il legislatore ha sicuramente visto bene, non ha senso imporre il dissesto a un ente che non presenta squilibri del bilancio, ma si trova in difficoltà solo per il peso di una massa debitoria accumulatasi per i più diversi motivi. Ha una logica, quindi, diluire gli effetti del rientro del debito in più esercizi, superando i tre anni previsti dall'articolo 194 del TUEL, ma articolando un piano della gestione che risolva non solo l'indebitamento accertato, ma anche quello in fieri, discendente dal contenzioso, purtroppo piaga dilagante negli enti locali. Come capita spesso, le norme esistono e sono, talvolta, anche ben scritte, seppure in un quadro di asistematicità, mentre i problemi nascono per i comportamenti di chi le attua. La circostanza che si sta ripetendo, di enti che non perfezionano il riequilibrio pluriennale e finiscono in dissesto, è, invece, il segnale di un tentativo di uso improprio dell'istituto, mirato a evitare il dissesto conclamato. Ciò

Le fattispecie che si possono presentare sono due: oggettiva (un paese si trova, o rischia di trovarsi, in "gravi difficoltà"; soggettiva (un paese richiede o riceve assistenza finanziaria). Nel primo caso è la Commissione che, avvertendo le autorità finanziarie, può decidere di porre un paese dell'area euro a "sorveglianza rafforzata", valutando i parametri del meccanismo di allerta, le condizioni di credito, la situazione di bilancio; al paese interessato si chiede un pronunciamento, per un pieno coinvolgimento e, ogni sei mesi, si rinnova la decisione sulla proroga della condizione di sorveglianza rafforzata. Il paese è sottoposto in altre parole a una sorta di terapia intensiva e deve quindi mettere a disposizione della Commissione e delle autorità finanziarie ogni informazione utile, rendendosi disponibile per missioni di verifica periodiche, da cui potrebbero scaturire nuove misure da assumere. L'altro caso è quello in cui la richiesta di assistenza finanziaria (ad altri stati, al MES, al FESF o al FMI) parte dal paese in difficoltà; immediatamente deve informare il presidente dell'Eurogruppo, il commissario per gli affari economici e monetari e il presidente della BCE; a questo punto, sotto la guida della Commissione si valutano le necessità di finanziamento effettive e potenziali e si effettua una valutazione della sostenibilità del debito, garantendo a ciascun passaggio, opportuna pubblicità. Il paese, opportunamente assistito, elabora un "programma di aggiustamento macroeconomico", che è approvato dal Consiglio. Successivamente Commissione, BCE e FMI (la cosiddetta "troika") segue l'attuazione del programma, esaminando eventuali modifiche e aggiustamenti; se dal monitoraggio emerge una deviazione significativa dal programma, il Consiglio potrebbe decidere "che lo stato in questione non ottempera"; se il paese ha capacità amministrative insufficienti può chiedere assistenza tecnica alla commissione, che può inviare gruppi di esperti; gli sforzi di consolidamento del bilancio tengono conto della necessità di assicurare mezzi sufficienti ai servizi fondamentali quali la sanità e l'istruzione. Si prevede anche una sorveglianza post-programma, finché non sia stato rimborsato almeno il 75 per cento dell'assistenza ricevuta.

nonostante il sistema tiene, in tutte le sue componenti, e queste strategie sono superate, anche se non sempre in tempi brevi.

Quello che invece impone una riflessione è il mancato rispetto del termine per terminare la procedura, fissato in sei mesi ma che, all'evidenza dei fatti, in quasi nessun caso è rispettato. Queste lungaggini posticipano i tempi del ritorno a una gestione ordinata e non risolvono le legittime fibrillazioni dei creditori che vedono allontanarsi il momento di chiudere la partita con il comune.

Il tema è rilevante e occorrono riflessioni, specie in sede politica, giacché la causa principale di queste lungaggini è la ripetuta proposizione, nei vari decreti di legislazione urgente, di norme che riaprono i termini per l'approvazione dei piani o per la loro rimodulazione o riformulazione. Si tratta sicuramente della risposta all'esigenza di qualche un comune, ma certo il sistema non ne guadagna.

Piuttosto sarebbe bene snellire questa procedura, possibilmente ridisegnando il ruolo dei due soggetti coinvolti. Un'ipotesi potrebbe essere quella di lasciare al Ministero dell'interno istruzione e approvazione (o meno) del Piano, affidando alla Corte dei Conti il controllo della sua attuazione. Ci sarebbe un più netto riparto dei ruoli che gioverebbe allo snellimento della procedura e sarebbe anche più aderente alle competenze che rivestono le due istituzioni.

Nello stesso tempo, si potrebbe pensare anche di prevedere, in attesa del completamento dell'istruttoria, la corresponsione di un acconto dell'anticipazione di liquidità, in modo che l'ente possa, a sua volta, rapidamente corrispondere acconti ai creditori per ottenere da questi una nuova disponibilità ad un'altra moratoria per il saldo¹²⁴.

Le considerazioni che precedono mettono in luce taluni tra i principali problemi delle procedure che disciplinano le situazioni di criticità degli enti locali, e le conseguenti possibili modifiche, al fine di agevolare l'individuazione di un percorso diretto al complessivo miglioramento della loro operatività.

Una riflessione più sistematica della disciplina consente peraltro di evidenziare come difficilmente possa essere affrontata un'eventuale riforma della stessa, prescindendo da alcune questioni più generali, tra le quali sembrano assumere particolare rilevanza quelle di seguito evidenziate.

¹²⁴ Queste considerazioni costituiscono anche parte della proposta elaborata dall'Osservatorio della finanza e della contabilità degli enti locali, insediato presso il Ministero dell'interno, per una revisione della disciplina legislativa.

1. Una prima questione, in particolare, è connessa all'esigenza di una più generale *razionalizzazione* dell'attuale disciplina contenuta nel Titolo VIII del TUEL.

Non si può, infatti, non osservare come l'attuale normativa, anche in considerazione dei già ricordati interventi del legislatore nazionale, appaia a oggi poco lineare, presentando dubbi interpretativi che, come si è detto, neppure la giurisprudenza è stata in grado di risolvere pienamente.

Già in passato, ben prima dunque degli interventi normativi degli ultimi anni, si era rilevato «*il carattere minuzioso, quasi regolamentare, della normativa ... in contrasto con un'esposizione necessariamente agile e sintetica della disciplina in materia*», auspicando «*un intervento di riordino per conservare all'interno del testo unico i principi in materia e rinviare la disciplina minuta al regolamento di cui all'art. 269*»¹²⁵.

Ad oggi peraltro un tale regolamento non è stato adottato, cosicché risulta ancora attuale l'esigenza di "scorporare" la parte applicativa della materia, mantenendo nel testo legislativo i soli principi generali.

2. Tale *razionalizzazione* del testo normativo dovrebbe essere accompagnato da una maggiore *semplificazione* delle procedure, sopra esaminate.

Nel perseguire l'obiettivo di una generale semplificazione della disciplina sarebbe forse opportuna l'eliminazione della procedura del riequilibrio, anche in ragione del fatto che, come già evidenziato, essa risulta ad oggi in parte sovrapponibile a quella del dissesto finanziario.

Senonché, ove si ritenga di ridurre ad un'unica soluzione le attuali alternative previste dalla normativa per superare gli squilibri di bilancio degli enti locali, sarebbe necessario altresì riformulare l'attuale istituto del "dissesto finanziario" e ciò a cominciare dalla sua denominazione.

In questa prospettiva si potrebbe ipotizzare la sostituzione dell'espressione "dissesto finanziario" con altre che evidenzino un'immagine politicamente meno negativa della situazione finanziaria di un comune, agevolando così le Amministrazioni che scelgano di avvalersi di tale istituto.

¹²⁵ F. ZITO, *Commento all'art. 242*, in M. BERTOLISSI, *Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, 792, Ed. Il Mulino, Bologna, 2002.

Non è, infatti, un caso che si ritenesse in passato «*giustificabile*» «*il mancato ricorso allo stato di dissesto ... in base alla sfavorevole valutazione che generalmente viene data allo stesso , con negative conseguenze sull'«immagine» dell'ente e/o dei suoi amministratori*»¹²⁶.

3. La semplificazione della procedura dovrebbe essere accompagnata peraltro da una riduzione, oltre che dei tempi della procedura, anche dei relativi costi, a oggi particolarmente elevati, attribuendo altresì maggiori responsabilità agli organi di gestione e di controllo dell'ente.

Ciò potrebbe essere conseguito attraverso una revisione della figura dell'OSL.

In particolare, dovrebbe essere aumentato, per quanto possibile, il tasso tecnico e di specializzazione attribuito a tale figura: una siffatta finalità potrebbe essere perseguita, ad esempio, mediante l'istituzione di un albo dei soggetti destinati a svolgere funzioni di gestione o di controllo nell'ambito della procedura di liquidazione, con indicazione dei requisiti di professionalità, indipendenza ed esperienza, necessari per l'iscrizione, superando così l'attuale normativa che prevede che i commissari siano nominati, singolarmente, con apposito decreto del Ministero dell'Interno, «*fra magistrati a riposo della Corte dei Conti, della magistratura ordinaria, del Consiglio di Stato, fra funzionari dotati di un'idonea esperienza nel campo finanziario e contabile in servizio o in quiescenza degli uffici centrali o periferici del Ministero dell'interno, del Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica, del Ministero delle finanze e di altre amministrazioni dello Stato, fra i segretari ed i ragionieri comunali e provinciali particolarmente esperti, anche in quiescenza, fra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e gli iscritti nell'albo dei ragionieri*».

Una soluzione alternativa potrebbe consistere nell'attribuire direttamente all'OSL la qualifica di ente pubblico permanente oppure, più propriamente, di Autorità indipendente, dunque di soggetto caratterizzato proprio da un elevato indice di tecnicità e dotato di una propria autonomia organizzativa e funzionale, a cui sarebbe consentito ai comuni fare ricorso nell'ipotesi di avvio della procedura di dissesto.

¹²⁶ F. ZITO, *Commento all'art. 244*, in M. BERTOLISSI, *Commento al testo unico*, cit., 797, Ed. Il Mulino, Bologna, 2002.

In tal caso, da un lato, potrebbe essere attenuato l'attuale regime di privilegi previsti in favore dei commissari scelti al fine di svolgere il ruolo di OSL nei comuni in dissesto; dall'altro lato, potrebbe essere aumentato il livello di competenza dei commissari medesimi, i quali, facendo parte stabilmente di un ente preposto proprio allo svolgimento di una tale attività, sarebbero forse più facilmente agevolati dalle esperienze pregresse acquisite in altri comuni dissestati.

4. In tale contesto, sarebbe auspicabile che all'istituto del «dissesto» venissero affiancate ulteriori procedure volte ad assicurare la continuità dell'attività dell'ente locale che si trovi in una situazione di crisi, prevedendo strumenti mutuati dalla «riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza», di cui alla l. 19 ottobre 2017, n. 155, che ha sostituito la precedente disciplina fallimentare del 1942. All'OSL potrebbero, poi, essere attribuiti altri compiti da svolgere nel rispetto delle competenze direttamente assegnate alla Corte dei Conti.

In questa prospettiva, potrebbero essere, infatti, introdotte specifiche procedure – quali quelle «di allerta», «di composizione assistita della crisi», di «concordato», nel limite in cui esse sono applicabili alle situazione di cui si discute, oppure quelle che consentono il raggiungimento di «Accordi di ristrutturazione dei debiti e piani attestati di risanamento» – alle quali i comuni possono ricorrere, in ciò supportati direttamente dall'OSL, ovvero da altri soggetti competenti individuati dal Ministero dell'Interno, pur sempre sotto la vigilanza della Corte dei Conti, chiamata a valutare la situazione in funzione della specifica procedura che si ritiene necessario attivare.

Si tratterebbe, in altri termini, di prevedere, nel contempo, sia strumenti finalizzati ad incentivare l'emersione anticipata delle crisi dei comuni, sia ad agevolare lo svolgimento di trattative tra l'ente debitore ed i suoi creditori, al fine di consentire all'ente interessato di parametrare la propria richiesta in funzione dell'effettiva situazione in cui lo stesso si trova.

5. Un ulteriore punto da approfondire per una razionale riforma del Titolo VIII del TUEL attiene, poi, alla necessità di coordinare le procedure di crisi previste per gli enti locali con la corrispondente disciplina stabilita per le società ed enti partecipati dagli enti locali medesimi.

Sarebbe, infatti, opportuno che fosse prevista una procedura unitaria rispetto a quella prevista in materia d'insolvenza delle società

partecipate dagli enti locali, prevedendo, comunque, anche in caso di procedure distinte, elementi che possano fungere da raccordo.

In proposito, occorre evidenziare che il d.lgs. 175/2016 («Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica») ha recentemente introdotto, all'art. 14, una specifica disciplina volta a regolare le situazioni di crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica¹²⁷.

¹²⁷ E' da ricordare che la norma suddetta prevede che «1. Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39.

2. Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento.

3. Quando si determini la situazione di cui al comma 2, la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile.

4. Non costituisce provvedimento adeguato, ai sensi dei commi 1 e 2, la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del comma 2, anche in deroga al comma 5.

5. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto

Si tratta, tuttavia, di una previsione che è stata introdotta in un contesto normativo precedente rispetto a quello delineato dalla sopra richiamata legge del 19 ottobre 2017, sulle crisi delle imprese private, sicché sarebbe opportuno verificare prima di tutto la compatibilità della disciplina in materia di società pubbliche rispetto a quest'ultima normativa, al fine di verificare l'opportunità, nonché le relative tempistiche e modalità, di aggiornare il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica insieme alla introduzione della auspicata riforma sulle crisi finanziarie degli enti locali.

6. Il Titolo VIII non potrebbe infine che essere ripensato alla luce di una prospettiva più ampia che consideri anche le procedure di controllo e che permetta l'individuazione di indicatori preventivi in grado di consentire l'identificazione immediata dell'eventuale stato di sofferenza di un ente¹²⁸.

In questo senso risulterebbe utile una rivisitazione dei parametri di deficitarietà, con individuazione di indicatori idonei a far subito emergere situazioni di squilibrio, con semplificazione dei parametri e utilizzo dei più rilevanti in termini di rischio (come quelli relativi alla difficoltà nella riscossione delle entrate e nella gestione di cassa) nonché mediante la creazione di forme continue di rating della salute finanziaria degli enti locali discendenti dall'utilizzo dei predetti indicatori nelle fasi preventive di controllo della gestione, che quindi consentano agli enti stessi di modulare la loro attività amministrativa e gestionale. Nell'ottica di un tale coordinamento delle fasi di controllo e di gestione delle crisi, che involga quindi forme preventive di monitoraggio della situazione economico-finanziaria degli enti locali e sia capace di prevenire profili deficitari, potrebbe essere utile iniziare una riflessione anche nel senso della creazione di un organismo *ad hoc*, stabile e specialistico, dotato di personale altamente formato capace di monitorare le attività finanziarie delle autonomie locali ed eventualmente intervenire tempestivamente per segnalare profili di rischio o condotte gestionali critiche.

a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma.

6. Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita».

¹²⁸ Si veda in questo senso A. DE TONI, *Lo stato di crisi degli enti locali*, 30 giugno 2017, 47-48, su fondazionenazionalecommercialisti.it/node/1243.

8. Indicazioni di metodo ricavate dall'analisi dei casi.

Le forti analogie tra le diverse procedure previste dall'ordinamento per affrontare le criticità degli enti locali (differenti *species* dello stesso *genus*) si possono rilevare analizzando i numerosi casi di passaggio dal riequilibrio al dissesto. Questi casi consentono inoltre di mettere a fuoco molte criticità sia dei comuni (approccio elusivo), sia della disciplina regolatrice (asistematicità). Per questo è stato scelto di presentare nel Rapporto 2017 l'esame dettagliato di questi casi, concentrandoci sugli aspetti metodologici.

Piemonte

8.1 Il caso di Varallo Pombia (5.004 abitanti in provincia di Novara)

La criticità che determina la richiesta di riequilibrio e, in seguito, il dissesto del comune, è un evento specifico piuttosto ricorrente: il pagamento di una somma rilevante (nella fattispecie intorno ai 5 milioni di euro) alla società di gestione di un servizio pubblico (l'erogazione del gas metano), in seguito a un contenzioso. La decisione del lodo arbitrale sfavorevole (esecutiva nel febbraio 2013), è impugnata dal comune, sospesa dal Tribunale, e rigettata dalla Corte d'appello. Alla fine del 2013 (18 ottobre) il comune, che aveva da poco approvato il bilancio di previsione (il 15 luglio) e il rendiconto dell'anno precedente (il 6 maggio), si trova di fronte a un rilevante debito fuori bilancio (art. 194, comma 1, lettera a), non ripianabile nel triennio. Prova la strada offerta dalle nuove disposizioni (art. 243 bis comma 7), che consente "un piano di rateizzazione della durata massima di 10 anni compreso quello in corso, da convenire con i creditori". La condanna al risarcimento, peraltro, è esecutiva ma "tutt'altro che definitiva", e ciò spinge il comune a "assumere provvedimenti che non risultino irrevocabili e tali da produrre conseguenze irreversibili per l'Ente e per la cittadinanza nel caso di auspicato esito finale favorevole della vicenda processuale in corso".

L'ente ribadisce il carattere congiunturale dello squilibrio, rilevando la solidità dei bilanci, che hanno sempre prodotto avanzi di amministrazione. Una parte dell'avanzo è, infatti, utilizzato come quota del piano di riequilibrio, insieme all'incremento "nella misura massima consentita dalla legge, delle tariffe relative ai tributi comunali (...individuate nell'addizionale IRPEF e nell'Imu)", alla revisione dei "criteri di copertura dei servizi erogati agli utenti

attraverso l'aumento delle tariffe e la riduzione delle agevolazioni tariffarie" e la riduzione "delle spese correnti su forniture, servizi e prestazioni" anche attraverso, l'eventuale esternalizzazione di servizi attualmente gestiti direttamente dal Comune a soggetti terzi.

In questo modo, "con ragionevole certezza", il comune si apprestava a trovare le risorse necessarie per fronteggiare l'evento imprevisto nell'arco decennale consentito da legislatore, attivando, il 23 novembre 2013 (delibera 29) il piano di riequilibrio.

La formulazione del Piano non è stata possibile perché il creditore non ha accettato la transazione decennale proposta. Poiché questa condizione avrebbe determinato l'architettura del Piano, essendo la sola criticità registrata, il comune ha dovuto imboccare la strada del dissesto. Il pagamento del debito in un'unica soluzione o comunque con una rateazione inferiore ai dieci anni avrebbe, infatti, comportato "uno sfornamento del patto di stabilità e la conseguente applicazione delle severe sanzioni" che avrebbero prodotto "un peggioramento della già grave situazione finanziaria dell'Ente".

Pertanto con delibera del 22 febbraio 2014 (numero 5) il comune rileva che "la situazione è tale da non poter far altro che prendere atto della situazione di dissesto finanziario".

La procedura di dissesto si è snodata intorno a questa importante pendenza debitoria che è stata risolta nella sostanza con la concessione di un mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti. Dal piano di estinzione dei debiti emerge, infatti, una massa attiva composta da: cospicui residui attivi, un significativo avanzo di amministrazione e il richiamato mutuo. La massa passiva è, specularmente formata, per la parte preponderante, dal debito prodotto dal riscatto della rete di distribuzione del gas metano, a seguito del lodo arbitrale.

Una valutazione complessiva non può non esimersi dal sollevare la scarsa appropriatezza della procedura del dissesto per affrontare una situazione come quella richiamata. In altre parole, per dare soluzione a una singola posizione debitoria, ben identificata, sono stati necessari ben due anni (la data di approvazione del rendiconto di gestione da parte del ministero è il 26 gennaio 2016) e costi rilevanti, solo in parte evidenziabili. Agli oneri di liquidazione, pari a circa 150.000 euro, vanno, infatti, sommati quelli nascosti, sia del comune (le attività di supporto all'OSL), sia del ministero dell'interno (per l'esame e l'approvazione del Piano di estinzione dei debiti e dell'ipotesi di bilancio riequilibrato). Un intervento diretto da parte del centro potrebbe, in casi come questo, dare al problema una soluzione più rapida ed efficace.

Abruzzo

8.2 Il caso di Villalago (621 abitanti, L'Aquila)

La deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Abruzzo (numero 375 del 7 novembre 2013) mostra un percorso temporale che, dopo l'avvio della procedura, non riesce a trovare completamento. Il 30 novembre 2012 è richiesta la procedura di riequilibrio (delibera 22) dal consiglio comunale, che elabora il Piano il 29 gennaio 2013 (delibera 3), trasmesso all'organo di controllo il 6 febbraio. Il 9 aprile giunge la richiesta d'istruttoria del ministero dell'interno su alcune criticità del Piano, cui il 15 maggio risponde il responsabile finanziario del comune, chiarendo l'impossibilità di fornire puntuale riscontro alle richieste. L'8 ottobre la commissione ministeriale trasmette una nota del comune in cui si rappresenta l'impossibilità dell'ente di rimodulare il Piano (i cui termini erano peraltro già scaduti). Il 29 ottobre 2013 il consiglio comunale delibera il dissesto (deliberazione numero 17); un'evidente falsa partenza, risolta dallo stesso comune, dopo undici mesi, con la dichiarazione del dissesto finanziario.

Nelle considerazioni di diritto la Corte precisa che la procedura di riequilibrio rappresenta un nuovo tassello, introdotto dal legislatore, per affrontare le criticità finanziarie, che s'inserisce tra quelli esistenti (ripiano dei debiti e dell'eventuale disavanzo di amministrazione; interventi previsti per le condizioni di deficiarietà strutturale; procedura di dissesto; dissesto guidato previsto dal decreto legislativo 149 del 2011, art. 6, comma 2). Rispetto a quest'ultima fattispecie il riequilibrio mostra delle intersezioni, poiché la sua attivazione da parte del comune, inibisce temporaneamente alla Corte di assegnare il termine per l'adozione delle misure correttive (che sono riassorbite nel piano di riequilibrio) e viceversa (non si può attivare la procedura se è stato assegnato il termine). La distinzione riguarda in particolare l'ampiezza temporale dei due procedimenti: il Piano si muove in un orizzonte decennale (supera quindi quello del mandato del policy maker che informa il decreto legislativo 149 del 2011, finalizzato a definire meccanismi sanzionatori e premiali); tant'è che la Corte sostiene, per certi aspetti opinabilmente, "la necessità di "privilegiare un maggior peso delle misure nei primi anni del medesimo piano, preferibilmente negli anni residui della consiliatura e comunque nei primi cinque anni".

La connessione sistematica con le disposizioni riguardanti la rilevazione delle criticità finanziarie si evince anche dal richiamo alle deliberazioni della Corte in sede di analisi del questionario al

rendiconto della gestione 2009 (deliberazione 256 del 28 luglio 2011), del rendiconto 2010 e 2011 e del preventivo 2011 e 2012 (deliberazioni 31/2012/PRSE e 43/2013/PRSE)¹²⁹; negli anni immediatamente precedenti alla richiesta di riequilibrio e alla successiva dichiarazione di dissesto la Corte rileva "anomalie e disfunzioni tali da compromettere la bontà della gestione finanziaria" e comportamenti omissivi dell'organo di revisione del comune, che non ha trasmesso le dovute relazioni.

E' interessante segnalare come la commissione ministeriale per la finanza locale, operante presso il ministero dell'interno (art. 155 del TUEL), svolga un ruolo risolutore nelle evidenti situazioni d'impasse: l'8 ottobre 2013 trasmette alla Corte una comunicazione del sindaco e dei revisori in cui si rappresenta l'impossibilità a rimodulare il piano (com'era stato richiesto al termine dell'istruttoria) e "l'impossibilità di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili", che è la formula di rito per imboccare la strada del dissesto (come di lì a poco si è verificato).

La Corte quindi accerta la mancata approvazione del piano di riequilibrio (la cui versione iniziale era stata messa in discussione dalla prevista istruttoria) e la deliberazione del dissesto da parte del comune, che risolve in radice ogni ambiguità.

8.3 Il caso di Civitaluparella (351 abitanti, Chieti)

Il caso di Civitaluparella è un classico caso di diniego del riequilibrio da parte della sezione regionale della CDC (deliberazione n. 302/2015/PRSP¹³⁰, del 10 novembre 2015). La richiesta di attivazione della procedura risale a poco meno di un anno prima (delibera comunale numero 31 del 26 ottobre 2014, trasmessa il 20 novembre); il 15 febbraio 2015 è approvato il Piano; il 30 marzo la commissione ministeriale richiede un supplemento d'istruttoria, cui il comune risponde il 29 aprile.

Il 12 ottobre, dopo circa sei mesi, la commissione trasmette alla Corte la relazione ritendendo il Piano non conforme "ai contenuti richiesti dalle disposizioni normative e alle indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei conti". A questo punto la

¹²⁹ L'acronimo PRSE significa "deliberazioni su bilanci preventivi e consuntivi con segnalazioni al consiglio comunale o provinciale e per omesso invio delle relazioni ex-art.1, comma 166 legge 266 del 2005".

¹³⁰ L'acronimo PRSP significa "pronuncia specifica ex-art.1, comma 168, legge 266 del 2005 (enti locali); art. 148 TUEL; art. 148-bis TUEL; art. 243-quater TUEL; art. 6, comma 2, decreto legislativo 149 del 2011"

Corte chiede, il 27 ottobre, "elementi istruttori ulteriori inerenti alle modalità di ripiano del disavanzo, alle modalità di determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, alla contabilizzazione del fondo di rotazione, alla documentazione giustificativa dell'iscrizione di proventi per alienazioni immobiliari e da altre operazioni, alla situazione aggiornata dei debiti fuori bilancio e dei residui", oltre ai "dati di preconsuntivo relativi alla gestione di competenza e cassa del 2015". Il comune risponde alle sollecitazioni della Corte in misura "solo parzialmente satisfattiva delle informazioni e della documentazione richiesta"; la Corte quindi, dopo attenta disamina, respinge il Piano.

La convergenza tra le valutazioni della commissione ministeriale e quelle della Corte non esclude la disamina approfondita del Piano e la possibilità di approfondire nuovi aspetti, com'è stato per il percorso di assorbimento del disavanzo rilevato, in cui gli avanzi di parte corrente erano bilanciati da corrispondenti disavanzi in conto capitale (anche se una divergenza così evidente tradisce probabilmente un'incomprensione sostanziale, da parte del comune, delle metodologie di redazione del Piano).

La Corte ricorda anche che in sede di esame del rendiconto 2011 e 2012, in base alla procedura prevista per l'analisi delle criticità finanziarie (legge 266 del 2005) aveva accertato "numerose irregolarità e criticità e chiedeva l'adozione di numerose misure correttive", funzionali a risolvere manifestazioni sintomatiche di squilibri strutturali (disavanzo di parte corrente, rilevato anche negli anni precedenti; ricorso sistematico all'anticipazione di tesoreria, anche questo rilevato anche negli anni precedenti; presenza di residui attivi antecedenti al 2007).

In conformità a questi rilievi esplicitati nel tempo, la Corte si sofferma sulle forti criticità finanziarie del comune derivanti da prassi sconosciute, come quella "di rilevare accertamenti di entrate privi dei requisiti di legge, con conseguente finanziamento di spese non sostenibili". Ciò "ha determinato" - prosegue la Corte - "l'accumulo di un'ingente esposizione debitoria e una cronica carenza di liquidità", rilevata da parte della nuova amministrazione nel rendiconto 2013, che ha fatto emergere un cospicuo disavanzo precedentemente occultato (anche qui siamo di fronte al fenomeno tipico, che il decreto legislativo 149 del 2011 non sembra avere risolto, per cui solo la discontinuità del policy maker appare in grado di attivare la cosiddetta "operazione trasparenza").

Un ulteriore aspetto del quadro della finanza comunale rilevato dalla Corte è l'iscrizione di entrate in assenza del perfezionamento dei relativi contratti, in contrasto con le disposizioni vigenti (art. 179 TUEL), secondo cui "l'accertamento, nel caso di specie mediante

contratti, deve verificare la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuare il debitore, quantificare la somma da incassare e fissare la relativa scadenza”, e ciò è possibile solo per contratti regolarmente stipulati (agendo in tal modo, ovviamente, si peggiora il disavanzo).

La scarsa capacità di riscossione delle entrate è un altro sintomo che spesso si registra nei comuni in difficoltà ed è riconducibile “alla mancanza di personale interno qualificato e all'insuccesso del tentativo di avvalersi di una gestione unitaria con altri enti locali”. Il raffronto tra le previsioni di entrata inserite nel Piano, con gli accertamenti e le riscossioni emerse dal preconsuntivo relativo al primo anno (2015) mostra uno scarto enorme (il riscosso è un ventesimo dell'accertato).

Il prosciugamento degli spazi di liquidità si ritrova nell'opacità con cui sono tracciate le anticipazioni di liquidità fornite dallo Stato per il pagamento dei debiti pregressi; la restituzione della quota non utilizzata crea il problema di predisporre nel Piano “adeguati spazi di parte corrente” per procedere “al rimborso dell'anticipazione di cassa ottenuta” (le anticipazioni di cassa a lunghissimo termine, “improprie” secondo la Corte Costituzionale, possono creare distorsioni strutturali). Nella stessa direzione si muove la speculare proposta del Piano di utilizzare le risorse del fondo rotativo, per ripianare disavanzo e debiti fuori bilancio, come se fosse “liquidità per spese per le quali è già prevista idonea copertura sostanziale in bilancio” senza considerare quindi l'onere del rimborso (che, ovviamente peggiorerebbe l'equilibrio).

La rappresentazione dei residui in bilancio, aggredita dal processo di armonizzazione, è un altro elemento critico. Il riaccertamento straordinario propedeutico al passaggio alla contabilità armonizzata (eseguito dal comune nel luglio del 2015) produce un peggioramento del saldo, sia per la cancellazione dei residui attivi, sia per la costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità. Anche se il maggiore disavanzo è distribuito in un arco trentennale deve essere considerato il suo peso nel Piano.

La questione dei debiti fuori bilancio ricorre spesso nei comuni che presentano criticità finanziarie ed è destinata a trascinarsi per molto tempo a causa della difficoltà del riconoscimento (anche in seguito alla delibera di ricognizione) per i profili di responsabilità che implicano per il pubblico dirigente. A questa si aggiunge la difficoltà di stipulare un accordo con i creditori, senza il quale è ingiustificato l'inserimento nel Piano (per violazione del TUEL e della normativa civilistica sulle obbligazioni).

Le riduzioni strutturali di spesa e le alienazioni inserite nel Piano appaiono generiche e non sostenute (nel secondo caso) dai relativi contratti.

La mancata approvazione del Piano (e il conseguente avvio del dissesto) si configura in questo caso come il risultato di un procedimento in cui il controllo collaborativo non riesce a fare assumere al comune gli impegni necessari per evitare la soluzione estrema che, da quanto si evince, non era da questo condivisa.

8.4 Il caso di Pacentro (1.199 abitanti, L'aquila)

Il caso di Pacentro è una classica falsa partenza. La Corte, dopo avere rilevato importanti criticità nel corso del 2010 e del 2011 (deliberazioni 155 del 2010 e 72 del 2011), analizzando i questionari dei revisori, assegna, con deliberazione del 21 maggio 2012 il termine di sei mesi al comune per mettere in atto idonei correttivi finanziari. Il comune, con deliberazione numero 4 del 29 gennaio 2013 chiede di attivare la procedura di riequilibrio. Ma il ragioniere, il 26 marzo, deposita una relazione in cui evidenzia l'impossibilità di redigere il Piano, l'impossibilità di riequilibrare la parte corrente del bilancio e di eseguire la dismissione degli immobili per la grave crisi del territorio.

La crisi politica contestuale ha portato alle dimissioni del sindaco, e il commissario ha preso atto dell'impossibilità di assolvere le funzioni indispensabili e di pagare i creditori, dichiarando, con deliberazione numero 11 del 21 agosto 2013, il dissesto finanziario.

Molise

8.5 Il caso di Castellino del Biferno (567 abitanti, Campobasso)

La questione che emerge dall'analisi del caso di Castellino del Biferno è quella della perentorietà del termine di approvazione del Piano di riequilibrio, 90 giorni in base all'art. 243-bis, comma 5, decorrenti dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura.

Il comune ha attivato la richiesta con la delibera 32 del 28 luglio 2005, dichiarata immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, comma 4 del TUEL.¹³¹ In seguito ha approvato il Piano con

¹³¹ Art. 134, comma 4 TUEL: "Nel caso di urgenza le deliberazioni del consiglio o della giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti".

deliberazione 38 del 26 novembre 2015, in ritardo rispetto al termine previsto (121 giorni anziché 90).

Il Ministero dell'Interno in sede d'istruttoria ha sostenuto che il calcolo del termine perentorio non dovesse partire "dalla dichiarazione d'immediata eseguibilità ma bensì dall'esecutività della medesima delibera che, ai sensi dell'art.134 comma 3 del TUEL, si consegue dopo il decimo giorno dalla pubblicazione"¹³². E che questo termine dovesse essere messo "in relazione con la durata di quindici giorni consecutivi prevista per la pubblicazione delle deliberazioni comunali dall'art.124 comma 1 del TUEL"¹³³. Solo dopo il trascorrere di questi due termini (dieci più quindici), sarebbe scattata, secondo il ministero, la clausola di perentorietà. Per sostenere la tesi sono richiamate due deliberazioni della Corte (Liguria 69 del 2013¹³⁴ e Campania 274 del 2013).

La Sezione del Molise, nella deliberazione 4 del 2016, contesta questa posizione richiamando sia la stessa deliberazione della Campania (in cui si parla espressamente di "delibere degli enti locali, non immediatamente esecutive"), sia la giurisprudenza della

¹³² Art. 134, comma 3 TUEL: "Le deliberazioni non soggette a controllo necessario o non sottoposte a controllo eventuale diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione".

¹³³ Art. 124, comma 1 TUEL: "Tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante pubblicazione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge".

¹³⁴ In effetti, la deliberazione della sezione Liguria, che peraltro pone, sul punto, specifica domanda alla sezione Autonomie, aderisce alla tesi ripresa dal ministero dell'interno, quando afferma, sul quesito "attinente alla decorrenza del termine dei 60 giorni [ora 90] per l'adozione del piano di riequilibrio nelle fattispecie nelle quali la delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio contenga la clausola di immediata eseguibilità", ... "che il comma 5 dell'art. 243-bis del TUEL non possa che essere interpretato in senso letterale e cioè nel senso che il termine di 60 giorni per l'adozione del piano di riequilibrio decorre dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio, anche quando la delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio sia stata adottata con la clausola di immediata eseguibilità". "Trattandosi, infatti, di un termine perentorio", prosegue la deliberazione, "il dies a quo non può che essere oggettivo in base al principio della certezza del diritto, date le conseguenze previste dalla legge (inammissibilità della procedura di riequilibrio) in caso di mancato rispetto del predetto termine". Per questo motivo la Sezione ligure distingue tra esecutività ed eseguibilità ("vale peraltro osservare, come argomentato dalla Provincia, che l'esecutività del provvedimento amministrativo attiene alla fase necessaria del procedimento di "integrazione dell'efficacia" del provvedimento ed è un effetto che consegue, ope legis, alla pubblicazione del provvedimento secondo le modalità legali previste. La clausola di immediata eseguibilità, che può essere apposta al provvedimento in esito ad un apposito procedimento con voto qualificato dell'organo deliberante, non incide, invece, sul termine di esecutività della deliberazione, che rimane fissato dall'art. 134, comma 3, del TUEL").

Suprema Corte dove si afferma esplicitamente che “alla scadenza del quindicesimo giorno il sub-procedimento di pubblicazione è perfezionato e le deliberazioni non soggette al controllo preventivo di legittimità, alla scadenza del decimo giorno dalla eseguita pubblicazione, diventano esecutive se non siano state già dichiarate immediatamente eseguibili” (Corte di Cassazione, Sez. I Civile, n.4397 del 03.05.1999).

La Corte molisana affronta la questione dell'eseguibilità ed esecutività delle deliberazioni dei comuni, accogliendo l'interpretazione, secondo cui, i richiamati commi 3 e 4 dell'art. 134 del TUEL, sono utilizzati indifferentemente dal legislatore¹³⁵.

Inoltre, la deliberazione 32 del consiglio comunale è stata dichiarata immediatamente eseguibile il 27 luglio 2015 e il fatto che sia stata pubblicata solo 1 agosto non è rilevante, proprio perché dichiarata immediatamente eseguibile¹³⁶. Il *dies a quo* è pertanto il 27 luglio e, da questo, decorre il termine di 90 giorni, che spira ben prima del 26 novembre, data di approvazione del Piano¹³⁷. La Corte respinge anche la richiesta del comune di sospensione estiva dei termini processuali. L'ente, nell'approvare la deliberazione del 26 novembre aveva, infatti, disposto “la sospensione dell'immediata eseguibilità dichiarata e votata dal Consiglio Comunale alla delibera consiliare n.32 del 28 luglio 2015 [e assegnato] al citato provvedimento amministrativo i termini di sospensione processuale decorrenti dal 1 agosto al 30 agosto 2015, al fine di rientrare nei termini perentori di cui all'art.243 bis, 5 comma, del TUEL”. La Corte in proposito richiama “la non applicabilità analogica della sospensione legale dei termini processuali, atteso che essa è

¹³⁵ “Se l'esecutività, come pacificamente riconosciuto, consiste nell'attitudine del provvedimento efficace a essere eseguito, ne discende che l'eseguibilità presuppone l'esecutività, atteso che il nostro Ordinamento giuridico non riconosce la possibilità di eseguire atti o provvedimenti privi di efficacia e come tali non esecutivi”. Perciò “il provvedimento eseguibile non può che essere anche esecutivo e, ai fini che in questa sede più interessano, dalla sua adozione decorre il termine legale di che trattasi”.

¹³⁶ La dichiarazione d'immediata eseguibilità della delibera “ha rimosso ogni impedimento estrinseco alla produzione degli effetti di detto atto (ovvero della sua temporanea inefficacia o - meglio - inoperatività in pendenza dell'affissione” e che “la pubblicazione delle deliberazioni comunali all'Albo Pretorio ha solo funzione strumentale di conoscenza legale dell'atto, tale da rendere possibile la presentazione di eventuali reclami ed opposizioni o ricorsi all'organo di controllo, all'Amministrazione stessa e all'Autorità Giudiziaria” (Consiglio di Stato, Sez. IV, n.1070/2009).

¹³⁷ La Corte rileva peraltro che, anche volendo accettare le contestate interpretazioni (pubblicazione e art. 134 - dieci più quindici giorni - si sarebbe comunque arrivati a una data antecedente a quella di approvazione del Piano).

espressamente riferita, dalla L. n.742/1969 e successive modifiche e integrazioni, alle giurisdizioni ordinarie e a quelle amministrative". Rileva inoltre che "la sospensione in questione opera ipso iure e non a discrezione del soggetto o dell'Ente interessato".

La perentorietà del termine, indicato dal richiamato comma 5 dell'art. 243 bis, non può essere, in alcun modo, superata, poiché, come ha rilevato la sezione Autonomie in sede d'interpretazione vi è l'esigenza di garantire la certezza del diritto, sia riguardo alla sfera giuridica di terzi estranei che non può essere eccessivamente compressa (sospensione delle procedure esecutive), sia riguardo all'azione della Corte stessa rispetto all'esercizio "di funzioni poste a presidio della necessità di adottare urgenti rimedi utili a evitare il dissesto finanziario dell'ente".

La mancata presentazione del piano entro il termine perentorio previsto fa scattare il comma 7 dell'art. 243 quater del TUEL che prevede l'applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, in base al quale il Prefetto assegna Consiglio dell'ente un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto e in assenza nomina un Commissario ad acta per adempiere a questo compito. Ciò è avvenuto nel comune di Castellino del Biferno, dove il commissario prefettizio ha dichiarato il dissesto il 12 maggio 2016.

Campania

8.6 Il caso di Benevento (61.489 abitanti)

L'esame della situazione del comune di Benevento, ampiamente ricostruita nella deliberazione 174 della Sezione Campania della Corte (29 maggio 2014), che respinge il Piano di riequilibrio, è rappresentativo delle criticità profonde che si possono sviluppare in una realtà di medie dimensioni, a fronte di una prolungata cattiva gestione contabile e amministrativa.

Il percorso recente può essere fatto partire dalla richiesta di attivazione della procedura di riequilibrio deliberata l'11 dicembre del 2012 (delibera 50 del consiglio comunale). L'approvazione del Piano (senza richiesta di accesso al Fondo rotativo) è del 6 febbraio 2013 (delibera 7 del CC). In seguito interviene la sua modifica, per tenere conto delle anticipazioni di cassa autorizzate dal decreto legge 35 del 2013 per agevolare il pagamento dei fornitori (delibera 40 del 30 luglio 2013 del CC); l'istruttoria con esito negativo (che si completa nel dicembre 2013); e poi il diniego, nel maggio 2014. Il comune ha dichiarato il dissesto l'11 gennaio 2017.

Ma le radici del dissesto finanziario sono risalenti. Il comune era entrato in dissesto nel lontano 1993 (15 settembre) e l'organo straordinario di liquidazione il 6 febbraio 1998 (quasi cinque anni dopo!) "ha dato avvio a una procedura semplificata di accertamento e liquidazione dei debiti". L'approvazione del piano di estinzione dei debiti arriva solo nel 2001 (il decreto è del 30 ottobre), con una "differenza non finanziabile" di oltre 10 milioni di euro (la copertura dei debiti non transatti è del 76,6 per cento). Si è quindi disegnato un nuovo piano operativo, che ha incluso anche i nuovi creditori formati dopo il piano di estinzione (fino al 15 ottobre 2005). Le nuove somme messe a disposizione dell'organo di liquidazione dalle norme ponte per il passaggio al nuovo regime conseguente alla riforma costituzionale del 2001 (legge 140 del 2004), pur aumentando la quota per soddisfare i creditori, sono insufficienti (come rileva la delibera 48 del 2007 della sezione Campania).

Nel frattempo la situazione finanziaria mostra altre criticità (debiti fuori bilancio, perdite delle società partecipate, utilizzo in difformità di risorse vincolate), rilevate dalla Corte nella delibera 8 del 2012, in seguito alla verifica del questionario del 2010. Tra gli squilibri rilevati ("disfunzioni gestionali di rilievo tale da compromettere l'equilibrio di bilancio") tra cui la non approvazione del provvedimento di riequilibrio del bilancio, che prevede un termine perentorio decorso il quale c'è l'avvio della procedura di dissesto. In questo quadro, molto compromesso, s'inserisce la nuova fattispecie introdotta dal legislatore, di cui il comune di Benevento chiede l'attivazione.

Due aspetti rilevanti, ricavabili dall'attivazione del Piano sono: la non richiesta di attivazione del fondo rotativo, nonostante il grave deterioramento della situazione finanziaria; e il forte scarto tra richiesta del comune e concessione della Cassa Depositi e prestiti nell'anticipazione di liquidità (2,5 milioni a fronte di 39,5)¹³⁸. La prima tradisce una scarsa volontà dell'ente nell'aggredire con determinazione lo squilibrio (l'adesione al Fondo implica misure particolarmente restrittive nella gestione del bilancio); la seconda

¹³⁸ Sul punto si è sviluppata una forte dialettica tra il comune e il MEF. In seguito alla richiesta il MEF ha precisato che il Fondo poteva essere utilizzato solo per i DFB già riconosciuti, per i debiti nei confronti del personale dipendente e per i debiti di natura commerciale, ma non per quelli di natura finanziaria. In conformità a questi orientamenti il MEF indicava una forte rideterminazione al ribasso della somma richiesta (un decimo). Il comune ha ripresentato, senza successo, la posizione originaria, contestando la nota del MEF ("lesiva - a suo dire - del principio di gerarchia delle fonti").

evidenzia un importante disordine contabile (evidentemente una quota considerevole dei debiti registrati nel bilancio del comune non aveva quelle caratteristiche di certezza, liquidità ed esigibilità necessarie per superare il vaglio dell'istruttoria della Cassa).

Un sintomo delle criticità si rileva dall'istruttoria del ministero che non ritiene conforme il Piano ai requisiti richiesti, nonostante il rispetto dei termini e l'approvazione dei documenti di bilancio (rendiconto 2011 e 2012 e bilancio di previsione 2012, anche se il bilancio di previsione 2013 è approvato solo il 3 dicembre dello stesso anno, dopo la scadenza del termine massimo fissato al 30 novembre).

Alla richiesta istruttoria del ministero il comune risponde con una nota in cui sono collazionate, senza alcun lavoro di sintesi, le relazioni dei vari settori. Dalla difficile lettura di questa documentazione si evincono le molte criticità del comune (non completa restituzione dell'anticipazione di cassa, ingenti debiti fuori bilancio, determinati in parte preponderante da sentenze esecutive e procedure espropriative, scarsa copertura dei servizi a domanda individuale) e la debolezza della strategia di risanamento (è spesso ripetuta, come fosse una formula di rito, la frase "per gli esercizi dal 2014 al 2022 s'ipotizza che le spese e le entrate avranno un andamento conforme a quanto inserito nel piano di riequilibrio approvato dal Consiglio, fatte salve le eventuali e intervenute modifiche normative o congiunturali"). Particolare incertezza mostra il settore legale, che indica esplicitamente "l'evenienza di possibili errori ed omissioni nella predisposizione delle migliaia di posizioni debitorie riferite alle competenze legali". Il settore esprime contrarietà a qualificare tali passività come debiti fuori bilancio e anticipa "grosse difficoltà nella predisposizione delle schede delle singole passività" se ci si dovesse muovere in questa direzione.¹³⁹

¹³⁹ La trattazione delle spese legali rappresenta un indicatore rilevante per misurare la criticità finanziaria di un comune. Il principio contabile numero 2 punto 108 dispone che "in occasione di contratti di prestazione d'opera intellettuale l'ente deve determinare compiutamente, anche in fasi successive temporalmente, l'ammontare del compenso (esempio gli incarichi per assistenza legale) al fine di evitare la maturazione di oneri a carico del bilancio non coperti dall'impegno di spesa inizialmente assunto". I fattori che possono determinare il disallineamento sono principalmente tre: la scarsa programmabilità del bisogno; la scelta basata su una piena discrezionalità dell'ente (*intuitus personae*); l'imprevedibilità della durata e della complicazione del giudizio. Gli elementi d'incertezza possono peraltro essere temperati, come recita il richiamato principio contabile, attraverso il regolamento di contabilità dell'ente (dove si potrebbero disciplinare, sulla base dell'esperienza: l'attivazione di accantonamenti di bilancio; la definizione di elenchi di professionisti;

e la preventiva formulazione di preventivi. Nel caso in cui l'ente abbia attivato lo strumentario necessario per una valutazione prudente e ponderata le eventuali differenze tra le somme impegnate in precedenza e quelle risultanti dalla determinazione del corrispettivo finale della prestazione potrebbero essere risolte con un nuovo impegno di spesa (art. 183 TUEL) che deve trovare copertura nell'anno in cui è stata accertata l'entità del debito, anche se cronologicamente successivo a quello in cui il servizio è stato acquistato (competenza finanziaria). Ci troviamo in altre parole di fronte a una passività pregressa. Diversamente si dovrà procedere con il riconoscimento di un debito fuori bilancio (art. 194, lettera e), acquisizione di beni e servizi senza impegno).

Il problema strutturale attiene alla quantificazione dell'onere, che deve essere stimato in modo veritiero e prudente (Lombardia/322/2012/PRSE, Campania 8 del 4 febbraio 2009, Emilia Romagna, parere 256 del 2013). Se la stima è adeguata, l'importo potrà essere impegnato interamente, anche se sarà corrisposto, almeno in parte, in epoca successiva. In questi casi un eventuale maggior onere, per l'imprevedibile lunga durata della causa, può essere affrontato con un adeguamento dello stanziamento (e del correlato impegno), in coerenza con il principio contabile n. 2, punto 52, dove si afferma che "fatti successivi, non prevedibili al momento dell'originario impegno di spesa quali il protrarsi della durata del processo, costituiscono una legittima causa giuridica per la spesa da sostenere e consentono, quindi, di assumere il relativo impegno in bilancio". "In questi casi il riconoscimento del debito fuori bilancio", prosegue il richiamato principio, "contrasterebbe con i principi di contabilità pubblica".

La situazione cambia radicalmente quando la spesa preventivata, come nel caso di Benevento, si scosta di molto da quella effettivamente sostenuta. In questi casi è obbligatorio il riconoscimento del DFB e si producono i sintomi per la valutazione di un non corretto ricorso all'incarico legale e delle conseguenti responsabilità di chi l'ha conferito. Nel caso di Benevento "le parcelle, migliaia e riferite a due decenni di incarichi, non risultano vistate dal parere di congruità". Vanno quindi considerate DFB piuttosto che passività pregresse. La distinzione è messa a fuoco nella deliberazione della Sezione Lombardia 339 del 2013, con riferimento alla contabilizzazione di debiti per fornitura di energia elettrica riferibili, in termini di competenza economica, a esercizi precedenti, ma manifestatisi, sotto il profilo finanziario, in un momento successivo. Il riconoscimento del DFB è lo strumento giuridico per riportare un'obbligazione giuridicamente perfezionata ed esistente nella sfera patrimoniale dell'ente (pertinenza del titolo, continenza e reperimento delle fonti di copertura). La passività pregressa si riferisce a un debito di cui vi è stato regolare impegno e che, per fatti legati alla natura della prestazione, ha dato luogo a un debito in assenza di copertura. E' assai frequente che si possa verificare un disallineamento tra esistenza giuridica e rilevanza contabile (certezza, liquidabilità, esigibilità) di un debito. Se, nell'anno di competenza finanziaria, non è attivata la procedura di spesa ordinaria, il solo modo per riportare il debito nella contabilità dell'ente è il riconoscimento di un DFB. Quindi per il consumo di energia elettrica, se lo stanziamento è stato carente, e non si sono formati adeguati residui, la fattura di conguaglio potrà essere pagata solo previo riconoscimento del DFB. Per le parcelle dei professionisti si potrebbe ritenere di dovere aspettare la definizione del contenzioso che, in linea di principio potrebbe essere favorevole all'ente riguardo alla riduzione del quantum richiesto. Ma ciò contrasterebbe con il punto 102 del principio contabile n. 2, in base al quale "il riconoscimento della legittimità del DFB derivante da sentenza esecutiva non costituisce acquiescenza alla stessa"

La relazione finale del ministero (10 febbraio 2014) che esprime un giudizio negativo sul Piano, non è completa e questo induce la Corte a chiedere integrazioni prima di considerare i trenta giorni previsti dalla legge (art 243 quater, comma 3) per deliberare sull'approvazione o diniego del Piano.

La questione è rilevante perché il legislatore ha previsto, come affermato anche dalla sezione Autonomie, una netta separazione tra "compiti istruttori alla commissione e compiti decisorii alla sezione regionale di controllo"; questi ultimi decorrono dalla data di ricezione della documentazione completa (inclusi gli allegati)¹⁴⁰. L'istruttoria deve essere in ogni caso svolta, anche nelle ipotesi di "rilevata tardività nella presentazione del piano di riequilibrio", e anche nel caso di un Piano fittizio avente scopi meramente dilatori (può essere esclusa solo se il comune non presenta alcuna delibera).

Prima dell'espressione del giudizio sul Piano la sezione ha ritenuto di dover svolgere un'integrazione dell'istruttoria "per acquisire dettagliati chiarimenti in ordine alle criticità evidenziate". Ciò è legittimo, in quanto, come chiarito dalla sezione Autonomie, "la sezione regionale di controllo, [se ha] necessità di approfondimenti cognitivi necessari a rendere esplicito e chiaro il valore della congruenza, ai fini del riequilibrio, delle misure riportate nel Piano, in ciò non può ritenersi pregiudicata dalle risultanze istruttorie rassegnate nella relazione finale della commissione, disponendo degli ordinari poteri cognitivi e istruttori propri".

I rilievi mettono in luce la genericità del Piano: non si forniscono specificazioni sui modi di riduzione della spesa; non è indicato un piano di alienazioni per sostenere le entrate da dismissione del patrimonio immobiliare; non è chiaro il modo in cui acquisire le ingenti entrate derivanti da riscossione di crediti verso terzi; il fondo svalutazione dei crediti è istituito senza indicarne il criterio di formazione; non si forniscono dettagli sulla restituzione dell'anticipazione della Cassa depositi e prestiti. Su questa base si

(Campania 15/2013). In altre parole anche in questo caso il comune potrebbe accantonare in via prudenziale le risorse necessarie in caso di soccombenza, in analogia con la stima adeguata delle spese legali.

¹⁴⁰ Le Sezioni riunite in speciale composizione, con sentenza n. 2/2013/EL, hanno accolto il ricorso del comune di Belcastro (CZ) contro il diniego di approvazione del Piano poiché "nel caso di specie la delibera della sezione regionale di controllo della corte dei conti della Calabria [deliberazione 20 del 2013], impugnata in questa sede, era stata adottata senza attendere la necessaria istruttoria della commissione (vedi *infra*).

sviluppa un contraddittorio che sfocia nella deliberazione del 29 maggio 2014.

La valutazione del Piano da parte della Corte si articola nella verifica della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente e del risultato economico di esercizio, dell'attendibilità delle previsioni di entrata e di spesa prospettate e della sussistenza dei presupposti del dissesto (grave deficit economico, incapacità di garantire i servizi essenziali e di fronteggiare l'esposizione debitoria) che, come previsto dalla giurisprudenza (CDS, Sez. V, 16 gennaio 2012, n. 143), non offre margini di discrezionalità.

In questo quadro, nonostante l'approvazione dei documenti di bilancio e il rispetto formale del patto di stabilità, la Corte indaga gli andamenti di cassa rilevando un sistematico ricorso alle anticipazioni di tesoreria¹⁴¹, non sempre restituite, connessa alla necessità di procedere al pagamento d'ingenti debiti fuori bilancio, cui si aggiunge uno squilibrio tra entrate e uscite per il servizio di gestione dei rifiuti (che dovrebbe invece essere in equilibrio). Un aspetto particolarmente critico, rilevato dalla Corte, è dato dalla discordanza del fondo cassa desumibile dai questionari compilati dai revisori (rendiconti) e quello risultante dal conto del tesoriere, per il pagamento di azioni esecutive¹⁴² e il rilevante fattore di squilibrio

¹⁴¹ L'anticipazione di tesoreria è disciplinata dall'art. 222 del TUEL e consiste in una forma di finanziamento a breve termine, concessa dal tesoriere cui è affidata la gestione finanziaria dell'ente, nel limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente. Lo strumento è quindi finalizzato a fronteggiare momentanee e improrogabili esigenze di cassa "derivanti dallo sfasamento temporale tra l'effettuazione dei pagamenti e la realizzazione dei flussi di riscossione delle entrate, fenomeno limitato nel tempo e generalmente connesso alla parte corrente del bilancio" (delibere 475/2011 Calabria, 23/2009 Liguria, 83/2008 Puglia). L'utilizzo senza soluzione di continuità e la mancata estinzione entro l'anno dell'anticipazione rappresentano quindi un uso illegittimo. Una caratteristica precipua dell'anticipazione di liquidità è la sua brevità (anche se ciò è contraddetto dalle forme di anticipazioni di durata trentennale, recentemente introdotte dal legislatore). Il superamento dell'orizzonte annuale tende a trasformare l'anticipazione in indebitamento, in violazione dell'art. 119 ultimo comma della Cost., che prevede questa possibilità negli enti territoriali solo per le spese d'investimento.

¹⁴² Le norme sull'esecuzione nei confronti degli enti locali sono disciplinate dall'art. 159 del TUEL, che esclude (comma 2) le somme necessarie al pagamento degli stipendi dei 3 mesi successivi; le rate dei mutui del semestre in corso; e le somme per l'espletamento dei servizi indispensabili. La giunta, con deliberazione semestrale, deve quantificare preventivamente (comma 3) queste somme e notificarle al tesoriere. Inoltre la Corte Costituzionale (sentenza 211 del 2003) ha stabilito che l'impignorabilità "non operi qualora, dopo l'adozione da parte

non è affrontato dal comune con la predisposizione di un programma finalizzato all'analisi prospettica dei flussi di cassa¹⁴³.

L'anticipazione produce oneri per il comune, che decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme, secondo le modalità previste nella convenzione con il tesoriere (art. 210 e 222, comma 2). Per questo motivo il TUEL (art. 195, comma 4) consente l'utilizzo temporaneo per cassa di somme a specifica destinazione, da reintegrare con il ricavato delle alienazioni deliberate (cosa che non risulta nel caso in esame). Le tensioni sulla liquidità sono accentuate dallo squilibrio dei pagamenti rispetto alle riscossioni, che crea dubbi sull'equilibrio dei fondi a gestione vincolata.¹⁴⁴

La carenza di liquidità è dimostrata infine da un ingente ammontare di debiti, certi, liquidi ed esigibili, che il comune non riesce a pagare, esponendosi ad azioni esecutive e oneri per interessi.

Il risultato di amministrazione è notevolmente influenzato dall'elevata presenza di residui attivi, con conseguente violazione dei parametri di deficitarietà 2, 3, 4, 8 e 9 (*vedi supra*), forte sintomo di crediti inesigibili. Il mantenimento di risorse a bassissimo grado di riscossione determina in caso di successiva applicazione dell'avanzo, una fittizia copertura delle spese. E proprio con l'applicazione dell'incerto avanzo che è sostenuto il Piano per tutto l'arco della sua durata. Un avanzo che è reso evanescente dalla mole dei residui attivi, dai vincoli di destinazione e dal contenzioso sommerso; che discende esclusivamente da valutazioni inerenti la gestione giuridica, e non si realizza attraverso la gestione di fatto.

Da questa emerge di contro una situazione di sostanziale disavanzo, difficile da determinare, che consiste nell'esposizione

dell'organo esecutivo della deliberazione semestrale di preventiva quantificazione degli importi delle somme destinate alle suddette finalità e la sua notificazione al soggetto tesoriere dell'ente locale, siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente stesso".

¹⁴³ È violato il parametro di deficitarietà numero 9, che segnala anticipazioni di tesoreria al 31 dicembre non rimborsate per un ammontare superiore al 5 per cento delle entrate correnti (*vedi supra*).

¹⁴⁴ Le entrate a specifica destinazione utilizzate impropriamente, che denotano uno squilibrio strutturale di cassa, possono essere verificati con un'equazione di controllo (Entrate = Spese; Residui Attivi + Riscossioni = Residui Passivi + Pagamenti; (Riscossioni - Pagamenti) + Residui Attivi = Residui Passivi, ovvero, Cassa + residui Attivi = Residui Passivi) (Lombardia 419/2013).

“dell’amministrazione verso soggetti terzi per un importo che non trova adeguata copertura nelle disponibilità dell’ente”.

I debiti fuori bilancio sono d’ingente ammontare, non sono stati attivati i necessari accordi con i creditori per la loro rateizzazione decennale, non ne è stato fornito l’elenco dettagliato esaustivo e complessivo, come previsto dalla sezione Autonomie, non sono state indicate le passività potenziali. Non si concreta quindi un presupposto indefettibile del Piano, che consiste nella corretta quantificazione dell’ammontare globale dei DFB (i revisori esprimono non a caso un motivato parere contrario). L’esclusione di alcuni debiti, originariamente inseriti e la sostituzione con altri, pur senza superare la massa passiva, contravviene a una condizione essenziale dell’attendibilità del Piano, che consiste proprio nella “puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, di eventuali debiti fuori bilancio”. Anche la relazione tra comune e società partecipate presenta notevoli opacità, con molte discordanze nelle reciproche posizioni finanziarie di credito/debito.

Le misure di risanamento proposte nel Piano si concentrano sulle dismissioni immobiliari e la riscossione di crediti verso terzi, entrambi d’incerta attuazione. Nel primo caso sono stati inclusi anche immobili che fanno parte del patrimonio indisponibile (edilizia residenziale pubblica), mentre nel secondo sono state attivate azioni in danno a enti pubblici (IACP) e azioni di recupero stragiudiziale di esito incerto.

Al termine dell’approfondita ricognizione la Corte non può che registrare, oltre ai molti fattori di squilibrio, una situazione di vera e propria insolvenza del comune. Il Piano non possiede i requisiti di attendibilità e veridicità e gli obiettivi appaiono non accessibili. L’unica strada possibile per l’ente, in continuità con la vicenda amministrativa degli ultimi venticinque anni, resta il dissesto che in questo caso ha mostrato con nettezza la sua caratteristica di necessità e, nello stesso tempo, d’insufficienza, al fine di garantire il conseguimento dell’equilibrio strutturale.

8.7 Il caso di Calvi Risorta (5.785 abitanti, provincia di Caserta)

Il caso di Calvi Risorta è una classica falsa partenza.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è stata attivata con la deliberazione del Commissario prefettizio con i poteri della Giunta comunale n. 26 del 23 giugno 2016. L’organo esecutivo non aveva predisposto lo schema di bilancio entro i termini di legge e,

come dispone l'art. 141, comma 2 del TUEL, il prefetto aveva sostituito la Giunta nominando al suo posto un commissario, con il compito di predisporre il documento contabile. In questi casi il Consiglio è tenuto ad approvarlo entro 20 giorni (pena il suo scioglimento).

Così è accaduto perché lo stesso commissario con i poteri questa volta del Consiglio comunale, il 5 luglio 2016, con la deliberazione n.7, ha attivato il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale.

Dalla richiamata deliberazione emergono forti squilibri, che si traducono nella stessa impossibilità di predisporre un bilancio in equilibrio. Le criticità sono tipiche degli enti con gravi squilibri (anticipazione di tesoreria al limite di quella concedibile; debiti certi liquidi ed esigibili d'importo rilevante; presenza di transazioni con piani di rateizzazioni non onorati; presenza di uno squilibrio di competenza; presenza di uno squilibrio di cassa; presenza di potenziali debiti fuori bilancio; presenza di rischi da contenzioso).

Nella deliberazione si richiamava, a sostegno della criticità rilevata, una nota del responsabile finanziario in cui si evidenziava come i debiti fuori bilancio fossero determinati da una grave situazione amministrativa (ripiano di disavanzi pregressi di società partecipate in fallimento; sentenze del Giudice di Pace e in accoglimento dei ricorsi - decine di migliaia - proposti avverso i verbali per violazioni alle norme del Codice della Strada elevati a mezzo di n. 2 sistemi di rilevazione elettronica della velocità, con condanna dell'ente alle spese di lite; espropri finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche condotti in modo difforme dalla normativa di riferimento, con conseguenti vertenze e condanna dell'ente al pagamento della sorte capitale, degli interessi e del risarcimento per illegittima occupazione; parcelle legali di ammontare ben più elevato rispetto agli impegni di spesa, spesso riferiti al solo acconto, assunti con l'affidamento dell'incarico da parte dell'ente).

Nonostante la gravità della situazione, il commissario prefettizio proponeva, con parere favorevole del responsabile finanziario e dell'organo di revisione, l'attivazione della procedura di riequilibrio pluriennale, di cui era evidente la mancanza di presupposti.

Il Comune, infatti, non è stato in grado di approvare il piano pluriennale di riequilibrio e neppure il bilancio preventivo per il 2016 - 2018.

Tale situazione era puntualmente segnalata dal Segretario comunale, come Responsabile del servizio finanziario ad interim che, con nota del 01/10/2016, evidenziava all'Organo revisore le difficoltà economiche dell'Ente, rappresentando di non essere in grado di predisporre lo schema di bilancio di previsione 2016/2018 per la

perdurante impossibilità di procedere al ripiano delle condizioni di squilibrio rilevate, facendo ricorso alle misure previste dagli artt. 193 e 194 TUEL. Il Segretario comunale ripresentava la sussistenza di tutte le condizioni previste per il dissesto finanziario.

L'Ente locale registrava, infatti, un ingente importo per fatture inevase dal 2012 (di cui appena un terzo riferibile alla gestione corrente per l'anno 2016) che, in raffronto con le entrate correnti incassate denotava già di per sé l'evidente situazione di squilibrio, in termini di cassa, dell'Ente locale.

L'irregolarità della gestione finanziaria era dimostrata anche dal costante e cronico ricorso all'indebitamento di tesoreria, e di entrate aventi specifica destinazione ex art. 195 TUEL, i cui fondi non erano ricostituiti.

Il comune, rilevava inoltre la notifica di alcuni pignoramenti, come terzo pignorato, da parte di creditori nei confronti del Consorzio unico di Bacino delle Province di Napoli e Caserta, in liquidazione, il cui affidamento di servizio era già cessato e le cui relative somme, pur accantonate, non erano disponibili in termini di cassa.

Particolarmente complessa la situazione dei residui, che sono stati oggetto di un riaccertamento con la Delibera di Giunta n. 46 del 19/05/2015. Tale azione ha comportato, tra l'altro, la cancellazione dei residui da parte del Commissario (Del. n. 16 del 20/05/2016) e la rilevazione di numerosi crediti inesigibili, con accertamento di un ingente disavanzo straordinario di amministrazione (di cui il Consiglio comunale aveva approvato un ripiano trentennale).

Si rileva inoltre che le anticipazioni di tesoreria non consentono comunque il pagamento delle spese obbligatorie per legge, con la conseguente impossibilità di garantire l'assolvimento delle funzioni e servizi indispensabili. E si rileva lo sfioramento di 5 parametri di deficitarietà strutturale (1, 2, 3, 4 e 8, vedi sopra).

Il commissario prefettizio con i poteri del consiglio comunale avvia il comune di Calvi Risorta al dissesto finanziario con deliberazione n. 10 del 03/10/2016. La cosa che stupisce è che gli stessi attori, di fronte a squilibri risalenti, come quelli evidenziati, abbiano modificato in un periodo così breve, pochi mesi, il loro giudizio, passando da una valutazione positiva su un possibile riequilibrio pluriennale alla dichiarazione del dissesto.

8.8 Il caso di Capua (19.036 abitanti, provincia di Caserta)

Il caso del comune di Capua è classificabile nelle false partenze.

Le situazioni di squilibrio di bilancio che avrebbero richiesto interventi straordinari di riequilibrio hanno indotto il consiglio

comunale ad attivare la procedura di riequilibrio (delibera dal consiglio comunale n. 18 del 27 maggio 2013), con l'indicazione al responsabile finanziario di istruire il piano di rientro.

Dalla delibera emerge la confusione tra le due fattispecie previste dall'ordinamento per superare gravi criticità finanziarie (secondo i revisori il consiglio comunale avrebbe dovuto attivarsi "con immediatezza al fine di evitare ulteriori danni ... e quindi, a voler adottare nell'immediatezza atti deliberativi di Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 243 bis o dell'art. 244"). Le criticità evidenziate nella delibera facevano, in effetti, propendere per la seconda fattispecie (cospicuo disavanzo, ingenti debiti in bilancio non onorabili per mancanza di liquidità, difficoltà di attuare alienazioni, carenza di liquidità, inasprimento del contenzioso e delle procedure esecutive).

L'ente sostiene di non essere in grado di far validamente fronte al deficit finanziario con i mezzi ordinari messi a disposizione dall'ordinamento vigente, sia per la natura di alcuni debiti, che per il loro ammontare esorbitante sul complesso delle entrate comunali. Anche eliminando tutte le spese tecnicamente non obbligatorie e incrementando al massimo tutte le entrate disponibili, il Comune non sarebbe in grado di far fronte ai suoi impegni, anche con una negoziazione o transazione con i creditori, poiché la massa dei debiti non rende verosimilmente possibile un accordo transattivo che preveda tempi ragionevoli accettabili.

Queste considerazioni sono aggravate dalle considerazioni dei revisori che denunciano molte irregolarità (mancato rispetto dell'ordine cronologico, mancato riconoscimento di debiti fuori bilancio, incongruenze tra i dati di gestione e del rendiconto approvato, mancata adozione di provvedimenti tesi ad accertare la reale capacità dell'ente al fine di poter garantire i servizi essenziali, presunte irregolarità nell'affidamento del servizio di riscossione dei tributi).

Queste difficoltà si riflettono nell'impossibilità del comune di predisporre il Piano nei 60 giorni previsti. Al suo posto con delibera n. 40 del 28/08/2013 il consiglio comunale decide il dissesto.

Alla Corte dei Conti, con la deliberazione 275 del 14 novembre del 2013, non resta che prendere atto della situazione.

8.9 Il caso di Casalduni (1.474 abitanti, provincia di Benevento)

La vicenda del comune di Casalduni (BN) vede l'intreccio di profili tra loro distinti, ma comunque strettamente connessi, che hanno contribuito ad acuire le criticità gestionali dell'ente, tanto da portarlo in tempi celeri alla dichiarazione di dissesto. Tale vicenda consente, inoltre, di soffermarsi sugli adempimenti che incombono sull'ente

locale, laddove questo aderisca alla procedura di riequilibrio pluriennale, rispetto al dissesto.

Il consiglio comunale ha richiesto l'attivazione della procedura di riequilibrio con la delibera 11 del 28 novembre 2011. Dalla richiesta emergono numerosi fattori di squilibrio, quali la parziale sovra estimazione di alcune entrate della parte corrente; il ricorso eccessivo all'indebitamento per opere pubbliche; il ricorso sistematico all'anticipazione di cassa; la presenza di piani di rientro sottoscritti con alcuni creditori non completamente onorati per difficoltà di cassa; un notevole contenzioso con molte di pratiche il cui importo è di non facile determinazione; debiti con fornitori non erogabili per mancanza di liquidità; retribuzioni non erogate al personale; debiti fuori bilancio non riconosciuti e quantificati sommariamente).

Si deve rilevare come gli amministratori locali non hanno tenuto in considerazione che l'adesione alla procedura di riequilibrio pluriennale non esonera dall'obbligo di predisposizione e approvazione dei bilanci. L'omessa presentazione del bilancio consuntivo 2012 (prima) e preventivo 2013 (dopo) ha comportato l'intervento del Prefetto che ha diffidato l'ente ad adempiere entro 20 giorni. Sennonché, a seguito di una prima diffida, il Comune ricorreva al TAR per ottenere l'annullamento del decreto prefettizio, motivando la propria richiesta con la circostanza secondo cui si era fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Il TAR Campania (ordinanza n. 17 del 9 gennaio 2013) respingeva la domanda dell'ente locale che decideva, per un verso, di abbandonare la procedura del riequilibrio finanziario pluriennale non presentando il Piano nei termini previsti; e, dall'altra, di predisporre il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012.

In seguito il Comune approva (tardivamente) il consuntivo 2012, ma non il bilancio di previsione 2013, e tale omissione determina una seconda diffida da parte del Prefetto (4 dicembre 2013).

La mancata presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte del Comune di Casalduni è rilevata dalla Corte con deliberazione numero 276 del 14 novembre 2013, dove si osserva che, al posto del Piano è stato trasmesso dal comune un atto di revoca della precedente delibera (motivato dalle difficoltà intervenute con il prefetto). La Corte costata la scadenza del termine perentorio e avvia la procedura del dissesto guidato (art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011, che prevede l'assegnazione al Consiglio dell'ente di un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto finanziario).

Il Comune continua a essere inadempiente – sull'adozione del bilancio di previsione 2013 – per cui il Prefetto nomina un

Commissario ad acta e, previa sospensione del Consiglio comunale, nomina il Commissario prefettizio per la temporanea amministrazione dell'ente.

Il Commissario ad acta dà atto dell'impossibilità di approvare lo schema di bilancio 2013, poiché non riesce a raggiungere il pareggio finanziario (del. n. 1 del 31 gennaio 2014).

Si giunge quindi alla dichiarazione del dissesto. Il Commissario straordinario richiede alla struttura comunale di procedere con la puntuale ricognizione delle fattispecie debitorie extra bilancio, da cui emerge l'impossibilità di procedere al riequilibrio e la necessità di dichiarare il dissesto finanziario dell'Ente (del. n. 2 del 27 marzo 2014).

8.10 Il caso di Cerreto Sannita (4.083 abitanti, provincia di Benevento)

Il caso di Cerreto Sannita è la storia di un forte scontro tra l'amministrazione e la sezione regionale della Corte, che termina con la deliberazione del dissesto da parte del consiglio comunale per la sola ragione, esplicitata nella delibera 41 del 6 dicembre 2015, di evitare la nomina del commissario prefettizio.

Nella richiamata delibera si sostiene, con un certo piglio, che nel 2015, il disavanzo di amministrazione risultante dal conto consuntivo dell'anno precedente è stato completamente ripianato e che, a seguito di ciò, non vi sono altri disavanzi da colmare. Con il bilancio 2015 è stata effettuata, contestualmente, la salvaguardia degli equilibri di bilancio e il comune non si trova nelle condizioni di ente strutturalmente deficitario.

Di conseguenza ad avviso del comune non sussistono le condizioni per la dichiarazione del dissesto, che è dichiarato, obtorto collo, dopo una lunga vicenda piena di contrasti.

Il comune ricorre alla procedura di riequilibrio con la delibera numero 6 del 27/03/2013 e approva, entro il termine previsto di 60 giorni, il piano finanziario pluriennale (delibera numero 15 del 26/05/2013).

Il Ministero dell'interno valuta il Piano in modo favorevole, mentre la Corte ne delibera il diniego (deliberazione n. 1 del 07/01/2014), valutandolo non congruente ai fini del riequilibrio.

La Corte nella disamina del Piano rileva un utilizzo considerevole delle anticipazioni di tesoreria, che hanno portato il comune allo sfioramento del relativo parametro di deficitarietà (numero 9). Nella valutazione delle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti verso i fornitori la Corte rileva che la tipologia dei crediti, in gran

parte riconducibili a spese rientranti nella gestione ordinaria, (pagamento utenze per le scuole e per gli immobili di proprietà comunale, gasolio per lo scuolabus, servizi per il trasporto dei disabili, manutenzione ordinaria) denota una grave difficoltà ad assolvere le funzioni e i servizi indispensabili (anche se, in verità, tali fattispecie sono rilevabili in tutti i comuni che ne hanno usufruito). La Corte rileva inoltre inattendibilità negli incrementi di entrata prospettati dal comune per il conseguimento dell'equilibrio del Piano.

Il Comune, forte anche del parere positivo del ministero dell'Interno (che accade raramente nelle istruttorie sui Piani) impugna tale diniego, dinanzi alla Corte dei conti a sezioni riunite in speciale composizione, chiedendone l'annullamento (con conseguente approvazione del Piano rigettato). La Corte in speciale composizione dichiara l'inammissibilità per motivi di procedura dell'impugnazione (l'ente ricorrente non aveva notificato il gravame al Ministero dell'Interno e alla Prefettura competente).

Il comune a questo punto si avvale della procedura, da poco introdotta dall'art.3 comma 2 del DL 16/2014, che consente il riaccertamento dei residui attivi e passivi ai fini della predisposizione del rendiconto alla gestione 2013, con il conseguente abbattimento del disavanzo di amministrazione.

Il nuovo piano (delibera n. 5 del 6 aprile 2014, integrata da ben altre 6, per tenere conto delle osservazioni in fase istruttoria) è di nuovo approvato dal Ministero, ma non dalla Corte dei conti che non rileva nessun miglioramento rispetto al Piano originario (deliberazioni 169 e 204 del 2015).

Nuovamente il Comune impugna la deliberazione dinanzi la Corte dei Conti sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, che questa volta rigetta il ricorso, aprendo la strada al dissesto guidato (deliberazione del dispositivo n. 78 del 21 ottobre 2015). A seguito del dispositivo della sentenza della Corte dei conti, il Prefetto di Benevento notificava al Comune la diffida a convocare il Consiglio comunale per l'approvazione dello stato di dissesto ai sensi dell'art. 243 quater, comma 7 TUEL. Il comune ricorre al TAR di Napoli contro il dispositivo del prefetto (per annullamento e sospensione). Ma il TAR respinge la richiesta del comune limitatamente alla sospensiva il 2 dicembre 2015 (è di poco prima la sentenza n.64 della Corte dei Conti-Sezioni Riunite in speciale composizione pubblicata in data 24.11.2015, che respinge il ricorso del comune).

A questo punto il Comune dichiara lo stato di dissesto finanziario ai sensi dell'art. 243-quater, comma 7 TUEL, in quanto atto dovuto, ma tiene a precisare che l'Ente non si trova nelle condizioni di cui

all'art. 244 TUEL atteso che ha provveduto ad un'attenta gestione di riduzione delle spese correnti e di aumento al massimo delle aliquote IMU, addizionale IRPEF e della TASI quasi al massimo, potendo così garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili. La situazione positiva, precisa sempre il Comune, è confortata dall'assenza di crediti liquidi ed esigibili di terzi, cui non si possa fare fronte ricorrendo alle modalità di cui all'art. 193 e 194 TUEL.

8.11 Il caso di Roccabascerana (2.366 abitanti, provincia di Avellino)

Il Comune di Roccabascerana (BN) perviene al dissesto a seguito dell'intricato sistema normativo che non ha lasciato alcuno scampo alle prospettive positive di riequilibrio dell'ente, che aveva chiuso in avanzo il bilancio dell'esercizio precedente alla dichiarazione di dissesto.

L'ente aveva dapprima stabilito il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (delibera 16 del 06/12/2012) e, approvando poi il piano di riequilibrio finanziario decennale (delibera n. 7 del 19/02/2013).

In seguito il Comune ha modificato il Piano (delibera 15 del 13/06/2013), per tenere conto delle norme sulle anticipazioni di liquidità nel frattempo introdotte dal legislatore.

A questo punto il comune, con delibera numero. 21 del 23/07/2013) revoca le precedenti deliberazioni consiliari n. 16/2012, n. 7/2013 e n. 15/2013. Le ragioni della revoca, esposte dal comune alla Corte, attengono l'utilizzo del fondo rotativo, considerato in primo momento e non più desiderabile in seguito. Ma la revoca, rileva il ministero nell'istruttoria, avviene dopo il termine perentorio dei 60 giorni e questo è equiparato alla mancata presentazione del Piano.

Di conseguenza, la Corte accerta il ritardo e avvia il dissesto guidato (deliberazione n. 137 del 10/04/2014).

Il Comune di Roccabascerana ricorre alle Sezioni Riunite in speciale composizione, che rigettano il ricorso, confermando l'orientamento della Sezione Regionale della Regione Campania (sent. n. 23/2014/EL). Le sezioni riunite confermano quindi che la revoca del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte del consiglio comunale dell'Ente debba essere assunta entro il 60° giorno, circostanza che non si è verificata.

E' pertanto data formale comunicazione alla competente Prefettura di Avellino per l'adozione dei procedimenti di legge consequenziali, consistenti nell'avvio del procedimento di dichiarazione di dissesto finanziario dell'Ente.

Puglia

8.12 Il caso di Casarano (20.489 abitanti, provincia di Lecce)

Il Comune di Casarano è un caso di Piano approvato in gestione che sfocia nel dissesto a seguito dell'attività di monitoraggio semestrale sul suo andamento da parte della Corte, che evidenzia una gravissima situazione nella valutazione della prima relazione. La corte registra, nella deliberazione 164 del 10 settembre 2014, una situazione che, se reiterata nel corso del successivo semestre, avrebbe portato a uno squilibrio ancor più grave, paventando il dissesto guidato.

Le criticità che portano al dissesto sono rilevate non solo dalla Corte dei conti, ma anche dagli organi del Comune che segnalano a più riprese la mancata coerenza del bilancio di previsione 2014 - 2016 rispetto ai contenuti del piano di riequilibrio finanziario pluriennale in gestione. La massa debitoria continua a produrre interessi che contribuiscono a far lievitare il debito dell'ente. Sussistono innumerevoli contenziosi e il comune versa in una condizione di mancanza di liquidità tale da non riuscire a onorare il pagamento delle spese obbligatorie per legge, tanto da non poter garantire l'assolvimento delle funzioni e servizi indispensabili.

La richiesta di attivazione della procedura era stata effettuata dal comune con la delibera numero 31 del 20 novembre 2012. In seguito (delibera numero 1 del 17 gennaio 2013) è stato approvato il Piano che, sottoposto alla consueta istruttoria, aveva ricevuto l'approvazione della Corte (deliberazione 153 del 24 settembre 2013). Ma la situazione non regge perché, dopo la prima verifica semestrale il comune, con delibera 52 del 24 ottobre 2014, dichiara il dissesto, di cui la Corte prende atto in una successiva deliberazione (la 189 del 6 novembre 2014).

8.13 Il caso di Melissano (7.307 abitanti, provincia di Lecce)

Il Comune di Melissano approda al dissesto a seguito della deliberazione con la quale la Corte dei Conti, accerta il perdurare dell'inadempimento da parte dell'Ente delle misure correttive necessarie per ripristinare gli squilibri di bilancio, e la sussistenza delle condizioni di dissesto finanziario (Delibera n° 174/PRSP/2016 del 10/11/2016). Il Prefetto notifica quindi la deliberazione della Corte dei Conti e il consiglio comunale delibera il dissesto (deliberazione n. 44 del 10/12/2016).

Questo è l'epilogo di una lunga storia la cui data d'inizio può essere fatta risalire di almeno tre anni e mezzo. E' dell'8 maggio

2013 la delibera del consiglio comunale con cui è attivata la procedura di riequilibrio, attuata per bloccare la strada del dissesto guidato cui la Corte stava indirizzando il comune per rispondere ai molteplici squilibri strutturali che lo caratterizzavano. La denuncia delle criticità risale ad almeno un anno prima se si considera la deliberazione della Corte 108 del 2012, in cui si chiedevano misure correttive; la 79 del 2013, in cui si denunciavano squilibri strutturali e la 103 del 2013 in cui si indicava la strada del dissesto guidato.

Il primo Piano di riequilibrio arriva con la delibera 35 del 6 luglio 2013 (in seguito integrata con la delibera 38 del 9 settembre per tenere conto delle osservazioni dell'istruttoria ministeriale) ed è respinto dalla corte (con deliberazione 1 del 2014). Il comune ricorre alle sezioni riunite in speciale composizione, che confermano la posizione della sezione regionale (deliberazione 14/2014/EL).

La richiamata novella legislativa del 2014 (comma 573 bis) rende possibile la riattivazione della procedura (delibera 5 dell'8 aprile 2014) e la ripresentazione del Piano (delibera 22 del 2 settembre 2014), che è oggetto di tre modifiche: anticipazioni di liquidità (34/2014); armonizzazione (9/2014); e riaccertamento straordinario dei residui (20/2015).

La Corte esamina il nuovo Piano riscontrando i risalenti squilibri aggravati rispetto alle passate verifiche e boccia il Piano, con la deliberazione 79 del 2 marzo 2016 (anche in questo caso il comune ricorre alle sezioni riunite, che dichiarano inammissibile il ricorso, 13/2016/EL). Saranno necessari altri sei mesi per giungere all'ennesimo pronunciamento della Corte, la richiamata deliberazione 176/2016, che apre la strada al dissesto.

8.14 Il caso di Monteparano (2.395 abitanti, provincia di Taranto)

Il Comune di Monteparano dichiara il dissesto dell'Ente (delibera del consiglio comunale numero 1 del 14 gennaio 2017) a seguito della bocciatura del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della Corte dei Conti (del. n. 197 del 10/11/2016), che nel suo esame ha accertato, oltre ai consueti squilibri, la violazione dell'art. 4 D.M. 2 aprile 2015¹⁴⁵ e l'errata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità ricevute dalla Cassa Depositi e Prestiti.

¹⁴⁵ Tale decreto determina "Criteri e modalità di ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118 del 2011".

Il comune aveva attivato la procedura con deliberazione del consiglio comunale 23 del 26 ottobre 2015 e presentato il Piano con delibera numero 3 del 23 gennaio 2016.

Basilicata

8.15 Il caso di Lagonegro (5.557 abitanti, Potenza)

Il caso di Lagonegro è particolare perché registra un doppio diniego da parte della Corte. Il comune si era visto respingere il Piano dalla sezione regionale della Basilicata con deliberazione numero 4 del 2015. Le motivazioni richiamate in apertura nella nuova deliberazione (34 del 6 luglio 2016) erano molto nette: inattendibilità delle risultanze riportate nel Piano; difformità rispetto agli elementi essenziali codificati dalla norma; incongruenza rispetto all'obiettivo di ripiano e ai mezzi utilizzati per conseguirlo; incongruenza per mancanza di misure volte a correggere i comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria; mancata adesione al fondo di rotazione.

Il comune, utilizzando la possibilità introdotta dal legislatore, di riformulare il Piano, ha riattivato la procedura, impegnando "gli uffici competenti a predisporre un nuovo Piano di riequilibrio, recependo le indicazioni e raccomandazioni della Corte dei conti" (delibera numero 4 del 26 febbraio 2015). La prefettura di Potenza, anziché avviare il dissesto, (come previsto dall'articolo 2, comma 6 del decreto legislativo 149 del 2011), trasmette alla Corte la delibera comunale che riapre il procedimento (la numero 8 del 1 giugno). Il 30 giugno il comune approva un nuovo Piano (delibera numero 15), che trasmette alla Corte l'8 luglio 2015.

Nel frattempo il Ministero dell'Interno comunicava alla Corte (con nota del 14 marzo, e relazione finale dell'11 maggio) che il comune avrebbe potuto elaborare un nuovo Piano entro il 30 giugno 2015, "subordinatamente", come previsto dalle norme di proroga, "all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso sia come aumento dell'avanzo di amministrazione che come diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato" e che questo non si era verificato.

Del resto sarebbe stato difficile certificare una situazione diversa poiché il comune, aveva proceduto alla revisione dei residui attivi e passivi in base al processo di armonizzazione (riaccertamento ordinario, in base all'articolo 3, comma 4 del decreto legislativo 118, e straordinario, in base all'articolo 3, comma 7), che fisiologicamente tendono a peggiorare il disavanzo.

La contrapposizione tra organo di controllo e comune è netta ed emerge nell'adunanza pubblica del 31 maggio 2016, in cui quest'ultimo evidenzia che "il peggioramento in termini di disavanzo di amministrazione si riscontra solo ed esclusivamente con il rendiconto 2014, atteso che già con il successivo rendiconto 2015,... diminuisce in maniera consistente". La non riproposizione del Piano "comporterebbe l'avvio della procedura di dissesto dell'ente", sostiene inoltre il comune, nonostante questo abbia "molteplici indici economici e finanziari più che positivi, volti a un celere risanamento".

Dal confronto scaturisce un'ordinanza, con cui la Corte "va a vedere": richiede al comune di spiegare perché, nelle nuove deliberazioni, non sia stato argomentato il peggioramento del saldo; se questo sia "conseguenza, diretta immediata ed esclusiva" del riaccertamento, ordinario e straordinario, dei residui; quali siano "in concreto" i profili di miglioramento del quadro finanziario. Sulla base delle risposte, inviate il 9 giugno 2016, ritenute inadeguate, giunge poi alla decisione negativa.

Dalla sommaria ricostruzione della situazione di fatto emerge una netta contrapposizione tra la volontà del comune di evitare il dissesto finanziario e la propensione dell'organo di controllo (e del ministero dell'interno) a confermare le considerazioni sviluppate nel primo diniego. Emergono inoltre: una certa ingenuità del comune nell'articolazione di risposte che non tengono conto di elementi inequivocabili posti dal legislatore (il non peggioramento del disavanzo); la sottolineatura puntuale di questi aspetti da parte degli organi di controllo, che tradisce insofferenza per le disattenzioni del decisore comunale; il peso supplementare che le procedure di armonizzazione dei bilanci rappresentano per gli enti che presentano criticità finanziarie (per i quali sarebbe stata forse utile la previsione di un percorso specifico).

Nonostante questa predisposizione negativa la Corte riesamina puntualmente il nuovo Piano presentato e "scopre", oltre alle inadempienze formali, un sostanziale rifiuto del comune di porre contrasto alle effettive criticità strutturali. E per questo motivo giunge al secondo diniego, aprendo la strada del dissesto.

La ricostruzione dell'istituto del riequilibrio, con il richiamo della giurisprudenza della Corte, pone l'accento sul profilo sostanziale: "adeguatezza delle misure di risanamento... rispetto ai fattori di squilibrio diagnosticati", che devono essere tali da non potere essere affrontati con gli ordinari strumenti previsti dal legislatore (articoli 193 e 194 del TUEL). La ragione è evidente: evitare l'abuso della "zona franca" in cui si viene a trovare il comune che attiva la procedura di riequilibrio, nel cui ambito "non può essere oggetto di

procedure finalizzate ad un eventuale dichiarazione di dissesto, né essere aggredito da procedure esecutive”.

La Corte si sofferma (ed esprime perplessità) sui numerosi interventi del legislatore che hanno introdotto deroghe al termine di presentazione del Piano (vedi sopra).

Si tratta di un vero e proprio caleidoscopio normativo, sul quale il comune ha cercato di arrampicarsi. Con la considerazione della possibilità di ripresentare il Piano, senza porre attenzione al presupposto (non rispettato poiché il disavanzo del 2014 era sensibilmente peggiorato rispetto al 2013). Con l'interpretazione estensiva della non chiarissima norma legislativa tendente ad adeguare il quadro conoscitivo alla situazione "temporalmente più ravvicinata" (il 2015 rispetto al 2014, che la Corte censura in linea di principio e rileva peraltro inattuata in via di fatto, poiché anche in questo caso si ha un peggioramento dello squilibrio). Con il riferimento alla diversa fattispecie trattata dal legislatore, relativa al Piano non approvato dal Consiglio (o nei tempi previsti) di cui è consentita la ripresentazione sulla base dei parametri di deficitarietà (non considerando che il comune aveva approvato un Piano, respinto dalla Corte).

La Corte entra comunque nel merito del Piano criticandone la struttura sostanziale. Quest'aspetto è molto importante, perché rappresenta l'essenza del controllo.

Il comune sostiene: il disavanzo di amministrazione diminuisce in maniera consistente; si è ripianata la prima annualità di disavanzo decennale e trentennale; sono stati definitivamente onorati tutti i debiti fuori bilancio; si è alienata parte degli immobili; l'anticipazione di tesoreria è stata ridotta.

La Corte risponde: il disavanzo 2015 è più elevato di quello del 2014; è sottostimato perché non considera le passività potenziali indotte dai molti contenziosi in essere; non considera il fondo crediti di dubbia esigibilità (che appare sottostimato rispetto alla mole di crediti imputati a esercizi successivi); è reso strutturalmente meno consistente dalla presenza di entrate una tantum.

Il ripiano del disavanzo decennale e trentennale (risultato della spalmatura delle anticipazioni e della revisione straordinaria dei residui) è un atto dovuto e non un indice di miglioramento. L'affermazione di avere onorato tutti i debiti fuori bilancio stride con il nutrito contenzioso in essere. I beni immobili si considerano ceduti al momento del rogito. Il tiraggio della tesoreria si è ridotto solo per l'afflusso dell'anticipazione di liquidità dello stato per il pagamento dei debiti arretrati.

Un elemento utile per la valutazione della criticità finanziaria di un comune è la relazione di fine mandato (prevista dal decreto

legislativo 149 del 2011), predisposta nel caso in esame per il periodo 2011 – 2015. Dalla relazione si evincono: un aumento delle entrate per accensione prestiti (e delle conseguenti spese per rimborso); il peggioramento dell'equilibrio di parte corrente; il peggioramento dello squilibrio tra residui attivi e passivi, nonostante l'operazione di accertamento straordinario; il peggioramento del rapporto tra competenza e residui; il peggioramento del rapporto tra residuo debito finale e popolazione residente.

Le criticità sostanziali del nuovo Piano sono, in primo luogo, il suo eccessivo sbilanciamento nel secondo quinquennio (in contrasto con l'indicazione opposta, indicata nelle Linee guida del 2012) e l'indicazione, per la prima fase, di misure aleatorie.

Il nuovo Piano è giudicato dalla Corte inattendibile, incapiente e incongruente. Del resto, sotto il profilo sostanziale, lo spazio è ricavato (come nel precedente respinto) dalla scadenza dei mutui in essere e dal pensionamento dei dipendenti, senza alcuno sforzo strutturale sul versante delle entrate e delle spese.

Il profilo dell'inattendibilità s'intreccia con la questione dell'accertamento dei residui, forzato dal processo di armonizzazione. Nel perimetro del Piano, rileva la Corte, deve entrare sia l'impatto derivante dalla cancellazione straordinaria per insussistenza operata dal comune (con determinazione dirigenziale), contestualmente all'approvazione del rendiconto per il 2014 (sulla base del decreto legislativo 188 del 2011), sia quella ordinaria, seguita a pochi mesi di distanza (delibera 41 del 2015), che ha determinato un ulteriore importante impatto negativo sul saldo (segno evidente della presenza di importanti sacche d'inesigibilità nei bilanci comunali).

Oltre a questo rilievo d'inattendibilità la Corte solleva un'altra questione di carattere generale (favorita dalla legislazione assistematica). La spalmatura trentennale del disavanzo va circoscritta al fondo pluriennale vincolato e al fondo crediti di dubbia esigibilità, poiché "le conseguenze sul maggiore disavanzo devono essere riconducibili a profili meramente tecnici, non preventivamente valutabili in sede di prima elaborazione del Piano" (delibera 4 del 2015 della Sezione Autonomie, che tratta la connessione tra armonizzazione e criticità finanziarie). La restante parte, di natura strutturale, va ricondotta alla rateazione decennale, che informa le procedure di riequilibrio, mentre il comune non distingue e spalma l'intera eccedenza negativa sul periodo più lungo.

Se si estendesse la facoltà di ripiano trentennale a tutte le tipologie di disavanzo, rileva la Corte, saremmo alla presenza di un'abrogazione tacita del principio "di equilibrio dinamico di bilancio (articolo 81 della Costituzione). Affermare che "bisogna assicurare

tale equilibrio in un orizzonte temporale di trent'anni equivale a dire che l'equilibrio non è, o al massimo è solo, un'aspirazione costituzionale nella disponibilità del legislatore" (così si è pronunciata la sezione regionale di controllo della Campania nella deliberazione numero 228 del 2015).

Nell'equilibrio del piano non sono inoltre rappresentate le rate di restituzione dell'anticipazione di liquidità concessa dallo stato per il pagamento dei debiti pregressi, elemento che, insieme al maggiore disavanzo individuato, rendono il Piano incapiente.

L'incongruenza del Piano attiene invece alla non introduzione di "misure volte a recuperare in via strutturale e definitiva i vari fattori di squilibrio dell'ente e cioè la cronica e strutturale incapacità di funzionare in assenza di fonti esterne di finanziamento". I sintomi sono evidenti: ricorso ordinario e ineliminabile a forme onerose di finanziamento; accumulo di debiti di funzionamento, con tempi medi di pagamento di 154 giorni.

L'utilizzo "a gradino" (365 giorni) dell'anticipazione di tesoreria è una prassi risalente dal 2008; conseguenza diretta l'utilizzo per il pagamento delle spese correnti di entrate a specifica destinazione. Lo squilibrio dei flussi di cassa, ricavabile dal questionario riguardante il rendiconto 2014 (inviato dai revisori contabili ai sensi della legge finanziaria per il 2006, legge 266 del 2005, commi 166 e seguenti), è molto elevato e denota "gravi irregolarità nella gestione del sistema di bilancio anche in termini di effettiva copertura 'a monte' degli impegni di spesa". Il fatto che queste problematiche non siano affrontate nel Piano con interventi di riequilibrio strutturale (compreso l'accesso al Fondo di rotazione, che prevede, in cambio di risorse concesse senza oneri, una serie di restrizioni nella formazione del bilancio) è indicativo dell'inerzia elusiva del comune, che addebita lo squilibrio alle "lungaggini burocratiche" del sistema di riscossione e all'incomprimibilità dei servizi essenziali. Ciò è duramente stigmatizzato dalla Corte.

La Corte rileva l'incapacità del comune di sostenere il proprio finanziamento ordinario con propri mezzi e la possibile violazione del divieto costituzionale d'indebitamento per spese diverse da investimenti.

Altro indicatore dell'inerzia del comune è la scarsa dinamicità nella gestione delle entrate proprie, rilevata da una flessione della capacità di riscossione, calcolata nel suo trend fisiologico, in contrasto con la filosofia del riequilibrio. Non sono previste misure di contenimento della spesa, oltre a quelle fisiologiche (non a caso il trend delle spese correnti è crescente; personale, prestazione di servizi, interessi passivi, spesa per organi politici). La persistenza di rilevanti passività potenziali prelude alla formazione di nuovi debiti

fuori bilancio; i contratti di finanza derivata, vero flagello dei bilanci dei comuni, fanno emergere flussi negativi.

Un aspetto di natura generale è la presenza nei comuni con criticità finanziarie, d'importanti debiti di funzionamento, una quota dei quali è spesso a carico di altri enti della pubblica amministrazione. Se è vero che, come rileva la Corte, "l'adempimento di obbligazioni di pagamento non può essere condizionato nel 'se' e nel 'quando' a circostanze esterne al rapporto" (come sostiene anche la Cassazione) è pur vero che questo problema non può essere lasciato all'anello terminale della spesa pubblica (il comune) che si trova ad attivare interventi finanziati da enti di livello superiore che non trasferiscono le somme dovute (si tratta di un aspetto della finanza multilivello che deve essere affrontato e in questa direzione sembra muoversi il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici).

L'organo di revisione del comune ha assunto una posizione pilatesca definendo il Piano "numericamente equilibrato", e le previsioni delle entrate correnti "pur se attendibili e congrue", bisognose di essere continuamente verificate.

Il comune di Lagonegro è entrato in dissesto il 7 novembre 2016, tre anni dopo la richiesta del primo Piano di riequilibrio.

Calabria

8.16 Il caso di San Lucido (6.047 abitanti, Cosenza)

Ancor più tormentata del caso di Lagonegro, è la vicenda del comune di San Lucido, approdato al dissesto a quasi quattro anni dalla richiesta di attivazione del Piano di riequilibrio.

La vicenda è singolare e registra ben quattro rimodulazioni del Piano.

Anche in questo caso la Corte fa riferimento alle irregolarità e criticità registrate in sede di esame del bilancio comunale, in attuazione della procedura prevista dalla legge finanziaria del 2006.¹⁴⁶ La Corte, a ridosso dell'attivazione della procedura di

¹⁴⁶ Il comma 168 dell'art.1 della legge 266 del 2006 è stato abrogato dal decreto legge 174 del 2012, convertito nella legge 213. In realtà il suo contenuto, significativamente ampliato, è stato ricollocato nel decreto legislativo 149 del 2011, in cui è rimasto il riferimento alla norma abrogata. Per rendere chiara l'azione del legislatore che, in questo caso, non brilla per linearità nel *drafting*, si riportano le due disposizioni.

Comma 168 della legge 266 del 2006, abrogato dall'art.3, comma 1-bis della legge 213 del 2012: [168. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora

riequilibrio da parte del comune, chiedeva l'adozione, entro tre mesi, di numerose misure correttive (delibera 46 del 2012). Le "necessarie misure" costituivano un lungo elenco di ventidue voci, tutte molto rilevanti, che mostravano la fragilità estrema della struttura finanziaria e amministrativa dell'ente. Il comune prende atto delle criticità evidenziate (delibera 24 del 22 agosto 2012) e, dopo pochi mesi, richiede l'attivazione del Piano (deliberazione 35 del 14 dicembre 2012).

Il Piano, approvato dal comune all'inizio del 2013 (delibera 3 del 22 febbraio), spiega che crisi finanziaria e disavanzo sono dovuti a "grave carenza strutturale e remota di liquidità, prodotta dal pagamento di pregresse passività correnti per spese di funzionamento non onorate nei termini (debiti per fornitura idrica, energia elettrica, Commissario per l'emergenza), nonché dalla riconosciuta difficoltà di riscossione delle entrate tributarie ed extra-tributarie". Due fattori di grande criticità, sintomatici del dissesto finanziario, cui si aggiunge il venir meno improvviso di trasferimenti correnti importanti dal livello di governo superiore (la regione). La liquidità è stata utilizzata per fronteggiare debiti risalenti e contenziosi, che hanno determinato la formazione di nuovi debiti fuori bilancio e di somme impegnate e non liquidate; la decisione è di inserire l'intera massa passiva nel Piano, in cui si chiede il ricorso al Fondo di rotazione.

Il Fondo di rotazione è stato oggetto di ampia trattazione. Annunciatane la richiesta di utilizzo per la copertura dei debiti fuori

accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno].

Prima parte dell'art.6, comma 2 del decreto legislativo 149 del 2011: [2. Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive [previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266], la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica].

Come si vede, anche eliminando l'inciso (poiché il comma abrogato non specificava le misure, ma si limitava a enunciarle) la nuova norma è applicabile e ripresenta sostanzialmente l'originario contenuto, inserito in una casistica più ampia.

bilancio, il comune ha precisato in seguito che tale scelta era stata prevista solo dopo l'approvazione da parte del legislatore, del decreto legge 133 del 2014, convertito nella legge 164 (articolo 43). Il Fondo rotativo è introdotto nel TUEL dalla riforma del 2012 (decreto legge 174) ed è configurato come serbatoio per la concessione di anticipazioni a enti locali che, attraverso la procedura di riequilibrio, abbiano avviato un percorso di risanamento finanziario (in seguito, come si argomenta in altra parte del testo, il legislatore ha esteso, con successive disposizioni, le possibilità di utilizzo del Fondo anche ad altre fattispecie).

L'anticipazione di liquidità presuppone la sussistenza di un'obbligazione già perfezionata che, per mancanza di cassa, non è stata pagata (in analogia con le anticipazioni trentennali concesse per il pagamento dei debiti pregressi); quindi, in origine, non può essere utilizzata per il pagamento di debiti fuori bilancio, che vanno preliminarmente riconosciuti. Tutto ciò fino all'intervento legislativo del 2014, che dispone per gli "enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale", la possibilità di prevedere, "per il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul" Fondo (comma 1 dell'art. 43). In seguito a questa innovazione normativa il comune inserisce l'utilizzo del Fondo, ma la commissione ministeriale contesta questa possibilità, poiché il comma 3 del richiamato articolo 43, prevede che "le entrate del fondo di rotazione rilevano ai fini del patto di stabilità interno nei limiti di 100 milioni di euro per il 2014 e di 180 milioni per gli anni dal 2015 al 2020...pertanto la possibilità di finalizzare il fondo di rotazione al ripiano dei debiti fuori bilancio è limitata alle nuove erogazioni...". In altre parole "dalla lettura del combinato disposto di cui al comma 1 e al comma 3 del predetto art. 43 emerge che la possibilità di utilizzare il fondo secondo quanto previsto al comma 1 è riconosciuta esclusivamente agli Enti che abbiano aderito alla procedura a partire dall'anno 2014".

Il comune ha chiesto e ottenuto l'accesso al Fondo nel 2013 e quindi, sostiene la Corte, "il regime vincolistico concernente l'utilizzazione delle risorse, *ratione temporis*, è quello della disposizione normativa applicabile alla dotazione del fondo nel 2013", richiamando a sostegno anche la deliberazione della sezione delle autonomie (14 del 2013) che aveva specificato come l'eventuale modifica del Piano "non influisce sui ripetuti vincoli di destinazione" (solo se il comune avesse ottenuto ulteriore liquidità dal Fondo nel 2014 avrebbe potuto utilizzarla per il finanziamento dei debiti fuori bilancio).

Nell'equilibrio apparente rappresentato nel Piano dal comune, la Corte rileva inoltre "la carenza dei necessari prodromici accordi con i creditori in ordine alla rateizzazione del proprio credito previsto unilateralmente dall'Ente nell'arco di dieci anni". Quest'adempimento, ricorrente nei comuni con gravi criticità finanziarie, appare di complessa realizzazione; pesano molti fattori: la difficoltà di eseguire ex-ante, una precisa ricognizione; la necessità di coinvolgere una massa estesa di soggetti in poco tempo; la stipulazione di accordi transattivi che implicano la sottoscrizione di liberatorie reciproche.

Dopo pochi mesi il comune rimodula il Piano originario (delibera 46 del 26 ottobre 2013), per ottemperare alla disposizione contenuta nel decreto legge 35 del 2013, convertito nella legge 64, che aveva disposto per gli enti locali che avessero deliberato il riequilibrio e ottenuto l'anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi, la "corrispondente modifica" del Piano, "da adottarsi obbligatoriamente entro sessanta giorni dalla concessione della anticipazione da parte della Cassa depositi e prestiti" (articolo 1, comma 15). Nel nuovo Piano, rileva la Corte, non è prevista tra le passività la restituzione dell'anticipazione ottenuta.

A distanza di un anno (!) (deliberazione 46 del 29 novembre 2014), il comune rimodula ulteriormente il Piano, per tenere conto della ulteriore anticipazione di liquidità ottenuta per il 2014 ai sensi del decreto legge 66 del 2014, convertito nella legge 89 (articolo 32, comma 1), senza considerare, neppure in questo caso, l'anticipazione ottenuta tra le passività. Il decorso di un tempo così lungo rappresenta un'anomalia rispetto alla scansione prevista dal TUEL, che si protrarrà ancora di un altro anno, per considerare l'accertamento straordinario dei residui, eseguito ai sensi del decreto legislativo 118 del 2011 (deliberazione 22 del 10 dicembre 2015).

A conclusione di questa lunghissima vicenda la commissione ministeriale esprime un giudizio complessivamente negativo sul Piano che "non appare conforme ai contenuti richiesti dalle disposizioni normative di riferimento ed alle indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei conti, con particolare riferimento alla incerta quantificazione della massa debitoria e alla scarsa attendibilità delle misure poste in essere per garantire il risanamento".

Il lungo arco temporale ha creato la condizione per cui, al rendiconto 2011 (l'ultimo approvato alla data di adozione della prima stesura del Piano), si sono aggiunti quelli riguardanti gli esercizi successivi (fino al 2015); la Corte ha quindi potuto considerare

questi documenti nella valutazione dei fattori di riequilibrio, con particolare riferimento alle disposizioni legislative che prevedevano l'iscrizione di un fondo svalutazione crediti dei residui attivi, in vista del processo di armonizzazione dei bilanci.

Anche in questo caso l'intervento del legislatore si presenta piuttosto ingarbugliato. Il decreto legge 95 del 2012, convertito nella legge 135 dispone (articolo 6, comma 17), per avviare il processo di riduzione dei residui, l'istituzione nel bilancio di previsione di "un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni", con la possibilità di mantenimento delle somme di cui i responsabili finanziari abbiamo certificato l'elevato tasso di riscuotibilità (approvato dai revisori). Queste percentuali, che in pratica cancellavano un quarto degli accertamenti più vetusti (difficilmente tramutabili in incassi), sono state più volte ritoccate¹⁴⁷.

Il decreto legge 35, nel disciplinare le importanti anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali, dispone, (articolo 1, comma 17) per i comuni beneficiari, l'elevazione al 50 per cento per i 5 esercizi finanziari successivi all'erogazione della stessa. In seguito la percentuale è ridotta al 30 per cento (articolo 11-bis, comma 2 del decreto legge 76 del 2013, convertito nella legge 99). Per l'anno 2014 (il secondo dei cinque), la percentuale è poi ulteriormente abbassata al 20 per cento (articolo 3-bis, comma 1, decreto legge 16 del 2014, convertito nella legge 68). E' evidente il tentativo di queste disposizioni, assunte a poca distanza una dall'altra, di assecondare le difficoltà incontrate dai comuni nel contemperare equilibrio finanziario e cancellazione di poste che lo sostenevano in modo aleatorio. Un analogo effetto, di natura fittizia, sull'equilibrio finanziario, è prodotto dall'errata contabilizzazione delle anticipazioni erogate dallo stato, non completamente sterilizzate rispetto al saldo.

Un elemento di forte criticità finanziaria, rileva la Corte, è nella limitata trasformazione degli accertamenti in incassi (che non supera, in molti casi, il 10 per cento; anche le riscossioni di entrate molto specifiche, come la Tarsu o quelle che finanziano il servizio idrico e le violazioni del codice della strada, sono molto basse). La conseguenza si rileva nella difficoltà del comune di assolvere le proprie obbligazioni, con il paradosso di una flessione del trend dei pagamenti nel periodo in cui sono acquisite le anticipazioni di

¹⁴⁷ Per un'applicazione vedi, più avanti, il caso del comune di Favara.

liquidità erogate dalla Cassa Depositi e Prestiti. Dai dati di bilancio è possibile desumere, rileva la Corte, anche un rilevante incremento dei residui attivi, nonostante il procedimento di revisione straordinaria attuato ai sensi del decreto legislativo 118 del 2011.

La questione dei debiti fuori bilancio rappresenta un elemento cruciale per valutare l'attendibilità complessiva del Piano ("Il fenomeno dei debiti fuori bilancio è indizio di una consistente patologia nella gestione del bilancio che evidenzia una sottostima delle proprie spese"); denota, aggiunge la Corte, "una situazione di grave disordine contabile, ma soprattutto una non veritiera rappresentazione delle scritture contabili". La struttura amministrativa dovrebbe informare "con immediatezza il responsabile del servizio economico-finanziario, che deve attivare il procedimento previsto dalla legge senza ritardo"; questo per evitare un nuovo aggravio finanziario per il comune. La compromissione degli equilibri di bilancio derivanti dall'emersione dei debiti può portare al dissesto e presupposto del Piano è proprio una ricognizione dei "debiti riconoscibili" che consenta "l'emersione della complessiva situazione debitoria dell'Ente, funzionale all'adozione di un piano di risanamento del bilancio dell'Ente, effettivo ed efficace"; altrimenti si altererebbe l'attendibilità complessiva del Piano stesso (deliberazione della sezione di controllo della Basilicata 114 del 2014). Per questo la procedura prevede la possibilità di una rateizzazione decennale, subordinata all'accettazione da parte dei creditori.

L'indeterminatezza dei debiti fuori bilancio, insieme alla crisi di liquidità, alla difficoltà di incassare le entrate (anche dei servizi), oltre alla mancata realizzazione delle dismissioni immobiliari previste nel Piano, ha indotto la Corte a esprimere un parere negativo (deliberazione 63 del 30 giugno 2016), che ha portato il comune al dissesto deliberato l'11 novembre 2016.

8.17 Il caso di Squillace (3.490 abitanti, provincia di Catanzaro)

Anche il caso del comune di Squillace va inquadrato nelle false partenze. Il comune è entrato in dissesto il 19 settembre 2014 e la vicenda preliminare è ricostruita nella coeva relazione dell'organo di revisione. Il comune ha attivato la procedura di riequilibrio nel novembre 2013 (delibera 19) e approvato il Piano nel gennaio dell'anno seguente (delibera 1 del 2014). Nel Piano si evidenziavano sentenze esecutive, procedure espropriative, acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa, passività potenziali per controversie in atto e l'accumulazione d'ingenti debiti fuori bilancio, con decisiva compromissione della programmazione e degli equilibri di bilancio.

A fronte di queste criticità strutturali il rimedio si concentrava in modo preponderante sulla dismissione del patrimonio immobiliare, obiettivo di difficile realizzazione sia per la complessità organizzativa (inventario dei beni, situazione catastale complessa, scarsa commerciabilità, assenza di competenze tecniche adeguate), sia per quella finanziaria (crisi della domanda). L'altro elemento per consolidare l'equilibrio consiste nell'aumento delle entrate ("aumento delle tariffe del servizio idrico per la copertura totale del servizio") ma, anche in questo caso, si registra la "difficoltà di riscossione delle entrate proprie", che "è stata la causa della formazione di consistenti residui attivi, e quindi di crediti divenuti di difficile esazione se non addirittura inesigibili" (non a caso il revisore indica come rimedio "la creazione di un corposo quanto competente ufficio tributi").

Lo squilibrio consistente tra residui attivi (per grande parte, risalenti e quindi presumibilmente inesigibili) e passivi (potenziali pagamenti da eseguire, gravati dagli oneri del ritardo) fotografa il quadro negativo registrato anche dagli indicatori di deficitarietà. La conseguenza si riflette sullo squilibrio di parte corrente, che porta il revisore a consigliare il dissesto dell'ente, deliberato pochi giorni dopo.

8.18 Il caso di Anoa (2.212 abitanti, provincia di Reggio Calabria)

Il comune di Anoa ha deliberato di attivare il riequilibrio nel dicembre 2012 (delibera 23), ma non è riuscito a costruire il Piano nel termine previsto (che era ancora quello originario di 60 giorni, successivamente, nel 2014, ampliato a 90). Al suo posto ha approvato, nel marzo del 2013, una deliberazione di revoca della precedente (delibera 10).

Il revisore contabile, nell'approvare il ricorso al riequilibrio, aveva evidenziato i consueti squilibri strutturali (esistenza di uno "stato debitorio pregresso, che genera una consistente mole di debiti fuori bilancio da riconoscere, così come da segnalazioni dei responsabili dell'area amministrativa e tecnica; aumento dell'indebitamento verso i fornitori per spese ordinarie; scarsa capacità di riscossione delle entrate; restrizione dei trasferimenti erariali; continuo ricorso strutturale ad anticipazioni di tesoreria).

La Corte si è trovata ad esaminare non il Piano, ma la revoca della procedura che prevede la sua redazione, motivata da considerazioni su nuove criticità finanziarie dell'ente ("l'esame da un lato della situazione contabile e dall'altro delle partite debitorie, ha portato a rilevare che il successivo riequilibrio non avrebbe

probabilmente portato al risanamento completo della situazione finanziaria”) e la richiesta di “procedere ad ulteriori approfondimenti, al fine di definire compiutamente la situazione debitoria... e la relativa copertura”.

Di fronte a questa richiesta la Corte non ha potuto non rilevare (nella deliberazione 18 del 2013) che il dispositivo legislativo prevede un termine perentorio per la redazione del Piano e un preciso percorso in caso di mancata approvazione (l’attivazione della procedura del “cosiddetto dissesto guidato”). La ragione di questa “rigidità” è comprensibile; con l’attivazione della procedura si comprimono diritti soggettivi e ciò è ammissibile solo alla presenza di tempi certi e motivazioni congrue (non a caso anche la deliberazione-quadro numero 16 del 2012 della sezione autonomie della Corte afferma la necessità di “assicurare una rigorosa osservanza della procedura prestabilita anche al fine di evitare inutili manovre dilatorie volte a ritardare in un più ampio arco di tempo le soluzioni che devono essere applicate tempestivamente”).

La Corte si sofferma specificamente sulla questione della revoca, invocata dalla seconda delibera comunale, affermando che, dalla giurisprudenza consolidata sul punto, si ricava che l’istituto “atto di secondo grado, non può ... esser adottato nei riguardi di un pregresso provvedimento espressione di un potere ormai venuto meno, nella specie per l’intervenuta scadenza del termine perentorio”. In altre parole, la revoca è circoscritta ai provvedimenti amministrativi “ad efficacia durevole” (art. 21-quinquies della legge 241 del 1990).

In conclusione la Corte non può che invocare l’art. 6, comma 2, del decreto legislativo numero 149 del 2011, che assegna venti giorni al comune per la dichiarazione del dissesto.

8.19 Il caso di Belcastro (1.400 abitanti, provincia di Catanzaro)

La vicenda del Comune di Belcastro (CZ) è interessante per il contrasto che si viene a creare tra il Consiglio comunale e la Corte dei conti.

Il Comune di Belcastro, rilevando una precaria situazione finanziaria sin dall’anno 2013, ricorre alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ponendo in campo le azioni di innalzamento delle aliquote e le alienazioni di beni patrimoniali per far fronte alla massa passiva generata.

Elaborato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, la Corte accerta la ricorrenza dei presupposti di cui all’art. 243 quater,

comma 7 TUEL¹⁴⁸ (delibera n. 20 del 18/04/2013) e, per l'effetto, trasmette la decisione al Prefetto perché diffidasse il Comune ad assumere la deliberazione di dissesto nei successivi 20 giorni.

Il Consiglio comunale impugna la deliberazione della Corte dei Conti, lamentando come sia stato ignorato il ruolo e la funzione istruttoria della Commissione ministeriale (la quale può procedere ad acquisizioni documentali e richieste istruttorie, che determinano una possibile sospensione della procedura amministrativa), così come ribadito nelle Linee guida approvate, al riguardo, dalla Sezione Autonomie; come sia stato fatto venire meno ogni apporto partecipativo del Comune, omettendo anche di indicare i possibili correttivi da apportare al deliberato piano di riequilibrio. Tale condotta della Corte avrebbe inoltre innescato secondo il comune, senza attendere il completamento della prescritta istruttoria ministeriale, un meccanismo procedurale che porta al commissariamento e all'avvio del procedimento di scioglimento del Consiglio comunale.

Nonostante il ricorso proposto, il Prefetto di Catanzaro procede ugualmente a diffidare il Comune che – lamentando la circostanza nelle sue memorie difensive – in pendenza del giudizio della Corte dei Conti a Sezioni Riunite, dichiara il dissesto dell'Ente, in quanto atto dovuto.

Con la sentenza N. 2/2013/EL, la Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, ripercorre l'evoluzione normativa e le basi giuridiche a fondamento della procedura, rilevando come – nel caso di specie – la delibera della Sezione regionale di controllo per la Calabria fosse stata adottata in conformità a un'errata applicazione della legge, in quanto, ai sensi dell'art. 243-quater, commi 1 e 2, del TUEL, ai fini della sua adozione, la Sezione regionale di controllo avrebbe dovuto, in ogni caso, attendere l'esito dell'istruttoria della Commissione ministeriale di cui all'art. 155 TUEL. Per questo, la delibera della Sezione Regionale di controllo per la Calabria è annullata.

¹⁴⁸ La norma in questione riguarda "La mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'articolo 243-bis, comma 5, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto".

Il Consiglio Comunale provvede conseguentemente alla revoca della delibera di dissesto adottata nelle more della decisione delle Sezioni Riunite e provvede alla modifica del Piano di riequilibrio finanziario in ragione dell'avanzata richiesta di anticipazione di liquidità.

Ma non si giunge a un nuovo provvedimento di approvazione o di diniego del Piano di riequilibrio, poiché il Commissario Straordinario, nel frattempo subentrato al consiglio comunale per l'approvazione del bilancio, approva il bilancio per l'esercizio finanziario 2015 (delibera n. 4 del 29/04/2016), e fa emergere delle criticità che portano alla predisposizione della proposta di deliberazione di dissesto (proposta dal commissario con i poteri della Giunta e adottata dal Consiglio Comunale con del. n. 15 del 06/07/2016).

8.20 Il caso di Cariati (8.644 abitanti, provincia di Cosenza)

Il caso di Cariati è emblematico per la dialettica che si può instaurare tra maggioranza ed opposizione.

Le criticità gestionali del Comune risalgono al 2011, con la presentazione di piani di riequilibrio puntualmente respinti dalla minoranza consiliare anche alla luce delle deliberazioni della competente Sezione della Corte dei Conti, la quale rilevava come i dati su cui si fondava il progetto di riequilibrio non fossero adeguatamente valutabili dagli organi preposti, poiché non veritieri e basati su bilanci approvati in ritardo.

Il comune attiva la procedura di riequilibrio il 23 marzo 2013 (delibera numero 5) e il 22 maggio (delibera numero 19) predispone un Piano di otto anni. In seguito attiva la richiesta di anticipazioni, con la conseguente integrazione del piano (e della connessa procedura istruttoria).

La situazione si complica con l'emanazione delle sentenze del TAR Calabria (n. 904/2013) e del Consiglio di Stato (n. 209/2014) che annullano la delibera consiliare relativa alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (esercizio 2012) e tutti gli altri connessi, ivi comprese le delibere di approvazione dei piani di riequilibrio.

Tale circostanza ha portato al Commissariamento dell'Ente fino alla nomina del nuovo Consiglio comunale, espressione di una maggioranza diversa da quella del precedente decennio, che ha rilevato la non regolarità dell'approvazione dei bilanci precedenti, e la mancata costituzione di fondi a destinazione vincolata, il mancato rispetto del patto di Stabilità interno, disavanzi di parte corrente e numerosi debiti fuori bilancio non riconosciuti. In particolare la criticità più rilevante che porta l'ente al dissesto è nel mancato

riversamento nella tesoreria comunale delle somme raccolte dalla società concessionaria della riscossione dei tributi comunali.

La Giunta comunale – unitamente all’organo revisore – prende atto della situazione e della connessa inesistenza di provvedimenti attuabili per il risanamento degli squilibri. L’unica azione di riequilibrio percorribile resta quindi l’avvio della procedura di dissesto finanziario, che è dichiarato con deliberazione del Consiglio comunale n. 36 del 13/09/2016, con il voto contrario dell’attuale minoranza (in precedenza maggioranza consiliare).

8.21 Il caso di Cerisano (3.271 abitanti, provincia di Cosenza)

Il caso del Comune di Cerisano rappresenta il classico tentativo di uso elusivo della procedura di riequilibrio.

L’organo Revisore del Comune rileva, infatti, come già nel 2013 fosse stata evidenziata la necessità di ricorrere alla dichiarazione di dissesto dell’ente, ma che con deliberazione consiliare n. 18 del 30 novembre 2013 il Comune aveva deciso di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

La delibera di approvazione del piano di riequilibrio è assunta entro i prescritti 60 giorni, ma l’organo revisore coglie nuovamente l’occasione per segnalare le difficoltà emerse nella ricognizione completa della situazione finanziaria dell’ente. A ciò si aggiunge la consapevolezza che non vi era possibilità di accedere al fondo di riequilibrio, che non è stato richiesto.

Realizzata la sussistenza di tutti gli elementi idonei a giustificare il ricorso alla dichiarazione di dissesto, il Consiglio comunale ritira, in autotutela, il “Piano di riequilibrio pluriennale” ex art. 243 bis TUEL (del. n. 3 del 29/01/2014) precedentemente approvato e, successivamente, dichiara il dissesto finanziario dell’Ente (del. n. 21 del 30/09/2014).

8.22 Il caso di Chiaravalle (5.883 abitanti, provincia di Catanzaro)

Le vicende che hanno portato al dissesto del Comune di Chiaravalle rappresentano il paradigma delle criticità gestionali degli enti locali connesse alla perdita del controllo sulla gestione e i flussi economici e finanziari dell’Ente da parte degli amministratori pubblici.

Il Comune, infatti, accede alla dichiarazione di dissesto, dopo un lungo e articolato percorso, che prende le mosse da un contraddittorio avviato dalla competente Sezione regionale della

Corte dei conti con l'ente e l'organo di revisione già in fase di controllo sul conto consuntivo 2010.

Dopo una lunga attività istruttoria, la Corte dei conti (del. n. 66 del 2012) evidenzia l'accertamento di gravi irregolarità e criticità, croniche e pregiudizievoli o sintomatiche di inefficienze della gestione finanziaria dell'Ente, invitando il Consiglio comunale ad adottare le misure correttive necessarie, peraltro elencate nella stessa delibera della Corte.

Il Consiglio comunale, tuttavia, si limita esclusivamente a prendere atto della deliberazione della Corte senza, di fatto, attuare alcun intervento concreto, come rilevato dalla stessa in una successiva delibera (del. n. 292 del 8/11/2012), che assegna al Comune un termine breve (15 giorni) per formulare eventuali controdeduzioni.

A sua volta, il Consiglio comunale risponde alla Corte dei conti (del. n. 45 del 05/12/2012) e formula un piano di riequilibrio pluriennale (del. n. 5 del 22/02/2013), che è rimodulato (del. n. 19 del 10/07/2013) a seguito dell'attivazione di un mutuo e la richiesta del fondo di rotazione.

Il braccio di ferro tra l'amministrazione comunale e la Corte dei conti prosegue con la non approvazione del piano di riequilibrio (del n. 25 del 2014) e la conseguente riproposizione dello stesso da parte del Consiglio comunale (del n. 9/2014).

L'organo revisore del Comune rileva comunque una perdurante criticità della situazione economico-finanziaria dell'ente, che non riesce a dare esecuzione alle misure correttive idonee a risanare la propria situazione finanziaria gravemente deficitaria e, in tal modo, a invertire la tendenza al suo progressivo deterioramento. Il Consiglio comunale provvede quindi a dichiarare il dissesto finanziario (del. n. 26 del 30/12/2014).

8.23 Il caso di Cropani (4.306 abitanti, provincia di Catanzaro)

Il caso di Cropani registra un diniego della Corte al Piano sottoposto alla sua valutazione. Il comune ha attivato la richiesta della procedura di riequilibrio con delibera 14 del 29 aprile 2013 e in seguito, con delibera 30 del 29 giugno, ha approvato il Piano. I connessi bilanci dell'ente, preventivo e consuntivo, non sono stati approvati preliminarmente al Piano (come dovrebbe essere, per fornire al documento maggiore consistenza), ma solo contestualmente il secondo e in seguito il primo (agosto 2013). La commissione ministeriale, dopo la consueta istruttoria, ha formulato un parere negativo.

La Corte nell'esaminare il Piano (deliberazione 15 del 13 febbraio 2014) rileva di avere già messo in luce nel passato l'esistenza di gravi criticità (vetustà e allo smaltimento dei residui attivi e passivi, ridotta realizzazione di entrate proprie, persistente ricorrenza del fenomeno dei debiti fuori bilancio, costante ricorso all'anticipazione di tesoreria non restituita interamente a fine esercizio, utilizzo di entrate aventi carattere non ripetitivo per riequilibrare il bilancio, peraltro sovrastimate e di scarsa realizzabilità). Le cause di questi squilibri sono ascrivibili a grande disordine organizzativo e a un'inadeguata programmazione complessiva del ciclo dei pagamenti, tale da invocare nel tempo una mirata attività di risanamento amministrativo-contabile, per evitare, nel medio-lungo termine, crisi strutturali di liquidità e un potenziale stato d'insolvenza.

La costante criticità finanziaria è misurata dal superamento di molti indicatori di deficitarietà¹⁴⁹. Gli equilibri di bilancio sono stati realizzati con l'impiego di entrate non ricorrenti destinati a spesa corrente.

La sostenibilità del piano è ascritta all'incremento del flusso di entrate (accertamenti), che si scontra con un trend di incassi molto basso, che ne inficia la consistenza (il comune ha dichiarato la propria incapacità "sistemica" a riscuotere i tributi propri e non può irrobustire la sua struttura poiché, come comune deficitario, sono inibite assunzioni di personale). Sul versante delle spese le riduzioni sono correlate al pensionamento e alla raccolta differenziata (con riflessi negativi sull'operatività la prima e molto effimera la seconda).

Il disavanzo risalente (dal 2009) riscontrato in ogni esercizio finanziario mostra una gestione non conforme ai principi di bilancio e agli obblighi di legge. Lo stesso si può dire per la tesoreria, dove il ricorso all'anticipazione è risalente e costante (superiore al limite stabilito dall'articolo 222 del TUEL). La massa dei debiti fuori bilancio giunge, con la ricognizione del Piano, a una percentuale abnorme (70 per cento) della spesa corrente.

¹⁴⁹ Si tratta in particolare del: volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione dell'addizionale IRPEF, superiori al 42% dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli esclusi i valori dell'addizionale IRPEF; ammontare dei residui attivi di cui al titolo I e III superiori al 65% provenienti dalla gestione dei residui attivi, in rapporto agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate correnti; volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente; consistenza dei debiti fuori bilancio formati nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti per tre anni; anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti.

La corte esprime quindi un giudizio negativo sul Piano (capacità di realizzazione delle entrate incoerente con il trend storico; incrementi di entrata fondati esclusivamente sulla crescita della pressione fiscale; persistenza di fondi vincolati utilizzati e non ricostituiti; debiti fuori bilancio in esponenziale aumento; persistenza nel bilancio di debiti non pagati) e ritiene il ricorso al Piano "un puro artificio".

Il consiglio comunale di Cropani ha dichiarato il dissesto con deliberazione numero 44 del 29 dicembre 2014.

8.24 Il caso di Grimaldi (1.739 abitanti, provincia di Cosenza)

Il caso di Grimaldi è caratterizzato da un Piano rigettato dalla Corte dei conti. Il consiglio comunale, con deliberazione numero 6 dell'8 aprile 2013 chiede l'attivazione della procedura e, nei tempi previsti, approva il Piano (delibera 18 del 22 giugno 2013), con richiesta di attivazione del fondo rotativo. Il comune ha anche approvato i documenti di bilancio che, anche se non costituiscono un prerequisito formale, rilevano una certa dinamicità contabile dell'ente, essenziale per un'efficace attivazione del Piano.

La Corte esamina il Piano nella deliberazione 34 del 10 luglio 2014 e lo respinge. Il consiglio comunale delibera il dissesto il 29 gennaio 2015 (delibera n. 2).

Anche in questo caso le osservazioni della Corte erano state proposte in precedenti atti di controllo e, in particolare nella delibera 297 del 2012, che rilevava forti criticità contabili (superamento di 2 parametri di deficitarietà strutturale - gestione dei residui attivi e anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto delle entrate correnti; rilevante ammontare di residui attivi vetusti verosimilmente inesigibili; grave situazione di deficit di cassa, caratterizzata dal continuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria, non interamente rimborsate a fine esercizio; utilizzo di entrate vincolate per esigenze di cassa, senza ricostituzione delle stesse entro il termine dell'esercizio; scarsa attività di riscossione delle entrate correnti, sia in conto competenza, sia in conto residui; irrilevante capacità di recupero dell'evasione tributaria e tariffaria; sussistenza di debiti fuori bilancio; inattendibilità del conto del patrimonio).

Su questa base la corte assegna al comune tre mesi per gli interventi correttivi. L'ente risponde con controdeduzioni e anticipa il ricorso alla procedura di riequilibrio (che perfeziona con la citata delibera numero 6). A questo punto si mette in moto il procedimento previsto dalla legge che si caratterizza, anche a valle dell'istruttoria ministeriale, di altre richieste e risposte, causate anche "dal considerevole lasso temporale trascorso dall'approvazione del piano

e della rilevata incompletezza documentale della pregressa istruttoria”.

La Corte afferma che riequilibrio e dissesto non possono essere considerati rimedi alternativi a disposizione delle amministrazioni ma due fattispecie distinte di diversa gradazione; tra queste il dissesto non consente discrezionalità e va senz'altro deliberato quando ne ricorrano le condizioni (che sussistono evidentemente, secondo la Corte, nel caso di Grimaldi).

Nell'esame del Piano la corte rileva come la gestione di cassa costituisca il fattore di maggiore criticità dell'ente (“la crisi di liquidità in cui versa l'ente ha assunto allarmanti livelli di cronicità, ed ha determinato il ripetuto superamento del pertinente parametro di deficitarietà strutturale”), con il ricorso costante all'anticipazione di tesoreria e l'impiego indifferenziato di entrate vincolate. La criticità è legata alla scarsa capacità di riscossione, che continua a permanere anche dopo l'approvazione del Piano. I residui vetusti sono ancora largamente presenti nel bilancio comunale e la revisione straordinaria ha prodotto, per la cancellazione di poste attive, un cospicuo disavanzo (inattendibilità degli avanzi registrati negli esercizi precedenti).

Debiti fuori bilancio e passività potenziali non appaiono adeguatamente compensate dal fondo rischi inserito nel Piano e restano da pagare, nonostante le anticipazioni di liquidità per i pagamenti e il fondo rotativo, cospicui debiti liquidi ed esigibili iscritti nel bilancio. C'è poi la ricorrente questione dell'accordo con i creditori, propedeutico alla sostenibilità del Piano, che spesso non è facile conseguire in modo formale.

Rispetto alle misure indicate dal piano per superare le criticità, la Corte rileva come il riequilibrio finanziario si fondi principalmente sull'incremento delle entrate proprie (che, tuttavia, sono state in realtà storicamente incassate per importi assai scarsi) e sul recupero dell'evasione tributaria (dalla quale l'ente, in realtà, non ha mai incassato nulla). Ipotizzare un miglioramento del volume degli incassi derivante semplicemente e genericamente dall'asserito potenziamento dell'ufficio tributi con un'unità lavorativa non appare credibile e attendibile, verificata la tendenza storica delle riscossioni.

Alla rilevazione delle incongruenze si aggiunge il comportamento del decisore, censurato dalla Corte, che ha delegato gli uffici, senza intervenire direttamente, nel rispondere alle osservazioni e richieste di chiarimenti (effettuati con la deliberazione 29 del 19 giugno 2014).

8.25 Il caso di Mosterace (3.369 abitanti, provincia di Reggio Calabria)

Il caso di Mosterace è una falsa partenza. Il consiglio comunale attiva la procedura di riequilibrio il 5 dicembre 2012 (delibera numero 57). Nella richiesta rileva notevoli difficoltà finanziarie determinate da una grave mancanza di liquidità, dalla cospicua situazione debitoria pregressa, da un rilevante ammontare di debiti fuori bilancio da riconoscere, da una gravosa situazione del contenzioso civile dovuta principalmente alle difficoltà riscontrate nel pagare i fornitori entro un tempo ragionevole. Il responsabile finanziario, nella sua relazione, ha rilevato la sussistenza di squilibri strutturali (consistente situazione debitoria pregressa derivante da crediti certi, liquidi ed esigibili che deficienze di cassa non consentono di pagare puntualmente; l'esistenza di debiti fuori bilancio regolarmente istruiti e pronti per il riconoscimento, al cui ripiano tuttavia non può provvedersi in ragione della carenza di liquidità; l'esistenza di debiti fuori bilancio non ancora istruiti e per i quali si stanno tentando definizioni transattive per il pagamento dilazionato nel tempo; un gravoso contenzioso civile dovuto anche alla carenza di liquidità che non consente il pagamento puntuale dei fornitori; il continuo ricorso, da diversi anni, all'anticipazione di cassa; gli stipendi dei dipendenti comunali che non vengono pagati puntualmente).

Il comune non riesce a redigere il Piano e scaduti i 60 giorni (ora 90) previsti ha approvato una nuova delibera (le numero 5 del 14 febbraio 2013) in cui revoca l'attivazione della procedura ("l'esame da un lato della situazione contabile e dall'altro delle partite debitorie ha portato a rilevare che il successivo piano di riequilibrio non avrebbe probabilmente portato al risanamento completo della situazione finanziaria dell'Ente").

La Corte interviene sul caso (con deliberazione 19 dell'11 aprile 2013) rilevando che la mancata presentazione del piano entro il termine perentorio previsto apre la strada al dissesto guidato, che il consiglio comunale delibera il 16 maggio 2013 (delibera numero 12).

8.26 Il caso di Nocera Terinese (4.725, provincia di Catanzaro)

Il caso di Nocera Terinese può essere sintetizzato come una doppia falsa partenza. Il consiglio comunale attiva la richiesta della procedura di riequilibrio, con accesso al fondo di rotazione (delibera 38 del 30 novembre 2011), per cogliere la possibilità di fare fronte a "debiti fuori bilancio" in corso di quantificazione ("la relazione del

piano di riequilibrio verrà affidata ad apposito professionista esperto nel settore”, recita la delibera).

In seguito, con la delibera 3 del 27 gennaio 2014, la procedura è revocata, per l’evolversi della situazione. Gli elementi indicati sono “alcune sentenze che condannano il comune al pagamento di consistenti oneri” e “la perseverante incisione sui trasferimenti alle autonomie locali effettuata attraverso c.d. tagli lineari”, cui si aggiungono elementi evidentemente già chiari al momento della prima deliberazione quali “la difficile riscossione dei tributi” e l’impossibilità di realizzare i proventi stimati dalle alienazioni patrimoniali.

Il comune torna sui suoi passi con la delibera 7 del 5 giugno 2014 con cui riattiva la procedura. Tra le criticità rilevate è evidenziato il negativo rapporto con la società di riscossione, che si è “appropriata indebitamente” di risorse del comune. Il riequilibrio pluriennale è indicato come strada per evitare il dissesto e si prefigura un “rigido itinerario lavorativo, che vedrà coinvolto tutto l’organico comunale, all’uopo assistito da un programma di formazione”. Ma i 90 giorni previsti dalla legge decorrono e il Piano non riesce a vedere la luce “in quanto non vi è certezza della massa creditizia derivante dai tributi iscritti a ruolo dei pregressi esercizi finanziari a causa dei comportamenti illeciti tenuti dall’Esattore”.

Il consiglio comunale, con una nuova delibera (numero 13 del 1 settembre 2014) revoca di nuovo la procedura e il commissario straordinario con i poteri del consiglio comunale, nel frattempo intervenuto, delibera il dissesto (delibera numero 7 del 9 maggio 2016). Notevole è il tempo di questa fase intermedia, ben quattro anni e mezzo.

8.27 Il caso di Rocca di Neto (5.594 abitanti, provincia di Crotone)

Il caso di Rocca di Neto è rappresentativo per le criticità manifestate, sia finanziarie sia delle procedure soggette a ripetute modifiche che hanno rallentato i tempi di risposta. La fase intermedia dura più di tre anni, dalla deliberazione 52 del 24 maggio 2012 in cui la Corte, rilevati forti squilibri richiede l’attuazione di idonee misure, aprendo la strada al dissesto guidato, alla delibera 13 del consiglio comunale del 14 agosto 2015, che dichiara il dissesto dell’ente. E’ importante rilevare che la svolta è impressa dal cambio del decisore, a seguito delle elezioni comunali del 31 maggio 2015. Il nuovo sindaco, cui il ministero dell’interno chiede di comunicare l’intenzione di avvalersi della possibilità di rimodulazione del piano di riequilibrio (prevista dall’articolo 243 bis, co. 5, del

TUEL, entro 60 giorni dall'adozione della relazione di fine mandato) sceglie invece la strada del dissesto, percorso di cui la Corte prende atto con la deliberazione 64 del 25 agosto e 24 settembre 2015.

La deliberazione di attivazione della procedura di riequilibrio da parte del consiglio comunale (numero 27 del 15 dicembre 2012) presenta dei tratti singolari. La relazione del revisore parla di redazione ai sensi dell'art. 246 (deliberazione del dissesto) e indica le cause dei principali squilibri (riduzione dei trasferimenti erariali, dovuta in parte ai tagli applicati dal Ministero, ma anche alle sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità; aumento costante dei prezzi dei beni e servizi; presenza di rilevanti residui attivi e scarsa capacità d'incasso, a fronte, comunque, di un consistente importo totale di residui passivi per debiti dell'Ente; utilizzo di fondi a destinazione specifica per mancanza di liquidità di cassa; presenza di sentenze esecutive, di decreti ingiuntivi, di richieste di pagamento delle fatture da parte dei creditori, e pignoramenti in atto). Il revisore terminava affermando che il comune "si trova in stato di dissesto finanziario, ai sensi dell'articolo 244 del TUEL, poiché non è in grado di far fronte ai numerosi debiti liquidi ed esigibili con le modalità previste dagli articoli 193 e 194 del TUEL". Dopo qualche giorno cambiava opinione scrivendo che ai numerosi debiti si sarebbe potuto far fronte con "il ricorso, senza indugio, al risanamento finanziario attraverso la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale". Lo stesso percorso compie il responsabile finanziario che prima comunica alla Giunta "che la situazione di dissesto non era più prorogabile" e, in seguito, invita il Consiglio Comunale ad attivare il ricorso al risanamento attraverso la procedura di riequilibrio finanziario.

Il Piano è approvato nella sua prima versione con la delibera 7 del 13 febbraio 2013 (nei tempi previsti). Anche qui è singolare la dichiarazione del segretario comunale sulle contraddizioni e incoerenze del Piano non congruente "...per la non attendibilità e sostenibilità delle misure, volte al superamento della situazione critica".

Mentre si avvia la procedura di verifica, si registra la prima riformulazione del Piano, in seguito al richiamato decreto legge 35 del 2013 (delibera del consiglio comunale 15 del 7 agosto 2013). Anche in questo caso il comune "senza peraltro provvedere a una vera e propria rimodulazione del Piano, si limitava a produrre una delibera consiliare con cui riquantificava solamente i debiti fuori bilancio a seguito delle proposte di transazione nel frattempo presentate dalla Giunta" (con un ritardo, seppur contenuto, rispetto al termine perentorio dei 60 giorni).

L'istruttoria ministeriale s'intreccia con la riformulazione. La situazione non è chiara e sono richiesti al comune molti chiarimenti (in particolare sulla quantificazione della massa passiva da ripianare, con l'esatto ammontare dei debiti fuori bilancio, riconosciuti e da riconoscere, e le modalità con le quali l'Ente avrebbe pagato i creditori; la produzione degli accordi transattivi sottoscritti; il resoconto del contenzioso in essere; l'andamento della cassa in relazione ai fondi a destinazione vincolata; l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili e non indispensabili ai fini istituzionali). Al termine dell'istruttoria la commissione ministeriale ritiene il Piano non conforme ai requisiti (26 febbraio 2014).

A questo punto la Corte, con la deliberazione 22 del 28 marzo 2014 chiede al comune ulteriori integrazioni, assegnando un termine per la risposta. Seguono altre richieste istruttorie, che non portano a una rappresentazione realistica della situazione debitoria dell'ente.

Si giunge in questo modo alla deliberazione della Corte che respinge il Piano (numero 27 dell'8 maggio 2014) e ne analizza le criticità. In primo luogo la struttura del Piano che attraverso la riformulazione ha in pratica eluso il termine perentorio previsto per la sua costruzione, poiché non si è limitato a tenere conto delle cause sopravvenute (le norme per agevolare i pagamenti), ma ha cercato di rimuovere vizi e irregolarità della prima stesura (il primo Piano era incompleto, contraddittorio ed erroneo).

Altra criticità strutturale che è rilevata attiene all'adeguatezza dello strumento: la procedura di riequilibrio può essere attivata solo se l'ente si trovi in una situazione di pre-dissesto e non di dissesto; e le richiamate affermazioni dei responsabili amministrativi mostrano chiaramente la percezione della seconda fattispecie (nella relazione sul rendiconto il revisore afferma che "pur ottenendo l'ammissione alla procedura di riequilibrio pluriennale, le risorse che saranno trasferite all'Ente fungeranno solo da tampone provvisorio alla grave crisi finanziaria in corso").

La struttura del Piano, in particolare se, come in questo caso, è richiesta l'attivazione del fondo rotativo, implica precisi adempimenti tra cui la ricognizione dei debiti fuori bilancio e il piano con i creditori. Il comune fatica a ricostruire la massa passiva e questa è una delle cause che fa propendere per un giudizio negativo la commissione ministeriale. Tra gli adempimenti figura l'incremento delle tariffe per migliorare la copertura dei servizi a domanda individuale e obiettivi di riduzione della spesa, capaci di creare adeguato spazio finanziario a Piano. Tutto ciò manca e la stessa durata del Piano oscilla tra gli 8 e i 10 anni, con una previsione del ripiano dei debiti incerta e intempestiva.

La Corte ritrova nell'esame del Piano criticità risalenti (dal 2009), che aveva evidenziato in molte pronunce (vetustà e difficile smaltimento dei residui attivi e passivi, scarsissima concretizzazione di entrate proprie, all'utilizzo di entrate aventi carattere straordinario e non ricorrenti per riequilibrare il bilancio, alla presenza di disavanzo corrente, necessità di attivare procedure volte al recupero dell'evasione tributaria quasi inesistente, utilizzo di fondi a destinazione specifica per spese correnti). Forti segnali di criticità sono indicati dal mancato rispetto dei parametri di deficitarietà strutturale per ben 4 esercizi consecutivi. Per questo la Corte giunge, con la richiamata deliberazione 52 del 2012, a indicare stringenti misure correttive la cui mancata attuazione avrebbe aperto la strada al dissesto guidato. Il comune prende impegni nella direzione indicata (delibera 14 del 21 agosto 2012) ma, a distanza di pochi mesi segnala la presenza di ingenti debiti fuori bilancio che non si riesce a onorare per una cronica difficoltà di cassa.

In questo quadro la successiva attivazione della procedura di riequilibrio assume un evidente significato elusivo. Ciò nonostante il Piano è passato in rassegna dalla corte, che rileva puntualmente le incongruenze richiamate (tra cui un bassissimo grado di realizzo e smaltimento dei residui attivi e passivi che si riflette sull'andamento della cassa, gravata da pignoramenti e ritardi di pagamento perfino negli stipendi del personale). Anche il revisore esprime perplessità ("le risorse trasferite all'ente fungeranno solo da tampone provvisorio alla grave crisi finanziaria in corso, se non si ricorrerà alla riscossione dei suddetti residui attivi").

Il giudizio conclusivo della Corte è netto. Il "ricorso allo strumento del piano di riequilibrio si appalesa come un puro artificio scaturente dalla mera necessità formale di rientrare da una situazione di squilibrio finanziario in un arco temporale più ampio rispetto a quello ordinario (triennale), senza che sia fornita alcuna attendibile dimostrazione della capacità di un effettivo rientro dal deficit di liquidità, snaturando così l'essenza stessa del piano di riequilibrio nonché la sua destinazione teleologica".

La storia prosegue. In sede di conversione del decreto legge 16 del 2014 il legislatore, intervenendo sulla legge di stabilità per il 2014, dispone che "per l'esercizio 2014, agli enti locali che abbiano presentato, nell'anno 2013, i piani di riequilibrio finanziario ..., per i quali sia intervenuta una deliberazione di diniego da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti ovvero delle sezioni riunite, è data facoltà di riproporre un nuovo piano di riequilibrio, previa deliberazione consiliare, entro il termine perentorio di centoventi giorni". La facoltà è subordinata all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso sia come

aumento dell'avanzo di amministrazione che come diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato. Nel frattempo non si applica la procedura del dissesto guidato. Il comune coglie l'occasione e ripresenta una terza versione del Piano, sforando peraltro, seppur di poco, il termine di 120 giorni (delibera del consiglio comunale 22 del 2 ottobre 2014). Ma, come si è detto intervengono le elezioni e, subito dopo, si arriva al dissesto di cui la Corte prende atto.

8.28 Il caso di San Giovanni in Fiore (17.505 abitanti, provincia di Cosenza)

Il caso di San Giovanni in Fiore presenta un Piano di riequilibrio bocciato dalla corte dei Conti (con deliberazione 17 del 13 febbraio 2014) poiché non ritenuto idoneo.

Il comune ha deliberato l'attivazione della procedura con delibera del consiglio comunale 32 del 27 dicembre 2012. In questo periodo (circa 14 mesi) si è svolta un'attività particolarmente serrata.

Il Piano è approvato dal consiglio comunale il 25 febbraio 2013 (delibera numero 4) e in seguito è riformulato per considerare la sopravvenuta possibilità di acquisire l'anticipazione di liquidità prevista dal decreto legge 35 del 2013 (delibera 23 del 12 luglio 2013). La richiesta del Piano, che include la concessione dell'anticipazione del fondo di rotazione (articolo 243-ter del TUEL), elemento che implica importanti restrizioni per il decisore, parte però con un grave handicap: un "parere non favorevole sia per la regolarità tecnica che per la regolarità contabile". Altro elemento negativo è la mancata approvazione del bilancio di previsione prima della presentazione del Piano (il comune lo approverà solo il 29 novembre 2013, a fine esercizio).

Le motivazioni del parere negativo dei vertici amministrativi sono molto nette e consistono, fondamentalmente, nell'assenza di una "reale cognizione" della situazione debitoria dell'ente e, "nonostante la risaputa situazione economica dell'ente", nella mancata attivazione delle procedure "per tentare di risanare le sue criticità" (e nessun parere è esplicitato nella deliberazione di approvazione del piano).

Anche in questo caso la Corte aveva, in occasione dell'esame del rendiconto 2010, indicato gravi criticità nella finanza del comune chiedendo l'attivazione di numerose misure correttive entro tre mesi e avviando in tal modo la procedura del cosiddetto dissesto guidato (con deliberazione 86 del 15 giugno 2012). Il comune rispondeva a questa determinazione con la delibera del consiglio comunale 24 del

28 settembre 2012 e poco dopo, a dicembre, attivava la richiesta di riequilibrio.

Dalla prima parte del Piano, in cui sono rilevati i fattori dello squilibrio, emerge un quadro più fosco di quello già scandagliato dalla Corte. Si registra un notevole disavanzo di amministrazione da ripianare, che scaturiva dal riaccertamento straordinario dei residui previsto dal Piano; un'insufficiente capacità di riscossione specie con riferimento alle entrate correnti; il costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria; la scarsa capacità di smaltimento dei residui; un'abbondante presenza di residui di anzianità superiore a 5 anni; un forte aumento della spesa degli organi politici. I rimedi implementati nel Piano sono inoltre molto concentrati negli ultimi anni del decennio mostrando quindi debole consistenza.

Il Piano, come si è detto, è oggetto di riscrittura per tenere conto delle anticipazioni di liquidità intervenute nel 2013. In questa riformulazione, che s'intreccia con l'istruttoria sul piano avviata dal ministero dell'interno, i debiti fuori bilancio, originariamente rappresentati, sono in parte riallocati tra le passività potenziali. Prende forma la criticità, tipica di molti piani, del necessario perfezionamento dell'accordo di rateizzazione con i creditori, che si riflette sulla loro fattibilità in termini di cassa e l'altra, anch'essa ricorrente, dell'assenza di attività volte al recupero dell'evasione tributaria da parte dell'ente.

Un altro intreccio è dato dal referto semestrale (oggi annuale) previsto dall'art. 148 del TUEL sulla regolarità della gestione e l'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni, che ha fornito alla Corte elementi di aggiornamento del quadro finanziario (il mancato approntamento di programmi per migliorare la riscossione delle entrate proprie).

La relazione ministeriale (gennaio 2014) evidenzia numerose criticità, tipiche dei comuni con grandi squilibri ("una costante esposizione debitoria verso il Tesoriere per anticipazioni di tesoreria utilizzate e non restituite con il conseguente pagamento di consistenti interessi passivi"; squilibrio dei fondi vincolati; disavanzo di amministrazione; "un'assoluta incapacità di riscossione in conto competenza e una poco significativa riscossione in conto residui"; passività potenziali; debiti fuori bilancio; "evidente disallineamento tra riscossioni e pagamenti" per i servizi conto terzi"; diminuzione della copertura del servizio idrico integrato) ed esprime un giudizio negativo.

A questo punto la Corte invia al comune un'articolata richiesta istruttoria per disporre "di dati e informazioni il più possibile aggiornate per un'adeguata valutazione della congruenza del piano di riequilibrio in esame". La diluizione dei tempi rende la fotografia

statica del Piano sempre più sfuocata e inadatta a cogliere e i documenti contabili che nel frattempo si susseguono, tendono a modificare i punti di riferimento. Spesso in questi casi la situazione peggiora (mancato pagamento dei debiti fuori bilancio già riconosciuti, pignoramenti, nuove sentenze esecutive, incongruenze rilevate con riferimento ai dati riguardanti il fondo cassa).

Il rispetto dei termini è l'unico aspetto positivo rilevato dalla corte. Nel merito il punto più critico è nei debiti fuori bilancio (mancanza di accordo con i creditori¹⁵⁰, scarsa descrizione delle motivazioni che li hanno prodotti), cui si aggiunge la fragilità delle proposte di riduzione della spesa spostati avanti nel tempo (per il personale i risparmi sono connessi esclusivamente ai previsti pensionamenti). Il disavanzo, pur rilevante, è sottostimato, per la presenza nel bilancio d'ingenti residui attivi vetusti (nonostante le cancellazioni effettuate) e per la non corretta eliminazione di residui passivi. Ingenti sono i fondi vincolati, utilizzati e non restituiti, di cui peraltro il revisore non ha segnalato la fattispecie nel questionario, come pure i debiti certi, liquidi ed esigibili presenti in bilancio e non pagabili per mancanza di liquidità, nonostante le anticipazioni del decreto 35 del 2013 e del fondo rotativo.

La corte termina affermando che la situazione del comune è peggiore di quella rilevata quasi due anni prima, quando aveva ipotizzato la strada del dissesto guidato. "Come già detto, alla luce degli elementi emersi nel corso della procedura di riequilibrio, l'ente versa da tempo in una situazione effettiva di dissesto finanziario che doveva essere da tempo dichiarato". La delibera di dissesto (numero 10) è approvata dal consiglio comunale il 3 maggio 2014.

8.29 Il caso di San Lorenzo (2.625 abitanti, provincia di Reggio Calabria)

Il caso di San Lorenzo può essere ascritto alle false partenze. Il consiglio comunale delibera l'attivazione della procedura di riequilibrio il 28 luglio 2016 e, qualche mese dopo, dichiara il dissesto (deliberazione numero 28 del 27 dicembre 2016).

Nella prima deliberazione si dava mandato al segretario comunale di trasmettere la decisione ai responsabili di area al fine di

¹⁵⁰ "Prevedere nel piano di riequilibrio una unilaterale programmazione dei pagamenti di tali debiti (analogo discorso vale per i debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati e non pagati), senza un previo idoneo accordo corrispondente con tutti i creditori interessati, rende il piano di riequilibrio finanziario inattendibile e non congruo ai fini del riequilibrio finanziario in quanto i creditori non sono obbligati alla rateizzazione prevista nel piano".

definire la massa debitoria gravante sull'ente (fissando un termine di 30 giorni per la trasmissione di "eventuali posizioni debitorie relative ai singoli debiti").

Dalla successiva deliberazione, che attiva il dissesto, si evince proprio su questo punto, una grande incertezza. Il 15 settembre il responsabile dell'ufficio finanziario chiede ai responsabili di area l'esistenza di debiti fuori bilancio e pochi giorni dopo (il 29 settembre) il segretario comunale gli comunica che i responsabili di area avevano rilevato che "non risultava l'esistenza di altri debiti fuori bilancio"; ma il responsabile finanziario (il 20 ottobre) produce un elenco di crediti liquidi ed esigibili "a cui dovranno inevitabilmente aggiungersi spese per interessi, mora e quant'altro", che rappresentano un'ingente massa debitoria "di difficile e improbabile soluzione con i normali mezzi di bilancio" e, da queste rilevazioni, fa discendere l'impossibilità di dare corso alla procedura di riequilibrio (anche il revisore dei conti, a questo punto, suggerisce la strada del dissesto).

La questione presenta profili metodologici rilevanti. E' evidente la resistenza dei responsabili di settore a riconoscere le posizioni debitorie prodotte irregolarmente, al fine di evitare potenziali responsabilità. Che sono duplici, nella fase ascendente di costruzione del bilancio, per avere sottostimato la spesa al fine del conseguimento di equilibri fittizi e, in seguito, per la certificazione dell'utilità e arricchimento dell'ente nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, al fine di consentirne il riconoscimento al consiglio comunale.

Ai debiti fuori bilancio si aggiungono il rilevante ricorso a entrate straordinarie utilizzate per conseguire l'equilibrio, una scarsa capacità di recupero dell'evasione tributaria, la difficoltà di effettuare alienazioni di immobili.

8.30 Il caso di Sersale (4.605 abitanti, provincia di Catanzaro)

Il comune di Sersale prova a eludere il dissesto attraverso l'attivazione della procedura di riequilibrio pluriennale ma, a differenza del caso di Vibo Valentia (trattato nel paragrafo seguente) si scontra con il blocco fissato dall'art. 243 bis, che ne impedisce l'avvio "qualora sia decorso il termine" per la deliberazione del dissesto guidato.

La Corte, constatate le numerose criticità del comune, aveva già assegnato questo termine (con la deliberazione 340 del 20 dicembre 2012 - 17 gennaio 2013) e ciò si era verificato, dopo la data di entrata in vigore della norma (8 dicembre 2012, che è la data di entrata in vigore del decreto legge 174 del 2012), ma prima della

delibera del Consiglio Comunale di richiesta della procedura di riequilibrio (la numero 12 dell'8 marzo 2013).

Il tardivo ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale da parte del Comune di Sersale costituisce violazione del divieto di legge medesimo e non può, pertanto, precludere il proseguimento della procedura di cui all'art. 6, co. 2, del d.lgs. n.149/2012 (dissesto guidato).

Nella richiamata deliberazione il consiglio comunale aveva fatto riferimento ai casi di Reggio Calabria e Locri, cui la procedura di fissazione del termine era stata applicata prima dell'entrata in vigore della data dell'8 dicembre 2012, con la conseguenza di non potere applicare il divieto in modo retroattivo.

La Corte, che riassume le questioni nella deliberazione 17 del 28 marzo 2013, ribadisce la persistenza delle criticità finanziarie rilevate nella precedente pronuncia e concede al comune un termine di 15 giorni per "eventuali ulteriori controdeduzioni", ricordando che "rimane sempre fermo il potere-dovere del Comune di eventualmente procedere ... alla dichiarazione del dissesto".

Il comune prova a resistere al percorso chiaramente indicato con una nuova deliberazione del consiglio comunale (numero 18 del 12 aprile 2013), in cui ribadisce la richiesta di attivazione del piano di riequilibrio. Nella deliberazione risponde ("finalmente") ai quesiti formulati dalla Corte nella richiamata deliberazione 340 dove, in sede di analisi del rendiconto 2010, si rilevavano forti squilibri.

La Corte, con una nuova deliberazione (numero 22 del 2013) riepiloga le criticità rilevate (rimozione delle cause che hanno determinato il superamento della soglia dei cinque parametri deficitari; interventi idonei a garantire una maggiore attendibilità delle previsioni di bilancio; garantire la riscossione delle entrate proprie, e comunque una più corretta gestione delle attività inerenti al recupero dell'evasione tributaria; corretta contabilizzazione dei fondi a destinazione vincolata; verifica straordinaria di riaccertamento dei residui attivi e passivi; puntuale ricognizione e verifica dello stato economico-finanziario delle partecipazioni possedute; irregolare contabilizzazione delle poste "servizi conto terzi") e constata, sulla base delle informazioni contabili disponibili, la permanenza della situazione di squilibrio. Conferma pertanto il percorso delineato nella deliberazione precedente e chiede all'organo di revisione ("con il debito ausilio del tesoriere comunale") un dettagliato approfondimento istruttorio.

Revisore e comune (con deliberazione del consiglio comunale 25 del 2013) rispondono alle sollecitazioni della Corte, che questa analizza nella deliberazione 30 del 5 giugno 2013.

Sui parametri di deficitarietà si rileva che, in base alle tabelle in vigore in sede di esame del rendiconto 2010 (quelle del DM del 24 settembre 2009, in seguito sostituite dal DM del 18 febbraio 2013) il comune era strutturalmente deficitario e quindi passibile della sanzione prevista dall'art. 243, comma 5 del TUEL (1 per cento delle entrate correnti del penultimo esercizio).

Sugli equilibri di bilancio emerge che quasi tutte le entrate eccezionali sono state destinate al finanziamento indistinto delle spese ripetitive, nonostante la Corte avesse "più volte richiamato l'assoluto obbligo di non destinare le entrate non ricorrenti al finanziamento di spese a carattere continuativo, ma solo ad interventi che possano essere opportunamente programmati in relazione all'avvenuta concretizzazione delle necessarie risorse".

Sul risultato di cassa si evidenzia l'esistenza di fondi a destinazione vincolata di parte capitale, utilizzati e non ricostituiti a fine esercizio, nonostante ciò costituisca un'assoluta irregolarità e contribuisca, insieme alle anticipazioni di tesoreria non restituite, a determinare il complessivo debito per cassa dell'ente.

La Corte costata l'inadeguatezza dell'ente a far fronte regolarmente alle proprie obbligazioni, "specie sotto il profilo dei pagamenti, tale da ingenerare ulteriore sofferenza di cassa sui futuri bilanci, soprattutto per la presenza di numerosi debiti fuori bilancio ancora da riconoscere". Conferma pertanto la situazione di dissesto finanziario, dichiarata peraltro, sottolinea la Corte, dallo stesso comune, "in occasione dell'improprio (intempestivo) ricorso alla procedura di riequilibrio".

Al termine di questo lungo braccio di ferro il comune con deliberazione numero 32 del 26 luglio 2013, ha dichiarato il dissesto.

8.31 Il caso di Vibo Valentia (33.941 abitanti)

Il caso di Vibo Valentia è una tipica manifestazione dell'approccio elusivo con cui il decisore ha cercato, attraverso il ricorso alla procedura di riequilibrio, di evitare il dissesto di cui erano da molto tempo ampiamente evidenti i presupposti.

La Corte dei conti aveva tracciato con chiarezza il percorso rilevando, con la deliberazione 90 del 2012, forti profili di criticità idonei a provocare il dissesto guidato (art. 6, comma 2 del decreto legislativo 149 del 2011). Di conseguenza aveva assegnato al comune l'adozione di misure correttive di cui, con successiva deliberazione 304 del 2012, constava l'inadempimento. Gli squilibri rilevati e non risolti riguardavano molti aspetti: parametri di deficitarietà, situazione di cassa, tempestività nei pagamenti, risultato di amministrazione, recupero evasione tributaria, gestione

dei residui, debiti fuori bilancio. In pratica l'intero palinsesto delle criticità, indicato dalla sezione autonomie come propedeutico al dissesto finanziario (deliberazione 2 del 2012) poteva ritenersi rappresentato.

Il comune risponde ai rilievi con delle controdeduzioni (gennaio 2013), cui la Corte replica con una nuova deliberazione (la numero 6 del 2013), dove si rileva l'elevatissimo disavanzo di amministrazione che l'ente vorrebbe ripianare "essenzialmente con alienazioni immobiliari i cui procedimenti non risultano espletati in maniera sufficiente", la titolarità di partecipazioni in società con rilevanti perdite di esercizio e un conto economico fortemente negativo (seppure in miglioramento rispetto all'anno precedente). Una forte criticità evidenziata dalla Corte riguarda inoltre la cassa, per l'utilizzo di fondi vincolati non ricostituiti, per un ingente importo, in violazione degli articoli 195 e 222 del TUEL¹⁵¹. "La crisi di liquidità del Comune di Vibo Valentia è stata determinata, nel corso degli anni", sostiene la Corte "dalla convergenza di più elementi mai adeguatamente fronteggiati dall'ente: ritardi nell'accertamento delle entrate, ritardi nella emissione dei ruoli coattivi, ritardi nelle azioni esecutive, assenza di un adeguato e costante monitoraggio dei flussi di cassa".

A questo punto, prima che la Corte potesse avviare la procedura del dissesto guidato, il comune delibera il ricorso alla procedura di riequilibrio (deliberazione del consiglio comunale n. 4 dell'11 gennaio 2013), sospendendola, ai sensi dell'art.6, comma 2 del richiamato decreto legislativo 149 del 2011 (cosa che si verifica con la delibera 6 del 2013). Ma il meccanismo non decolla. Il 25 marzo 2013, data di scadenza del termine perentorio per l'approvazione del Piano di riequilibrio (la normativa prevedeva allora solo 60 giorni) il consiglio comunale delibera (n. 12 del 2013) di non approvare il Piano presentato dalla Giunta.

La situazione finanziaria del comune è nel frattempo peggiorata: "enorme disavanzo di amministrazione", crescita dei debiti fuori bilancio e delle passività potenziali, situazione di cassa e dei residui. Il temporeggiamento non ha giovato e la procedura verso il dissesto

¹⁵¹ L'art. 195 disciplina l'utilizzo delle entrate vincolate, che possono essere utilizzate dai comuni in termini di cassa nei limiti consentiti dall'articolo 222 (tre dodicesimi delle entrate correnti), con l'obbligo di reintegrazione con i primi introiti non vincolati (la tesoreria vincola una quota corrispondente dell'anticipazione). L'utilizzo è ammesso anche in caso di alienazioni del patrimonio (finalizzato alla salvaguardia), in pendenza delle operazioni di perfezionamento degli atti. "Le somme vincolate usate per cassa e non reintegrate costituiscono comunque un debito, sia pure in termini di cassa (cosiddetto debito di flusso)".

guidato può riprendere il suo corso, senza nuove dilazioni, nonostante il tentativo esperito in extremis dal sindaco che, in seguito all'entrata in vigore del decreto legge 35 del 2013 (anticipazioni per i pagamenti delle pubbliche amministrazioni), aveva chiesto (richiesta del 16 aprile 2013) di proseguire la procedura di riequilibrio "sottoponendo al consiglio comunale un Piano diverso rispetto a quello non approvato il 25 marzo 2013".

La risposta della Corte (deliberazione 21 del 2013) è negativa: "la 'modifica' prevista dalla legge implica evidentemente il cambiamento di un atto esistente (il piano di riequilibrio) e non di un atto inesistente in quanto mai approvato".

La Corte stigmatizza con forza anche le "responsabilità di chi ha svolto negli ultimi anni il servizio di tesoreria comunale" (che ha consentito di effettuare pagamenti in modo illegittimo); dei revisori, che non hanno riportato le criticità nel questionario e non hanno effettuato le dovute segnalazioni; del comune, che ha adottato pratiche elusive.

La situazione finanziaria del comune è definita "disastrosa" non solo per le richiamate criticità della cassa, ma anche per "la gigantesca massa passiva alla quale non si riesce in alcun modo a fare fronte". Ricorrono, in altre parole tutte le condizioni sintomatiche del dissesto finanziario (squilibrio nella gestione dei residui, mantenimento in bilancio di residui attivi sopravvalutati, risalenti e inesigibili; crisi irreversibile di liquidità, con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria; ingenti debiti fuori bilancio).

Per questi motivi la Corte dà corso al dissesto guidato, che il consiglio comunale ha deliberato il 21 giugno 2013.

Sicilia

8.32 Il caso di Bagheria (55.387 abitanti, provincia di Palermo)

Il comune di Bagheria delibera nel marzo 2013 il ricorso alla procedura di riequilibrio (deliberazione 23) e, in seguito, di accedere al Fondo rotativo (art. 243 ter del TUEL); quindi, nel giugno dello stesso anno, allo scadere del termine perentorio¹⁵², decide di non

¹⁵² La perentorietà del termine è messa a fuoco dalla Corte. "E' posta a presidio d'interessi pubblici di rilievo primario, ravvisabili nell'esigenza di rimediare tempestivamente e responsabilmente a situazioni di squilibrio delle gestioni, tali da mettere in pericolo la finanza pubblica e la funzionalità dell'ente, con nocumento per la comunità amministrata". Inoltre, si rileva la necessità "di non pregiudicare gli interessi dei terzi creditori che possono ricevere uno specifico nocumento per

approvare il Piano (deliberazione 48). La proposta di Piano aveva il parere contrario dei revisori, che registravano "scarsa capacità di programmazione", insorgenza "continua di debiti fuori bilancio", trend decrescente nella riscossione delle entrate e "rigidità della spesa", oltre alla riduzione dei trasferimenti statali e regionali (anche in questo caso la Corte rileva come tali criticità fossero state evidenziate in passato nei suoi referti sui bilanci del comune).

Si determinano quindi le condizioni per l'avvio al dissesto, cui il comune oppone, nell'adunanza pubblica indetta dalla Corte nell'ottobre 2013, una duplice resistenza. La possibilità di modificare il Piano entro 60 giorni, in seguito alla concessione dell'anticipazione della cassa depositi e prestiti e la "situazione di stallo" sul procedimento previsto dal decreto legislativo 149 del 2011 determinata, a suo dire, dalla sentenza della Corte Costituzionale 219 del 2013.

Sulla prima questione la Corte precisa che la norma richiamata (art. 1, comma 15 del del decreto legge 35 del 2013) dispone, in seguito alla concessione dell'anticipazione, la conseguente modificazione del Piano; e questo ne implica la preventiva approvazione, che non si era verificata; inoltre la Corte sottolinea la decorrenza, senza esiti, anche degli ulteriori 60 giorni previsti per la rettifica del Piano approvato¹⁵³.

effetto della sospensione delle procedure esecutive". In proposito sono richiamate le deliberazioni guida, in cui si afferma che il dissesto è "conseguenza immediata e vincolata" nel caso in cui non si realizzino gli obiettivi ("risultati consequenziali") del riequilibrio. Tra queste c'è la mancata presentazione del Piano che, insieme al diniego, al mancato rispetto degli obiettivi intermedi e al mancato equilibrio finanziario, costituisce fattispecie legale tipica del dissesto; e si aggiunge a quelle originarie (impossibilità di fornire i servizi essenziali e di pagare i creditori).

¹⁵³ A sostegno della tesi la Corte richiama esplicitamente la delibera 21 del 2013 della sezione Calabria e l'ordinanza del consiglio di stato, sezione III, numero 5893 del 2013. L'ordinanza rileva come "dal tenore letterale del comma 15 dello stesso art.1", si evinca "chiaramente [che] il piano di riequilibrio poteva e doveva essere approvato prima della (e indipendentemente dalla) concessione dell'anticipazione" e che una sterilizzazione, "in via interpretativa ed elusiva" significhi, "innanzitutto, differire indebitamente gli effetti sospensivi delle procedure esecutive...minando, così, il pronto ripristino della par condicio tra i creditori". Solo il dissesto, sostiene il CDS evita "che la soddisfazione dei creditori, a causa del limitato patrimonio dell'ente abbia luogo in favore di coloro *qui primi veniunt*, sulla base di circostanze contingenti, quali la consistenza delle somme giacenti presso il tesoriere e la durata del giudizio su cui si forma il giudicato" (CDS, adunanza plenaria n.4 del 1998). Considerazioni senza dubbio condivisibili, come quella espressa dalla sezione autonomie della Corte sulla necessità di evitare "usi strumentali ed elusivi" come "dannoso escamotage per diluire in un ampio arco di tempo soluzioni che andrebbero immediatamente attuate" (sezione autonomie 16 del 2012). Più discutibile la tesi secondo cui il dissesto dischiuda "uno scenario normativo ed

Sulla seconda questione il ragionamento è più complesso. La norma sul cosiddetto "dissesto guidato", più volte richiamata, non è applicabile alla Sicilia in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale numero 219 del 2013 che, ha dichiarato parzialmente incostituzionale l'articolo 13 del decreto legislativo 149 del 2011.¹⁵⁴

E il comune, richiamando questa decisione, ha sostenuto l'impossibilità di attivare coattivamente il dissesto dell'ente; ma la

operativo funzionale ad assecondare un itinerario gestionale virtuoso", che la sezione siciliana della Corte ha sostenuto anche nella deliberazione 28 del 2013 (PRSE), in quanto la prassi applicativa mostra in proposito numerose difficoltà.

¹⁵⁴ Si riporta il testo dell'articolo 13: "1. La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. *Qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano* (corsivo nostro).

La norma quindi estendeva anticipatamente l'applicazione del decreto alle regioni a statuto speciale che non avessero ancora ultimato la procedura prevista dall'articolo 27 della legge 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale). Il richiamato articolo 27 dispone che le regioni a statuto speciale adeguino "secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine di ventiquattro mesi", le disposizioni relative, tra l'altro, al "coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, *nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma*" (corsivo nostro).

La sentenza 219 del 2013 della Corte Costituzionale ha accolto parzialmente l'eccezione della regione Sicilia sulla seconda parte dell'art. 13, riconoscendo l'eccesso di delega. Il secondo periodo dell'art. 13, sostiene la Corte, "contraddice" la premessa svolta nella prima parte dell'articolo, che tende a tutelare le prerogative delle regioni a statuto speciale), "imponendo una diretta applicabilità del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale". "Tale previsione", prosegue, "ancorché dagli effetti transitori, eccede i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente deroghe, con riguardo ai suddetti soggetti, alla regola dell'adattamento secondo le peculiari procedure facenti capo alle norme di attuazione degli statuti (sentenza n. 178 del 2012)". "Ne consegue che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.lgs. n. 149 del 2011 proposte dalle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Sicilia, e dalle Province autonome sono fondate, in riferimento all'art. 76 Cost., *limitatamente al secondo periodo della norma impugnata*".

Corte ha eccepito questa tesi, richiamando precise disposizioni presenti nell'ordinamento regionale.

Si tratta dell'articolo 109 bis dell'ordinamento amministrativo degli enti locali (OREL). La norma prevede che, in caso di mancata approvazione del bilancio nei termini di legge, l'Assessore regionale per gli enti locali nomina, anche senza previa diffida, un commissario per la predisposizione d'ufficio dello schema di bilancio, e la convocazione del consiglio per la necessaria approvazione che deve avvenire entro il termine massimo di 30 giorni dalla convocazione stessa. Il commissario provvede, altresì, all'approvazione del bilancio in sostituzione del consiglio qualora questo non vi abbia provveduto entro il predetto termine. Il consiglio inadempiente è sciolto, senza contestazione di addebiti, secondo le procedure previste e rimane sospeso nelle more della definizione della procedura di applicazione della sanzione dello scioglimento. La sospensione del consiglio è decretata dall'Assessore regionale per gli enti locali, il quale, con lo stesso decreto, nomina un commissario per la provvisoria gestione del comune. Più recentemente (legge regionale Sicilia 26 del 1993, art. 58, comma 1) la disposizione è stata estesa a inadempienze equiparate "e alla dichiarazione di dissesto degli enti locali secondo la disciplina nazionale del settore".

La norma regionale quindi, sostiene la Corte, "configura un rinvio di tipo dinamico alla disciplina nazionale di settore", che vale anche nel caso in cui "è la sezione di controllo ad acclarare la sussistenza dei presupposti dello stato di default". Pertanto, accertata la sussistenza del dissesto, la Corte può attivare (come, in effetti, si verifica), la procedura ex-articolo 109 bis dell'OREL, trasmettendo gli atti al competente assessorato regionale, che non può "in alcun modo" compiere un riesame amministrativo.

La Corte ha contestato la pretesa del comune di escludere la possibilità di attivazione del dissesto dall'esterno anche sotto un profilo più generale, sostenendo che l'istituto è finalizzato alla tutela d'interessi primari (ripristino equilibri di bilancio, ordinaria funzionalità, buon andamento, continuità dell'azione amministrativa, parità di trattamento dei cittadini nei diversi territori nel godimento dei livelli essenziali delle prestazioni). Tale sarebbe la ragione della norma di chiusura introdotta nel 2011 e la giustificazione profonda del rinvio dinamico alle norme regionali.

La Corte afferma che l'accertamento del dissesto avviene "nell'ambito di una funzione di controllo neutrale" (si richiama non a caso la sentenza della corte costituzionale 60 del 2013 che inquadra la magistratura contabile come "garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico". La Corte resta quindi un organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione (anche

se, nel caso siciliano, si avvale di un "terminale amministrativo" per l'attuazione della decisione). La sindacabilità della decisione è possibile esclusivamente per opera delle sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, "cui è possibile proporre ricorso a istanza di parte entro il termine di trenta giorni". La dichiarazione coattiva del dissesto è quindi subordinata al decorso del termine dell'impugnazione e, nel caso in cui questa accada, alla decisione sul ricorso.

Le questioni sostanziali emerse nella richiamata adunanza sono quelle consuete, come: la scarsa capacità di riscossione delle entrate correnti, con conseguente formazione d'ingenti residui attivi; il mantenimento in bilancio di una mole consistente di residui attivi insussistenti (aggrediti dalle procedure di riaccertamento e dal fondo crediti di dubbia esigibilità); la grave crisi di liquidità, con utilizzo sostanzioso dell'anticipazione di tesoreria; l'ingente presenza di debiti fuori bilancio; la presenza in bilancio d'ingenti impegni liquidati o da liquidare (smaltiti con le anticipazioni dello stato); le passività potenziali connesse a contenziosi; la condizione di ente strutturalmente deficitario (oltre metà dei parametri superati).

Due aspetti specifici, con valenza generale, meritano di essere rilevati. Gran parte dei debiti fuori bilancio è dovuta ad un consorzio, in liquidazione (Coinres), il cui ricorso al concordato preventivo stragiudiziale abbatterebbe la massa debitoria. Questa fattispecie, che rappresenta un nodo irrisolto, rileva la forte intersezione, che si accentua nei casi di criticità finanziaria, tra comune e organismi dipendenti. I debiti potenziali legati al contenzioso in atto sono originati dalla cattiva manutenzione stradale e dall'annullamento del PRG. Emerge con nettezza la connessione tra mancato assolvimento delle funzioni fondamentali e dissesto finanziario, con un'inversione, in apparenza, contro-intuitiva, tra causa ed effetto.

Il comune di Bagheria ha dichiarato il dissesto il 19 maggio 2014.

8.33 Il caso di Augusta (36.490 abitanti, provincia di Siracusa)

Il Comune di Augusta chiede di attivare la procedura di riequilibrio nel maggio 2013 (delibera 5) e presenta il Piano nel mese di luglio (delibera 9). Sono entrambe delibere della Commissione straordinaria ex-articolo 143 del TUEL, a seguito di misura di rigore (ex-DPR del 7 marzo 2013), con cui il consiglio comunale è stato sciolto per infiltrazioni mafiose.

La Corte è chiamata quindi a confrontarsi con la richiesta di una struttura tecnica, anziché con un decisore democraticamente legittimato e questo traspare dal tono della deliberazione 114 del

2015, che nell'esprimere un giudizio di congruenza negativo, riconosce "lo sforzo compiuto dalla Commissione straordinaria".

La Corte inquadra lo strumento del riequilibrio come tassello del principio del "pareggio del bilancio", "assunto a livello costituzionale", che è valorizzato "in chiave prospettica e strutturale". La nuova fattispecie è definita come strumento di "auto-risanamento", in una posizione intermedia tra la deficitarietà strutturale e il dissesto. All'approvazione (o diniego) del Piano è data una valenza oggettiva ricavabile dalla sua "congruenza" ai fini del riequilibrio (attendibilità della "quantificazione dei fattori di squilibrio" e "idoneità e sostenibilità finanziaria delle misure correttive proposte"). Si esclude in altre parole in linea di principio quel tasso di discrezionalità che nella prassi è riscontrabile dall'esame delle varie fattispecie.

Il respingimento del Piano produce, nella regione Sicilia, una procedura particolare, rispetto all'assegnazione da parte del prefetto del termine di venti giorni per la dichiarazione del dissesto (art.6, comma 2 del decreto legislativo 149 del 2011), già analizzata nel caso del comune di Bagheria, cui si rinvia.

Anche in questo caso la Corte rileva gravi irregolarità contabili evidenziate nell'esame delle relazioni sui rendiconti del comune (ritardo nell'approvazione, eccesso di residui attivi, debiti fuori bilancio, utilizzo abnorme delle anticipazioni di tesoreria). Lo schema procedurale della valutazione del Piano è quello consueto (istruttoria negativa del ministero dell'interno e adunanza pubblica del comune convocata dalla Corte).

Le criticità riscontrate preliminarmente attengono la mancata adozione delle misure correttive indicate negli anni passati dalla Corte stessa e la mancata approvazione del bilancio di previsione per l'anno in corso, indicato come requisito per l'accesso alla procedura di riequilibrio dalle linee guida previste dalla deliberazione 16 del 2012 della sezione autonomie; a questo si aggiunge lo sfioramento del patto di stabilità interno (anch'esso requisito preliminare secondo le linee guida). Al costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria si accompagna l'utilizzazione di "entrate a destinazione vincolata non ricostituite" (consistente è l'attivazione dell'anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali).

Anche se sul fronte degli equilibri il comune registra andamenti positivi dei saldi correnti (negativi quelli di parte capitale), un certo recupero dell'evasione tributaria, e una riduzione dei tempi di pagamento (favorita da misure organizzative); persiste "una forte illiquidità che aveva raggiunto livelli non più sostenibili, sintomo di una situazione finanziaria che andava degradando".

Debiti fuori bilancio (lievitati dopo ripetuti accertamenti e in gran parte non rateizzabili per opposizione dei creditori, anche alla rinuncia a interessi e rivalutazioni), numerosi decreti ingiuntivi, passività potenziali (per risarcimento danni, procedimenti in materia di lavoro, pagamenti d'incarichi e opere già realizzate, contenzioso) producono una rata annuale complessiva difficilmente sostenibile. Un altro elemento ricorrente è l'assenza di accordi formalizzati con i creditori per il differimento del pagamento in base alle scadenze del Piano, considerato un vero e proprio presupposto di legittimità.

Il fronte delle entrate rappresenta un nuovo elemento, anch'esso molto diffuso, di debolezza strutturale (totale assenza di riscossioni riguardo al recupero dell'evasione tributaria). Il fenomeno appare evidente dall'analisi dei residui, che mostra un forte squilibrio tra residui attivi e passivi e valore molto basso delle riscossioni riguardanti le entrate proprie, oltre a una certa vischiosità (anche questa diffusa) nel processo riaccertamento straordinario.

Anche parametri più "reali" mostrano la criticità della situazione del comune: l'assenza di attivazione di servizi a domanda individuale; l'impossibilità di effettuare alienazioni di immobili "per l'assenza di una struttura organizzativa ad hoc a presidio della funzione"; l'applicazione del regime di salvaguardia¹⁵⁵ nei consumi

¹⁵⁵ Il regime di salvaguardia è applicato al comune che, per morosità, esce dal libero mercato. Le condizioni economiche del Servizio di Salvaguardia sono il risultato di un'asta al ribasso che viene espletata ogni due/tre anni da Acquirente Unico (gruppo GSE), sulla base di un regolamento definito dall'Autorità. L'ultima gara si è tenuta nel 2013, per il periodo di regolazione 2014-2015-2016 e le attuali condizioni economiche saranno vigenti fino a dicembre 2016. Nella seconda parte dell'anno in corso, dovrebbe essere espletata una nuova procedura concorsuale che selezionerà gli esercenti la Salvaguardia per il periodo 2017-2018-2019.

Come per l'attuale Convenzione Consip, la tariffa di Salvaguardia è costituita dalla sommatoria del valore del PUN, che esprime il valore dell'energia elettrica in borsa, e di uno spread posto a base di gara chiamato Parametro Omega (Ω). Il Parametro Omega è quindi una maggiorazione che, di fatto, costituisce una sorta di penale per essere rimasti senza contratto.

Nel periodo di regolazione in corso, i fornitori aggiudicatari del Servizio di Salvaguardia sono solo 2: Enel e Hera comm.

Avere un costo dell'energia superiore ai parametri Consip ai sensi della legge 135/2012 (comma 8 e comma 7) costituisce illecito disciplinare, ed è causa di responsabilità amministrativa per danno erariale. I dirigenti delle amministrazioni in fornitura con l'energia elettrica in regime di Salvaguardia rischiano il danno erariale. Il maggiore costo pagato per la fornitura di energia elettrica può essere ragguardevole, se si considerano gli elevati consumi di energia di amministrazioni comunali, ospedali e enti di gestione del servizio idrico.

Dal 2016 il danno erariale può essere calcolato con una semplice moltiplicazione. Con la nuova Convenzione Consip EE13, indicizzata al PUN, il parametro diventa lo stesso e la differenza di costo è rappresentata semplicemente dalla differenza tra gli

elettrici, da parte dell'ente gestore, "a seguito di morosità del comune".

Per questi motivi la Corte avvia il comune di Augusta al dissesto, deliberato nel luglio del 2015.

8.34 Il caso di Barrafranca (12.929 abitanti, provincia di Enna)

La vicenda del comune di Barrafranca è indicativa poiché evidenzia uno scontro tra attori politici e amministrativi che, prima della pronuncia della Corte, porta allo scioglimento del consiglio comunale e alla dichiarazione del dissesto (avvenuta il 19 gennaio 2016).

spread, più precisamente tra Spread Consip e Parametro Omega. E' sufficiente moltiplicare tale differenza per il volumi di energia elettrica consumata per determinare il maggiore costo sostenuto che, nello specifico, può significare danno erariale.

Un giudice della Corte dei Conti potrebbe usare tale semplice calcolo per quantificare il danno erariale causato dalla violazione dell'obbligo di centralizzazione degli acquisti.

(<http://www.controllabolletta.it/index.php/notizie/78-da-salvaguardia-a-consip-istruzioni-per-l-uso-1-parte-calcoliamo-il-danno-erariale>)

Sovraprezzo Salvaguardia €/MWh				
Regione	Fornitore Salvaguardia	Spread Salvaguardia (O) [€/MWh]	spread medio Consip [€/MWh]	Maggiore Costo Salvaguardia
Calabria	Enel Energia	113,00	6,39	106,61
Sicilia	Enel Energia	99,00	6,39	92,61
Abruzzo	Enel Energia	96,00	5,99	90,01
Campania	Enel Energia	96,00	4,97	91,03
Veneto	Enel Energia	62,00	0,69	61,31
Friuli Venezia Giulia	Enel Energia	62,00	0,69	61,31
Emilia Romagna	Enel Energia	62,00	0,31	61,69
Sardegna	Enel Energia	43,00	1,59	41,41
Molise	HeraComm	37,18	5,99	31,19
Puglia	HeraComm	37,18	5,99	31,19
Basilicata	HeraComm	37,18	4,97	32,21
Lazio	HeraComm	32,89	2,52	30,37
Piemonte	HeraComm	19,69	0,31	19,38
Valle D'Aosta	HeraComm	19,69	0,31	19,38
Trentino Alto Adige	HeraComm	19,69	0,31	19,38
Liguria	HeraComm	19,69	0,31	19,38
Toscana	HeraComm	16,89	4,76	12,13
Umbria	HeraComm	16,89	3,92	12,97
Marche	HeraComm	16,89	2,71	14,18
Lombardia	HeraComm	16,48	0,31	16,17

Le criticità finanziarie erano state più volte rilevate nelle deliberazioni della Corte sul comune¹⁵⁶, fino alla richiesta, formulata nella deliberazione 192 del 12 maggio 2015, di attivare riequilibrio o dissesto. Una richiesta ambivalente, da cui si può rilevare un'incertezza che, di certo, non ha contribuito a sciogliere il conflitto latente tra decisore e i vertici amministrativi.

Le criticità rilevate dalla Corte (e richiamate in nota) hanno portato nel 2014 a una situazione di stallo, tradottosi nella mancata

¹⁵⁶ Nella deliberazione 62 del 2009 (sul rendiconto 2007) si segnala il mancato rispetto del patto di stabilità interno (per riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio, senza intervenire sull'aumento delle entrate e sulla riduzione di spese comprimibili); il mancato contenimento della spesa per il personale; l'improprio utilizzo dei servizi per conto terzi; il mancato aggiornamento dell'inventario dell'ente; la mancata predisposizione del referto sul controllo di gestione. Nella deliberazione 63 del 2011 (sul rendiconto 2009) si rilevano ancora DFB, assunti in "violazione delle norme che disciplinano gli impegni di spesa" e il mancato rispetto dei limiti per la spesa di personale. Nella deliberazione 155 del 2012 (conto di bilancio 2010) si segnala la presenza "di anticipazioni di cassa indistinte", indice "di scarsa capacità di programmazione degli impegni di spesa che non trovano adeguata copertura nelle entrate"; ancora DFB, che gonfiano in modo abnorme la voce delle partite di giro; ritardo nei pagamenti dei debiti commerciali. Nella deliberazione 186 del 2013 (conto di bilancio 2011 e bilancio di previsione 2012) s'insiste ancora sui DFB e il ricorso all'anticipazione. Si segnala il mancato rispetto, nella contabilizzazione delle partite di giro ("altre per servizi c/terzi"), del principio contabile 2.25 (Le riscossioni eseguite dai riscuotitori speciali o i versamenti effettuati sui conti correnti postali, sui conti di contabilità speciale tenuti presso la Tesoreria provinciale dello Stato o sul conto del Tesoriere, comportano il *corrispondente accertamento* dell'entrata sulla competente risorsa). La Corte rileva la condizione di ente strutturalmente deficitario e la copertura del disavanzo corrente con l'avanzo di amministrazione e altre entrate di carattere straordinario e termina: "...*emerge in maniera inequivocabile che la situazione finanziaria del comune di Barrafranca presenta evidenti squilibri strutturali di bilancio suscettibili di provocarne il dissesto*". Nella deliberazione 391 del 2013 (rendiconto 2011 e bilancio 2012) si ribadisce che le deduzioni del comune "non assumono il carattere di misure correttive" ed è assegnato al consiglio comunale un *termine di 60 giorni* per l'attuazione (cui il comune risponde con la delibera 14 del 2014, con la quale sono attivati alcuni provvedimenti). Nella deliberazione 119 del 2014 si ripete l'invito a porre in essere "gli interventi idonei per addivenire al superamento delle segnalate situazioni di squilibrio" ribadendo che "*la presenza protrattasi per più esercizi finanziari e già rilevata e stigmatizzata in precedenti occasioni.. di squilibrio finanziario di tipo strutturale induce a ritenere che questi abbiano assunto il carattere di cronicità*". Nella deliberazione 192 del maggio 2015, infine, si rileva anche per il 2013 la condizione di deficitarietà strutturale e si ritiene di dover assumere una pronuncia ai sensi dell'art.148 bis (comunicazione dei provvedimenti da attuare entro 60 giorni e conseguente inibizione, in caso di inottemperanza da verificare entro i successivi 30, delle iniziative di spesa di cui è stata evidenziata la mancanza di copertura). La Corte termina con la necessità "improcrastinabile", di attivare il riequilibrio o il dissesto.

approvazione (entro il termine massimo del 30 settembre) del bilancio di previsione. Scatta quindi l'art. 109 bis dell'OREL (spiegato nel caso di Bagheria), in base al quale nel dicembre del 2014 la Regione nomina un commissario per l'approvazione dei documenti di bilancio. Il commissario invita il sindaco ad attivare il procedimento entro 15 giorni ma, sia per le difficoltà finanziarie (debiti fuori bilancio, "annoso contenzioso civile", procedure esecutive, nomina di commissari ad acta per giudizi di ottemperanza, carenza di liquidità dovuta a riduzione di trasferimenti), sia per i contrasti interni, tale termine è infruttuosamente superato.

Negli stessi giorni della deliberazione della Corte, sindaco e membri della giunta approvano un documento in cui propongono l'attivazione della procedura di riequilibrio. Nel documento ritengono la procedura "necessaria e opportuna, nell'interesse dell'ente, per evitare gli indubbi e penalizzanti effetti negativi (nefasti conseguenze) ... di una possibile procedura di dissesto" e richiamano il tentativo già esperito nella stessa direzione dalla giunta (dicembre 2014) e rinviato dal Consiglio (delibera 11 del febbraio 2015).

Il riequilibrio non sembra, in altre parole, essere inquadrato come fattispecie intermedia tra lo squilibrio sostenibile con i normali strumenti e la situazione estrema del dissesto, ma come rimedio per evitare quest'ultimo, amplificandone in tal modo la carica elusiva. Un indizio si può rilevare nello scontro tra la giunta comunale e il responsabile finanziario. La prima cerca in ogni modo di portare il bilancio 2014 all'approvazione e, superato il termine del 30 settembre, propone di considerare solo gli stanziamenti per i quali, nel termine previsto, fossero stati regolarmente assunti gli impegni di spesa, rinviando il resto all'esercizio 2015 (come DFB); tali debiti sarebbero stati trattati nella procedura di riequilibrio usufruendo della spalmatura decennale. Il secondo propone invece, con apposita nota (aprile 2015) la deliberazione del dissesto.

L'organo di governo del comune respinge la nota del responsabile finanziario, "in quanto non condivisibile", la rimanda al mittente e chiede allo stesso la predisposizione di un pre-consuntivo, per l'approvazione. Per rafforzare la possibilità di approvare la procedura di riequilibrio la Giunta richiama inoltre la posizione della Corte espressa dalla sezione Autonomie (22 del 2013) sugli effetti della mancata approvazione del bilancio e del rendiconto che "non costituiscono condizioni legali di ammissibilità del Piano, né formano oggetto di valutazione preliminare al merito in sede di deliberazione".

Si giunge così alla contrastata deliberazione (29 dell'11 giugno 2015) in cui il consiglio approva, con il parere contrario del responsabile finanziario (che ritiene necessario il dissesto), l'avvio

della procedura di riequilibrio. Nel corso dell'esame, per ovviare alla contrarietà, si richiamano due sentenze del consiglio di stato; la prima (CDS, sez. V, 3508 del 27 giugno 2001), afferma che la "sottoposizione delle deliberazioni degli enti locali ai pareri di legittimità e regolarità tecnico-contabile assume rilevanza essenzialmente al fine di individuare i responsabili in via amministrativa e contabile delle deliberazioni, *ma non vale di per sé*, in caso di omissione, a comportare necessariamente l'illegittimità delle dichiarazioni medesime"; la seconda (CDS, sez. V, 680 del 25 maggio 1998), sostiene che "i pareri del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria *non pongono alcun limite alla potestà deliberante della giunta e del consiglio comunale*, che possono liberamente disporre del contenuto delle proposte di deliberazione, dopo l'acquisizione su queste dei pareri stessi".

Altra precisazione emerge, per fugare le perplessità del revisore contabile, sui vincoli ostativi dell'art. 243 bis, che escludono l'avvio della procedura solo nel caso in cui sia già trascorso il termine assegnato dal prefetto ai consiglieri per la dichiarazione del dissesto. Si riprende infine anche la già richiamata deliberazione della Corte sul carattere non propedeutico dell'approvazione del bilancio ai fini dell'attivazione del riequilibrio, evidenziando peraltro come tale mancanza, rappresenti un "essenziale e imprescindibile elemento istruttorio" della valutazione.

La contrapposizione tra organo di governo e struttura amministrativa è netta; anche il segretario e il vice-segretario generale si schermano dietro il parere negativo del responsabile finanziario e negano il requisito di congruità alla delibera del consiglio comunale.

Lo scontro prosegue nei mesi successivi. La giunta comunale approva il Piano (deliberazione 77 del 9 settembre 2015), ma il consiglio non lo approva (deliberazione 59 del 24 settembre 2015) e lo restituisce alla giunta. Il revisore dei conti esprime un parere negativo. La mancata approvazione del Piano nei 90 giorni previsti indirizza la situazione su un piano inclinato, creando le condizioni per il cosiddetto "dissenso guidato". Di questo si fa carico, sulla base della legislazione siciliana, l'assessorato delle Autonome Locali e della finanza pubblica, che chiede informazioni sul punto e, il 23 ottobre, invita il comune a deliberare, entro trenta giorni, il dissesto e il revisore a redigere la prevista relazione sulle cause. Il sindaco invita il responsabile finanziario a predisporre la delibera per la dichiarazione del dissesto e il revisore deposita la sua relazione, ma nel frattempo, gli organi di governo del comune sono esautorati.

Il 16 dicembre 2015 s'insedia il commissario nominato ai sensi dell'art. 106 bis dell'OREL. Non essendo ancora stato dichiarato,

nonostante il decorso dei trenta giorni assegnati dall'assessorato, provvede alla dichiarazione del dissesto. Nella deliberazione (3 del 19 gennaio 2016) è richiamata anche l'ordinanza del CDS, dove si stabilisce l'assenza di discrezionalità, quando ricorrono i presupposti normativi, nella dichiarazione del dissesto (CDS, sez. V, 143 del 16 gennaio 2012).

8.35 Il caso di Cefalù (14.289 abitanti, Provincia di Palermo)

Il comune di Cefalù è passato dal riequilibrio (approvato dalla Corte l'8 maggio 2014 con deliberazione 69) al dissesto, deliberato il 3 marzo 2015, dopo una nuova deliberazione della Corte del 18 dicembre 2014 (82 del 2015).

In un lasso molto ristretto (appena 9 mesi) il giudizio risulta ribaltato e la Corte (concorde questa volta anche il comune) ribalta il suo giudizio, o meglio, sulla base del primo referto semestrale sull'attuazione del Piano, che registra alcuni eventi sopravvenuti abbastanza consueti in queste situazioni, riafferma la posizione che l'aveva indotta, nel dicembre 2012, ad attivare la procedura del "dissesto guidato", che il comune aveva impugnato, ottenendo dal TAR della Sicilia, la sospensione del provvedimento (ordinanza n. 98 del 14 febbraio 2013).

Anche in questo caso la Corte, nel suo controllo delle relazioni dei revisori, aveva segnalato, negli anni precedenti, "gravi irregolarità contabili e gestionali", a proporre all'ente "misure correttive", fino all'attivazione, con la deliberazione 1 del 13 dicembre 2013, del dissesto guidato. Le "condizioni per la dichiarazione del dissesto finanziario" apparivano indiscutibili: rilevanti e reiterati squilibri nella gestione di competenza corrente, scarsa capacità di riscossione delle entrate correnti, residui attivi insussistenti o di dubbia legittimità, significativo squilibrio nella gestione di cassa, gravissima crisi di liquidità, presenza di debiti fuori bilancio, presenza di impegni già liquidati, elevato ammontare dei residui passivi, presenza di reiterate esecuzioni forzate, presenza di passività potenziali, condizione di ente strutturalmente deficitario.

Il comune ricorre al Tar per l'annullamento e la sospensione dell'efficacia sia della diffida del prefetto a deliberare il dissesto, sia della deliberazione della Corte con cui era stato avviato il processo. Il Tar accoglie la sospensione ritenuto "che sussist[a] ... pregiudizio

grave e irreparabile, ... riguardo agli effetti derivanti dalla dichiarazione di dissesto"¹⁵⁷.

Nello stesso tempo il comune richiede l'avvio della procedura di riequilibrio (deliberazione 114 del 15 dicembre 2012) e, nonostante le criticità rilevate dalla Corte, non chiede l'accesso al Fondo rotativo. Con deliberazione 11 del 12 febbraio 2013 approva un Piano novennale (un anno in meno del massimo previsto dalla legge), con parere favorevole del revisore, e lo rimodula con deliberazione 63 nel luglio, per tenere conto della anticipazione di liquidità ottenuta per il pagamento dei debiti commerciali.

Dopo l'approvazione del Piano, la Corte approva una specifica deliberazione (27 del 21 marzo 2013), con cui fornisce specifiche indicazioni alla sottocommissione ministeriale incaricata dell'istruttoria del Piano. E' una sorta di espediente giuridico¹⁵⁸, che

¹⁵⁷ Il TAR Sicilia adduce due altre considerazioni a sostegno della sospensione. Nella prima rileva che "nelle more della decisione della Corte di Cassazione - davanti al quale è stato sollevato regolamento preventivo di giurisdizione in ordine al citato decreto cautelare n. 19/2013 - la deliberazione adottata dalla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 6, co. 2, d. lgs. n. 149/2011 *pare connotarsi*, per i contenuti e gli effetti diretti sulla sfera giuridica dell'ente controllato, come *atto avente natura sostanzialmente amministrativa*, rispetto al quale la successiva sequenza procedimentale assume carattere meramente esecutivo".

Nella seconda, oltre a richiamare la questione della "incostituzionalità dell'art. 13 del d. lgs. n. 149/2011, già sottoposta al vaglio del Giudice delle Leggi" (tema è trattato nel caso relativo al comune di Bagheria, cui si rinvia), adombra "profili di *fumus* [al]la censura di violazione dell'art. 243 bis d. lgs. n. 267/2000, nel testo approvato con l. n. 231/2012 (di conversione del d.l. n. 174/2012), tenuto conto, in particolare, della previsione, introdotta con evidente finalità di salvataggio degli enti locali già sottoposti al cd. "dissesto guidato", di *riapertura di detta procedura con assegnazione di un nuovo termine per l'adozione delle misure correttive*, a decorrere dalla data di entrata in vigore della modifica normativa (8 dicembre 2012)". Di questa seconda considerazione il *fumus* prefigurato dal TAR non si riesce a cogliere. Nell'art.243 bis è stato inserito il coordinamento tra attivazione del riequilibrio e dissesto guidato. Se è stata attivata la procedura del dissesto guidato non si può attivare quella di riequilibrio. Viceversa, se è stata attivata la procedura di riequilibrio la Corte non può far partire il dissesto guidato. E' evidente che tutto ciò abbia senso solo dopo l'8 dicembre 2012 poiché prima di quella data la procedura di riequilibrio non era stata ancora introdotta nell'ordinamento. Non sembra emergere, dalla lettura della norma, alcuna riapertura della procedura con la possibilità di assegnare un nuovo termine per le misure correttive.

¹⁵⁸ Il primo comma dell'art. 243-quater prescrive che la necessaria istruttoria sia svolta *anche* sulla base delle Linee guida deliberate dalla sezione Autonomie della Corte dei Conti (16/SEZAUT/22012/INPR). Evidentemente è stato utilizzato proprio l'inciso, inserito probabilmente dal legislatore per contemplare altri elementi informativi acquisibili autonomamente dalla Commissione governativa.

consente alla Corte di fornire una prima valutazione del Piano sotto la forma di indicazioni alla commissione.

La commissione ministeriale svolge la propria istruttoria e, nella relazione finale, consegnata nel febbraio 2014, esprime un parere negativo sul Piano.

A questo punto si colloca, in controtendenza rispetto alle attese, l'approvazione del Piano da parte della Corte (deliberazione 69 dell'8 maggio 2014).

L'incongruenza tra le originarie deduzioni della Corte, che avevano tracciato le condizioni per il dissesto, la richiesta di attivazione di un Piano "leggero" da parte del comune (più corto e senza ricorso al Fondo) e il parere negativo della Commissione ministeriale avrebbero portato a ipotizzare il diniego a un Piano elemento di una procedura sulla quale era stato avviato anche un conflitto giurisdizionale¹⁵⁹, se non altro per ribadire l'assenza di discrezionalità nella deliberazione del dissesto, ribadito nella richiamata sentenza del consiglio di stato del 2012.

Il giudizio negativo della commissione ministeriale è sostanziato da una relazione da cui si evincono, oltre a situazioni di criticità, molti elementi positivi. Il comune, dice la commissione, ha rispettato il patto di stabilità; il rendiconto registra un saldo di competenza positivo (avanzo); le entrate "una tantum" superano le spese della stessa natura; la capacità di riscossione delle entrate correnti e del recupero dell'evasione tributaria presenta andamenti oscillanti, ma non disastrosi; è stata effettuata una consistente eliminazione di residui insussistenti (anche se il processo resta da completare); è stata prodotta documentazione relativa agli accordi di rateazione con i creditori dei debiti fuori bilancio (sono state stimate anche le passività potenziali da contenzioso); infine, si registra una riduzione della spesa per gli organi politico-istituzionali. Le criticità rilevate, pur presenti, appaiono nel complesso meno rilevanti nel bilanciamento, oltre a essere tipiche fattispecie dei comuni in difficoltà (ricorso ad anticipazioni di tesoreria, che producono interessi passivi; squilibrio nei residui riguardanti fondi vincolati; scarsa riscossione da residui concernenti le entrate proprie; mancata istituzione del fondo svalutazione crediti; servizi a domanda individuale coperti con una percentuale inferiore a quella minima prevista del 36 per cento).

¹⁵⁹ Nella deliberazione 27 del 2013 la corte prende atto della sospensione cautelare del TAR (che avrebbe dovuto discutere il merito nell'udienza dell'8 novembre 2013) e si riserva "ogni ulteriore azione preso le competenti sedi giudiziarie a tutela delle proprie prerogative istituzionali".

Anche la valutazione delle misure del Piano che emerge dalla relazione non è particolarmente negativa. Si rileva la non accessione del Fondo rotativo (sintomo di un approccio elusivo); la durata del Piano (inferiore al massimo); la mandata registrazione del decremento dell'intervento 02 (acquisto beni e servizi) e 05 (trasferimenti); e lo scarso decremento dell'intervento 03 (prestazioni di servizi).

La Corte chiede a questo punto un supplemento d'istruttoria sull'intero l'intero ventaglio delle misure del Piano, cui il comune risponde; a questo punto la Corte si convince della presenza di tutti gli elementi richiesti (individuazione "dei fattori e delle cause dello squilibrio, nonché delle misure previste per il risanamento, con la relativa articolazione temporale").

In particolare si rileva che gli equilibri di bilancio mostrano un saldo positivo della parte corrente per tutto il periodo del piano e il pareggio di quella capitale (gli avanzi, si afferma, "potranno essere impiegati per eventuali oneri derivanti da contenziosi pendenti"). Si pone l'accento sulla massa passiva, che ha avuto già una prima contrazione; sui provvedimenti adottati sul fronte organizzativo per contrastare il fenomeno dell'evasione elusione tributaria, "che nel 2013 hanno già dato apprezzabili risultati"; sull'indicazione analitica dei tempi e delle modalità di realizzazione; sull'ambizioso programma di riduzione della spesa corrente; sul forte incremento della pressione tributaria e della copertura dei servizi a domanda individuale; del ricavo superiore alle aspettative, della vendita di immobili.

La Corte rileva anche gli aspetti positivi indicati nell'istruttoria, nonostante il parere negativo e aggiunge che le "nelle ulteriori precisazioni fornite dall'ente vi sono gli elementi che possono far superare le perplessità". Il Piano è idoneo.

Unico *caveat* posto è la "condizione che non si manifestino nuovi debiti fuori bilancio che non trovino adeguata capienza nel predetto fondo istituito dall'Ente e che il Comune riesca a realizzare compiutamente tutte le iniziative di risanamento deliberate, continuando a sostenere la politica di contrasto al fenomeno dell'evasione/elusione tributaria".

Un'affermazione quasi rituale, che si può riscontrare in tutti i piani di rientro approvati, come il richiamo al comma 6 dell'art. 246-quater, sul controllo del Piano in fase di attuazione.

Lo scenario muta radicalmente dopo pochi mesi. Con la deliberazione 82 del 18 dicembre 2014 la Corte accerta il mancato rispetto degli obiettivi del Piano, la sussistenza dei presupposti del dissesto e avvia la diffida, attraverso l'articolo 109 bis dell'OREL, per la sua dichiarazione. L'elemento di novità è riscontrabile nella

posizione del comune che, rispetto alla contrapposizione netta dell'anno precedente (con il ricorso al TAR e la sospensione del febbraio 2013) si trova ora d'accordo con l'avvio della procedura (la giunta approva una delibera, il 17 dicembre 2014, in cui sono accertati i presupposti per la dichiarazione del dissesto) e, con nota del 5 novembre 2014 il sindaco aveva anticipato l'esistenza di nuovi debiti non considerati nel Piano, con conseguente blocco dell'approvazione del bilancio 2014.

Lo strumentario utilizzato dalla Corte è quello dei commi 3 e 7 dell'art. 243-quater, che prevede rispettivamente la vigilanza della Corte sull'esecuzione del Piano (con previsione di apposita pronuncia) e la possibilità di attivare, in caso di "grave e reiterato" mancato rispetto degli obiettivi, la procedura per la dichiarazione del dissesto. Il profilo sostanziale, che si può leggere sotto queste procedure, mostra però che qualcosa non ha funzionato nel giusto verso.

Com'è possibile che, a pochi mesi dall'approvazione, dopo il parere favorevole dei revisori, l'istruttoria della commissione ministeriale (che, come si è visto, pur terminando negativamente, conteneva molte valutazioni positive), e la successiva istruttoria della Corte, il quadro sia completamente ribaltato? La questione è rilevante perché mette in dubbio la solidità metodologica dei Piani, il cui impianto tende a concentrarsi sui profili procedurali piuttosto che su quelli sostanziali, non cogliendo la logica del piano industriale, che dovrebbe caratterizzarne il documento.

La Corte, che deve motivare un giudizio opposto a quello espresso pochi mesi prima, enfatizza le nuove affermazioni del comune, che ora coincidono con le originarie posizioni della magistratura contabile (il Piano "non è più sostenibile, i quanto i maggiori debiti non consentono di raggiungere gli obiettivi intermedi e finali"). Svolge una nuova istruttoria in cui si rilevano altre passività sopraggiunte dopo l'approvazione del Piano (decreti ingiuntivi, debiti da sentenze, rescissione di accordi di rateizzazione). Si rileva inoltre l'assenza d'informazioni sulle misure del Piano programmate per il 2013 (ormai prossimo al termine).

Ma è la giunta che getta la spugna con la delibera 284 del 17 dicembre 2014, in cui dichiara il fallimento delle misure del Piano (tariffe del nido immutate, procedure di evidenza pubblica andate deserte, mancata attivazione di mutui per spese d'investimento a causa del ritardo nell'approvazione del bilancio) e chiede il dissesto.

Sul versante procedurale la Corte ragiona sul proporzionamento del Piano "alle reali problematiche finanziarie esistenti", sostenendo che ciò deve essere realizzato sia al momento dell'approvazione, sia

nel corso dell'attuazione (da verificare attraverso le relazioni semestrali).

“Le relazioni semestrali dell'Organo di revisione sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario e il controllo sullo stato di attuazione del piano intestato alla Corte dei conti devono mettere a confronto, con riferimento al periodo da esaminare, le previsioni fissate nel piano e i dati risultanti dagli atti di bilancio dell'ente (quali ad esempio, il rendiconto). Molto utili possono risultare, in merito alla menzionata attività di controllo, anche altri atti ufficiali relativi all'ente (es. referti previsti dall'art.148 del TUEL)”. Il controllo semestrale della Corte “può condurre, sostanzialmente, ad accertare la regolare attuazione del piano di riequilibrio approvato, con il rispetto degli obiettivi intermedi fissati dallo stesso, oppure, il mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dallo stesso”.

Questa eventualità porta al dissesto guidato se il mancato rispetto è grave (il grado di violazione degli obiettivi intermedi è tale da pregiudicare il piano) e reiterato (cioè accade più volte). “E' da considerarsi rilevante a tale fine, se sia “grave” e “reiterato”, anche il mancato rispetto di un solo obiettivo intermedio, e se esso ricopra un'importanza fondamentale per l'effettivo riequilibrio finanziario dell'ente”. E ciò può scaturire da “difetti congeniti” del Piano “inizialmente non rilevati o non rilevabili”, dall'emergere di “criticità inizialmente sconosciute”, “dall'insorgere di nuove criticità durante l'esecuzione del piano”, “dall'incapacità dell'ente di attuare quanto previsto”.

Ma, precisa la Corte, “la doppia condizione (della gravità e della reiterazione del mancato rispetto degli obiettivi del piano) prevista dalla norma *presuppone* la veridicità e l'attendibilità del piano”. Altrimenti si avrebbe un uso elusivo della procedura di riequilibrio, con il solo effetto di impedire o dilazionare il dissesto con il conseguente sistema di responsabilità.

A questo elemento si aggancia la Corte per motivare il mutato giudizio. La mancata insorgenza di nuove passività, indicata come condizione essenziale per la consistenza del Piano, viene meno; e questo, oltre a far diventare irraggiungibili gli obiettivi intermedi, rende lo strumento inadeguato e insostenibile (“viene meno il presupposto”). La mancata realizzazione degli obiettivi intermedi del Piano è un elemento che si aggiunge al vizio originario, a “una situazione finanziaria effettivamente molto più grave di quella esposta nel piano di riequilibrio”.

La Corte può a questo punto riprendere il riscontro critico della finanza del comune effettuato nella deliberazione 1 del 2013 (quella

impugnata al TAR) in cui erano stati ampiamente individuati gli indici sintomatici del dissesto ¹⁶⁰ (squilibrio nella gestione dei residui; mantenimento in bilancio di residui attivi sopravvalutati, risalenti e inesigibili; crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria; ingenti debiti fuori bilancio).

8.36 Il caso di Favara (32.529 abitanti, provincia di Agrigento)

Il caso del comune di Favara mostra più di altri l'impatto negativo della legislazione asistemica sul tema della criticità finanziaria dei comuni, aggravato dalla distonia tra legislazione nazionale e regionale della Sicilia.

L'ente avvia la procedura di riequilibrio nel 2015 (deliberazione 18 del 17 marzo) e dichiara dissesto nel 2016 (deliberazione 79 del 23 novembre). In questi 18 mesi si verificano numerosi passaggi: l'approvazione del piano (senza la richiesta di accesso al Fondo rotativo) entro i termini previsti (deliberazione 83 del 14 giugno 2015); il completamento, dopo oltre sei mesi, dell'istruttoria da parte della commissione ministeriale (il 29 dicembre 2015); la decisione della Corte siciliana di sospendere il giudizio sul Piano per consentire alle sezioni riunite di pronunciarsi sulla possibilità di rimodulare il piano inseguito al sopravvenuto intervento del legislatore (deliberazione 53 del 28 gennaio 2016); la riformulazione del Piano da parte del consiglio comunale (deliberazione 4 del 28 gennaio 2016); la pronuncia delle sezioni unite (deliberazione 13 del 15 aprile 2016); la decisione della Corte siciliana di autorizzare l'avvenuta riformulazione del piano del comune e il rinvio all'istruttoria ministeriale (deliberazione 110 del 31 maggio 2016).

¹⁶⁰ La Corte ha ribadito sul tema del dissesto che il comune non può cessare di esistere "in quanto espressione di autonomia locale, che costituisce un valore costituzionalmente tutelato" (Corte Costituzionale, sentenza 155 del 1994). Lo stato di dissesto si manifesta quando il comune non è in grado di garantire l'assolvimento di funzioni e servizi indispensabili (cosiddetta incapacità funzionale), oppure quando non riesce a pagare (fare validamente fronte) i propri debiti (cosiddetta insolvenza). Queste due fattispecie sono tassative e non ammettono quindi discrezionalità (CDS, sez. V, sentenza 143 del 16 gennaio 2012). "L'avverbio "validamente" deve intendersi riferito al rispetto formale dei limiti normativi previsti dagli articoli 193 e 194 del TUEL, con particolare riguardo alle fonti di finanziamento dei debiti fuori bilancio, alle tipologie di debito riconoscibili, al numero massimo di annualità entro cui è consentito rateizzare le passività". Inoltre va considerato anche il rispetto dei tempi contrattualmente previsti "e comunque compatibili con le pretese creditorie ("validamente" nel senso di "utilmente"), ma anche una modalità di adempimento tale da non pregiudicare l'affidamento dei terzi nella solvibilità dell'ente stesso, attraverso l'utilizzo di mezzi ordinari di pagamento".

Le precarie condizioni dell'ente non hanno retto a questa lunga catena temporale. Nel mese di luglio del 2016, di fronte alla richiesta della commissione ministeriale di riformulare ulteriormente il Piano, il comune manifesta la presenza di fattori di criticità tali da non consentire "il raggiungimento degli obiettivi programmati nel piano di riequilibrio in itinere". E qualche mese dopo si arriva al dissesto.

La valutazione di merito non si discosta da quella di altri comuni in condizioni critiche. La Corte richiama le osservazioni effettuate nella sua azione di controllo basata sulle relazioni dei revisori sui bilanci in cui aveva evidenziato "numerose e pervasive situazioni di squilibrio strutturale nonché gravi profili di criticità o irregolarità [e aveva], conseguentemente, disposto l'adozione delle misure correttive necessarie per rimuovere le stesse e ripristinare gli equilibri e la sana gestione".

Le criticità rilevate sono notevoli. Ritardo nell'approvazione del rendiconto; strutturale crisi di liquidità; sovrastima delle entrate e sottostima delle spese; allungamento dei tempi di pagamento; sfioramento del parametro riguardante la produzione dei residui passivi. Un aspetto specifico è dato dall'impropria contabilizzazione nella voce "servizi per conto terzi" di poste non riconducibili a tale tipologia, "con alterazione degli equilibri di bilancio e influenze negative sul raggiungimento del risultato del Patto di stabilità", mentre comuni a molti enti sono la quantità di residui vetusti, la mancanza di attività di recupero dell'evasione tributaria, il non rispetto dei parametri di deficitarietà (livello di residui, procedimenti di esecuzione forzata, mancato rimborso delle anticipazioni di tesoreria), il ritardo nei pagamenti, l'assenza di un inventario generale dei beni immobili, l'accumulazione di debiti fuori bilancio.

L'inadeguatezza delle risposte aveva indotto la Corte a disporre, "quale misura interdittiva, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del T.U.E.L., l'applicazione del divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge, fintantoché l'ente non [avesse] provveduto a coprire il disavanzo e a finanziare i debiti fuori bilancio". In risposta alla richiesta di misure correttive, che la Corte formalizza nel maggio del 2014 (deliberazione 84/2014/PRSP), il comune risponde, nel marzo 2015, dopo che nel febbraio il responsabile finanziario aveva segnalato una situazione di criticità finanziaria (art. 153, comma 6 TUEL), con la richiesta di attivazione del riequilibrio.

Il Piano è approvato prima del rendiconto riguardante l'esercizio precedente alla sua decorrenza (e del bilancio di previsione), in contrasto con l'orientamento della Corte (sezione autonomie), che reclama come necessaria l'ufficialità delle previsioni pluriennali.

Successivo al Piano è anche il riaccertamento straordinario dei residui al primo gennaio 2015, previsto dal decreto legislativo 118 (art. 3, comma 7), che modifica (peggiora) il disavanzo (riplanabile in trent'anni), e determina la richiesta della commissione ministeriale di rimodulazione, "per rendere coerenti nel decennio le previsioni del Piano di riequilibrio con le diverse risultanze contabili derivanti dall'applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile".

Il meccanismo comincia ad avvitarci su se stesso. La Corte non può valutare il Piano poiché è utile avere "la rappresentazione certa e veritiera di partenza", al fine di valutarne la sostenibilità, come affermano le sezioni unite, e il comune non ha approvato i bilanci. Non è una condizione legale di ammissibilità ma "può rappresentare un elemento di valutazione per il successivo giudizio sul piano medesimo, con particolare riferimento all'idoneità dello stesso ai fini della verifica della congruenza per assicurare il riequilibrio dell'ente". La mancata approvazione del rendiconto determina anche il parere negativo dell'organo di revisione, che ritiene i mezzi di copertura "privi del carattere dell'attendibilità e certezza, essendo gli stessi subordinati all'approvazione degli atti amministrativi propedeutici stimati secondo una visione ottimistica", per cui il Piano "risulta non idoneo a garantire il raggiungimento dell'equilibrio".

Poi c'è l'armonizzazione. Il Piano deve essere coordinato "con le attività propedeutiche all'introduzione della contabilità armonizzata che, in ogni caso, devono essere tempestivamente e regolarmente eseguite" (sezioni unite) e, pur in assenza di una disciplina legislativa espressa, deve essere consentito all'ente interessato rimodulare il Piano. In teoria (meno nella prassi) la cancellazione dei residui inesigibili sarebbe dovuta essere già incorporata nel Piano, poiché prevista dalla procedura di riequilibrio (art. 243 bis, comma 8, lett. e). Anche il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) avrebbe dovuto rilevare solo per la quota eccedente il Fondo svalutazione crediti, introdotto dal legislatore dall'esercizio 2012 (vedi sopra). Infine il fondo pluriennale vincolato (FPV), influenzando essenzialmente la rappresentazione contabile, nel tempo, dell'attività programmatica, avrebbe dovuto impattare sul Piano solo in funzione di tale esigenza. In ogni caso il Piano va aggiornato e riallineato e ciò non può che essere prerogativa dell'ente e implica nuovi accertamenti istruttori della commissione ministeriale poiché, pur disponendo la Corte "di ordinari poteri cognitivi e istruttori propri", non può estendere la propria latitudine valutativa oltre ogni limite.

Una delle ragioni che ha ritardato la predisposizione degli adempimenti dell'armonizzazione a dopo l'approvazione del Piano è stata l'oscillante legislazione regionale sul tema che, in un primo

tempo, ne aveva disposto il rinvio all'esercizio finanziario 2016 e in seguito, con la legge regionale 12 del 15 luglio 2016, ha sancito l'applicazione retroattiva al primo gennaio 2015. Il repentino cambiamento del legislatore regionale, avvenuto tra maggio e luglio 2016, ha messo in difficoltà il comune, che aveva predisposto il Piano nel mese di maggio. La possibilità, data alla regione siciliana dalla legge 42 del 2009, di coordinare l'ingresso delle disposizioni attuative con le procedure pattizie, ha prodotto "un quadro a dir poco confuso e distonico". Si è disposta, "in corso d'esercizio, l'applicazione del nuovo regime contabile armonizzato ... e conseguentemente l'onere di tempestiva adozione degli atti propedeutici e consequenziali, è sopravvenuto rispetto all'approvazione del Piano di riequilibrio da parte del Comune di Favara (avvenuta il 14 giugno 2015)".

Il comune, nello stesso periodo, sviluppa un'intensa attività per adeguarsi alla nuova situazione: approva il rendiconto 2014 (nel settembre 2015); esegue il riaccertamento straordinario dei residui (nella stessa data); utilizza la facoltà di ripianare in 30 anni il nuovo disavanzo, ai sensi del DM del 2 aprile 2015 (nel dicembre 2015); approva il bilancio di previsione (sempre nel mese di dicembre).

Tutto questo richiede una rimodulazione del Piano ma ciò, come vedremo, è ostacolato dal comma 714 della legge finanziaria per il 2016. Nonostante ciò il comune procede, con deliberazione della giunta e del consiglio, rilevando la criticità cronica del "livello di evasione pari a oltre il 50% e [del] costante taglio dei trasferimenti pubblici".

La Corte s'interroga in modo sistematico "sulla questione pregiudiziale della modificabilità del Piano di riequilibrio da parte dell'ente alla luce del più recente quadro normativo". Nonostante le integrazioni fornite dal Comune (e "gli ordinari poteri cognitivi e istruttori"), dice la Corte, il "*thema decidendum*", non può essere diverso da quello approvato (e istruito dalla Commissione). Sotto questo profilo l'armonizzazione "non si riduce meramente a una diversa rappresentazione contabile di una medesima condizione finanziaria"; anzi, incide sulla "lettura della sostenibilità" degli obiettivi, "sia in relazione agli impegni di risanamento sia in riferimento alla rimozione delle cause di squilibrio, ossia rispetto ai due aspetti di cui consta il programma di risanamento del Piano". Per questo non può essere espressa una valutazione sul testo approvato originariamente dal comune.

La seconda questione teorica attiene all'ammissibilità della rimodulazione del Piano alla luce del nuovo quadro legislativo (e, in particolare, del comma 714 della legge di stabilità per il 2016). La

legislazione asistemica che ha seguito l'introduzione del riequilibrio (vada sopra), ha previsto nel tempo diverse ipotesi di riformulazione, modificazione, proroga, ripresentazione del Piano. La sezione autonomie ha espresso l'orientamento per cui tali ipotesi debbano essere interpretate in senso restrittivo, "stante il carattere speciale delle stesse" (deliberazione 1/2016/QMIG).

Non esiste una disciplina ordinaria di modificazione del Piano e ciò è coerente con evidenti "ragioni di certezza del diritto, di speditezza e di salvaguardia dei beni giuridici costituzionalmente garantiti che sono sottesi alle procedure di risanamento" (equilibrio strutturale, buon andamento, corretta gestione delle risorse pubbliche, tutela dei creditori). Il solo contemperamento previsto in via generale è quello in cui il Piano non sia stato ancora approvato dalla Corte e occorra l'avvio di un nuovo mandato (si concedono alla nuova amministrazione 60 giorni per riformularlo).

Il comma 714 affronta il tema del coordinamento tra Piano e armonizzazione contabile, consentendo agli enti locali che, nel corso del 2013 e del 2014, lo abbiano presentato o ne abbiano conseguita l'approvazione di "ripiantare la quota di disavanzo applicato al piano di riequilibrio, secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015", che consente di restituire in trenta anni l'anticipazione di liquidità. Resta fermo il limite massimo decennale del Piano ed è posto un termine (sei mesi) per attivare la riformulazione. La linea d'indirizzo delle sezioni unite sul punto prevede in questo caso ampia possibilità per il comune (pur riferendosi a un Piano approvato e non in attesa di giudizio) poiché "gli eventuali effetti peggiorativi dei risultati della gestione sono da ricondursi ad adempimenti obbligatori per legge" e, "pur se il legislatore non si è dato carico di coordinare la normativa sui piani di riequilibrio con le novità in discorso, si deve ipotizzare, in via interpretativa, che sia consentito all'ente interessato di rimodulare il piano già approvato anche al di fuori della casistica tipizzata".

Il problema è dato dal testo della nuova disposizione, che prevede questa possibilità solo per gli anni 2013 e 2014, mentre il Piano del Comune di Favara è stato approvato nel 2015. Si tratta, secondo la Corte, di un vincolo insormontabile, che non può essere risolto in via interpretativa, poiché tale indirizzo "si porrebbe in contrasto con il chiaro dato testuale della norma". In altri termini, quella che finora sarebbe stata una condivisibile interpretazione sistematica o per così dire "praeter legem" diverrebbe un'interpretazione "contra legem" "dal momento in cui il legislatore si è fatto carico di riempire il vuoto normativo". Il dato letterale, ad avviso della Corte, non può che prevalere (anche se è evidente che il

legislatore nazionale ha indicato quegli anni poiché era previsto, dal primo gennaio 2015, l'avvio dell'armonizzazione e quello regionale, con le richiamate oscillazioni, abbia contribuito a complicare la situazione).

Per questi motivi la Corte decide di chiedere il parere della sezione autonomie sulla possibilità di accordare al comune la riformulazione del Piano. In questo modo il thema decidendum sarebbe ristabilito e sarebbe risolta l'ambiguità dell'orientamento giurisprudenziale che, da un lato, impedisce di "alterare le caratteristiche originarie del Piano" (sezioni riunite speciale composizione, sentenza 3/2014/EL) e dall'altro afferma che "il sindacato giurisdizionale non può prescindere da una 'visione dinamica' (Corte dei conti, SS.RR. sent. 18 marzo 2014, n. 3/2014/EL e sent. 17 aprile 2014 n. 11/2014/EL) della situazione contabile dell'Ente e delle effettive e aggiornate prospettive di recupero, laddove dette circostanze emergano dagli atti processuali o dallo ius superveniens" e, a maggior ragione, nei casi nei quali "la data in cui il Piano è stato deliberato sia notevolmente anteriore rispetto a quella di cognizione della vicenda in sede processuale" (cfr. Corte dei conti, sez. riunite in speciale composizione, ordinanza n. 9/2014/EL).

La Corte si pone inoltre il problema della necessità di trasmettere nuovamente alla Commissione ministeriale l'eventuale Piano riformulato e risponde in senso affermativo, poiché un conto "è discostarsi dalle conclusioni istruttorie nell'espletamento ed in funzione del giudizio o riconoscere allo stesso dei poteri cognitivi impliciti, ciò che rientra nelle prerogative del Giudice contabile, altro è invadere o sopravanzare lo spazio istruttorio legislativamente riservato ad altro organo, inficiando per tale via la decisione finale".

Le sezioni riunite della Corte richiamano il ragionamento che, in via interpretativa, prima della nuova disposizione legislativa, avevano compiuto sul tema del coordinamento tra l'attuazione del Piano e l'introduzione della contabilità armonizzata (delibere 4 e 32 SEZAUT del 2015). La rimodulazione può avvenire "solo ed esclusivamente con riferimento al maggior disavanzo di amministrazione" conseguente all'armonizzazione (che è spalmabile in trenta anni) e il nuovo Piano, corredato del parere positivo dell'organo di revisione, va presentato "direttamente alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti". La disposizione ricalca una precedente norma per i comuni in sperimentazione (vedi sopra il richiamato decreto legge 78 del 2015) ed è coerente con quella che ha consentito agli enti sperimentatori di ripianare il disavanzo da riaccertamento straordinario effettuato nel 2012 e nel 2014 in trenta anni (art. 1, comma 507, lett. b, della

legge 190 del 2014 – legge di stabilità 2015). Si tratta quindi di una fattispecie omogenea, rilevabile in diverse disposizioni puntuali. E' pertanto possibile la rimodulazione o riformulazione del Piano da parte del comune. La distinzione tra i due termini è ricondotta alla già avvenuta approvazione o alla sola adozione del Piano. In questo secondo caso, in cui ricade il comune di Favara, si rende necessaria una nuova istruttoria della commissione ministeriale. Si ribadiscono infine i limiti entro cui è possibile rivisitare il Piano, "solo per consentire il ripiano del disavanzo scaturito dal riaccertamento straordinario", per evitare "interpretazioni opportunistiche".

A questo punto la Corte siciliana, preso atto della "sistematica ricostruzione degli interventi normativi" operata dalle sezioni unite, delibera, nel maggio 2016 (deliberazione 110 del 31), l'accoglimento della riformulazione del Piano, e attiva una nuova istruttoria. Ma ormai le condizioni del dissesto erano maturate e si giunge alla sua deliberazione nel mese di novembre (nella delibera di dissesto si procede anche alla revoca del Piano di riequilibrio).

8.37 Il caso di Ispica (16.233 abitanti, provincia di Ragusa)

Il comune di Ispica ha deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio nel 2012 (delibera 36 del 20 novembre), ma non è riuscito a deliberare il Piano entro i 60 giorni previsti. La Corte quindi, con deliberazione numero 28 del 14 marzo 2013 ha aperto la strada al dissesto guidato, deliberato dall'ente il 29 aprile del 2013.

Il comune sostiene una tesi molto originale. Eccepisce la possibilità di applicare l'art. 243-quater comma 7, che delinea il dissesto guidato in caso di mancata presentazione del Piano, in quanto con la delibera di approvazione del bilancio di previsione per il 2012 (numero 3 del 15 gennaio 2013, che prevedeva anche l'approvazione del Piano), l'ente "è uscito tempestivamente dalla procedura per farvi nuovamente rientro dopo l'approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge", e questo, secondo il comune, in armonia con quanto indicato dalla deliberazione delle sezioni unite sulle Linee Guida. Il Piano era stato deliberato dalla Giunta comunale (delibera numero 2 del 5 gennaio 2013), ma il comune, quando "ha preso atto delle Linee Guida", "si è determinato ad esercitare la facoltà di procedere, entro il termine di 60 giorni previsto dall'art. 243 bis, comma 5, alla revoca dell'istanza di ricorso alla procedura di riequilibrio", nella ferma convinzione della legittimità della procedura, "sicuramente consentita dalla vigente legislazione in assenza di contraria previsione". Il proposito del comune era di approvare nel mese di gennaio bilancio di

previsione e rendiconto e quindi procedere alla corretta valutazione del Piano, "sicuramente idoneo a superare le condizioni di squilibrio".

La Corte s'interroga sulla sussistenza, nella delibera del comune, della revoca della procedura di riequilibrio; sulla sussistenza, nel quadro normativo, di una pregiudizialità dell'approvazione dei documenti contabili rispetto al Piano; e se questo inadempimento possa sospendere o interrompere il termine di sessanta giorni previsto dalla legge.

Dalla disamina della delibera del 15 gennaio non emerge alcuna volontà di revoca da parte dell'ente; i pareri di regolarità tecnica e contabile sono favorevoli e tutto farebbe presupporre l'approvazione del Piano. "Fondamentali e consolidati principi in tema di modalità di formazione ed estrinsecazione della volontà degli organi collegiali e di certezza del diritto", sostiene la Corte, "impongono che la volontà di ritirare un atto (revoca, rimozione, abrogazione, ecc.), come anche quella di fuoruscire dalla procedura per farvi rientro dopo siano espresse in positivo, con una votazione ad hoc sul punto, e non debbano invece essere dedotte in negativo dalla votazione contraria su un diverso oggetto"¹⁶¹. Il consiglio comunale ha respinto i punti relativi al Piano, proposti dalla Giunta, dopo avere approvato quelli relativi al bilancio di previsione 2012. L'esito della votazione "riguarda l'approvazione del piano di riequilibrio (non il ritiro dalla procedura di riequilibrio) e la mancata approvazione null'altro esprime che questo (volontà di non approvare il Piano) e non può valere né quale revisione (neppure indiretto o implicito) di un precedente atto né quale espressione di una volontà di fuoruscire dalla procedura per farvi rientro dopo l'approvazione del rendiconto (non essendo tale articolato oggetto neppure posto all'ordine del giorno o reperibile nel contenuto della proposta di deliberazione trattata)".

¹⁶¹ Sia le norme regionali (art. 188 OREL) sia quelle nazionali risalenti (art. 303 del vecchio TUEL, RD 148 del 4 febbraio 1915, e art. 282 del vecchi TU, RD 383 del 3 marzo 1934) considerano non avvenute le modificazioni o revoche non menzionate e anche il CDS sostiene che, con riferimento alle deliberazioni consiliari, la volontà di revocare, annullare o sostituire in tutto o in parte un atto precedente "deve comunque risultare in maniera chiara" (Adunanza plenaria 9 maggio 1982, numero 3). Inoltre, prosegue la Corte "per revoca si intende l'atto amministrativo di secondo grado con cui viene ritirato, con efficacia *ex nunc*, un precedente atto 'per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario', secondo il disposto dell'art. 21 quinquies della legge n. 241/1990, introdotto dalla legge n. 15/2005, che recepisce una consolidata elaborazione giurisprudenziale e dottrina in materia".

Il termine dei sessanta giorni è perentorio "per espressa e inequivoca previsione legislativa" e non può essere interrotto o differito in attesa dell'approvazione del rendiconto 2012. L'avvio della procedura non comporta la sospensione dei termini per la presentazione dei documenti contabili, affermano le Linee Guida e, in ogni caso, il rendiconto 2012 sarebbe stato approvato prematuramente, visto che il termine non era ancora decorso (anche a volere assecondare la tesi della pregiudizialità, il rendiconto da considerare sarebbe stato quello del 2011). La Corte rileva una pretestuosità nella posizione del comune, in contrasto con le Linee Guida che esplicitamente affermano l'esigenza di "evitare inutili manovre dilatorie"; e proprio la perentorietà del termine è finalizzata a evitare queste tendenze elusive ("per lasciare in stallo le procedure attivate dai creditori e i giudizi di ottemperanza dagli stessi intrapresi").

8.38 Il caso di Mirabella Imbaccari (5.118 abitanti, provincia di Catania)

Il comune di Mirabella Imbaccari aderisce alla procedura di riequilibrio finanziario il 23 dicembre 2013 (deliberazione numero 57) e dichiara il dissesto il 29 giugno 2015 (deliberazione numero 5). In questo periodo non breve (18 mesi) il comune ha approvato il Piano (deliberazione 14 del 12 marzo 2014), ma non è riuscito ad approvare il bilancio di previsione per il 2014, facendo scattare la stringente procedura in vigore nella regione siciliana (art 109 bis OREL). Il commissario, nominato dall'assessorato regionale agli enti locali il 25 novembre, ha diffidato il responsabile finanziario a predisporre lo schema di bilancio 2014. La spiegazione del ritardo rispetto alla data prevista (30 settembre) è stata la "mancata conoscenza dell'entità dei trasferimenti statali e regionali, che sono stati resi nei mesi di ottobre e novembre 2014". In altre parole, la causa scatenante del dissesto del comune va ricercata nell'opacità delle relazioni finanziarie del sistema multilivello, che si riflettono sulla programmazione di bilancio. In particolare l'inserimento nell'entrata di una rilevante posta (connessa a un trasferimento regionale) prevista in via presuntiva, è stato censurato dal Commissario perché non "fondata su atti e presupposti individuati e certi", e questo è stato uno degli elementi decisivi dello squilibrio che ha portato al dissesto.

Gli squilibri congiunturali affondavano le radici in una risalente rilevazione di criticità rilevata dalla Corte in attuazione dei controlli ai sensi dell'art. 148 bis TUEL e comma 166 della LF 2006. Le misure correttive erano state sempre giudicate, dalla Corte, insufficienti,

fino a prospettare (deliberazione 327/2013/PRSP del 14 maggio 2013) "la scelta di deliberare l'adesione alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale..., ovvero procedere alla formale dichiarazione del dissesto", data la situazione complessa debitoria (debiti fuori bilancio da riconoscere, passività potenziali, contenzioso, fatture passive da pagare).

Squilibri strutturali (basso tasso di riscossione, eccessiva spesa per personale, cronico utilizzo della anticipazione di tesoreria, costante superamento dei parametri di deficitarietà), flessione dei trasferimenti (dimezzamento di quelli statali e sensibile riduzione di quelli della regione) e approccio formalistico del commissario regionale hanno portato al passaggio dal riequilibrio al dissesto (la giunta, nel prendere atto dei presupposti del dissesto ribadisce "che lo schema di bilancio di previsione 2014 con l'eliminazione della posta in entrata... non può chiudere in pareggio"). Nella deliberazione del dissesto è dichiarata la decadenza del Piano in precedenza approvato.

8.39 Il caso di Mussomeli (10.740 abitanti nella provincia di Caltanissetta)

Il comune di Mussomeli attiva la procedura di riequilibrio il 24 febbraio del 2015 (deliberazione n.10) e dichiara il dissesto il 7 luglio 2016 (deliberazione n. 33). In questi quindici mesi si registra il cambio dell'amministrazione (con le elezioni del 31 maggio-1 giugno).

L'amministrazione uscente non ha dato seguito alla procedura attivata, facendo decorrere il termine perentorio per l'approvazione del Piano (90 giorni) e il sindaco neo-eletto avrebbe voluto esercitare tale facoltà, invocando la possibilità offerta, a suo dire, dalle norme che avevano derogato il termine (decreto legge 192 del 2014, convertito nella legge 11 del 2015, di modifica dell'art.1, comma 573 della legge 147 del 2013, trattate sopra). Il nuovo consiglio comunale, convinto della possibilità prospettata, ha approvato, fuori tempo massimo, il Piano (delibere 36 e 37 del 16 giugno 2015).

La Corte non resta indifferente alle sollecitazioni del comune, che richiama anche la possibilità prevista dallo stesso comma 5 del 243 bis del TUEL, in cui si prevede la possibilità, in caso di inizio mandato, di rimodulare il Piano, nel caso in cui la delibera di attivazione sia stata presentata dalla precedente amministrazione e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte; e dal comma 2, articolo 4 bis, del decreto legislativo 149 del 2011, che prevede la possibilità, in base alla relazione di inizio mandato, di ricorrere, ove

ne sussistano i presupposti, "alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti".

Di fronte alla posizione negativa del ministero dell'interno, secondo cui il richiamato comma 573 modificato si riferirebbe solo agli enti i quali, al momento dell'entrata in vigore della legge 11 del 2015 (1° marzo) "si fossero trovati nelle condizioni di non avere presentato il Piano di riequilibrio entro il termine di legge", mentre per il comune di Mussomeli a quella data non era ancora decorso il termine di 90 giorni, la Corte, con deliberazione 267 del 18 settembre 2015, sospende la pronuncia e chiede un pronunciamento delle sezioni unite (vedi sopra per la trattazione di merito).

Le sezioni unite si pronunciano il 17 dicembre 2015 (1/SEZAUT/2016/QMIG) in senso negativo per il comune ("gli enti che hanno deliberato il ricorso al Piano di riequilibrio nel 2015 sono esclusi dall'ambito di applicazione delle richiamate disposizioni"). In seguito a questo pronunciamento, con una nuova deliberazione (numero 51 del 28 gennaio 2016), avvia il comune alla dichiarazione del dissesto.

8.40 Il caso di Santa Maria di Licodia (7.600 abitanti nella provincia di Catania).

Il caso di S.M. di Licodia si configura come una semplice falsa partenza. Attiva la procedura di riequilibrio il 28 dicembre 2012 (delibera numero 52), ma non riesce ad approvare il Piano nei previsti 60 giorni e il 1° marzo del 2013, alla scadenza del termine, il consiglio comunale dichiara il dissesto (deliberazione numero 8). Alla Corte non resta che prendere atto della nuova situazione e ritenere conclusa la procedura del riequilibrio finanziario (deliberazione numero 20 del 14 marzo 2013).

8.41 Il caso di Santa Venerina (8.405 abitanti nella provincia di Catania)

Il caso di Santa Venerina si configura, come il precedente, una falsa partenza. Il ricorso alla procedura di riequilibrio è del 12 dicembre 2012 (delibera numero 50). Alla scadenza del termine di 60 giorni il comune ha comunicato la mancata approvazione del Piano e, dopo poco tempo, il consiglio ha deliberato il dissesto (deliberazione numero 9 del 12 marzo 2013). Anche in questo caso la Corte ha preso atto e ha considerato conclusa la procedura di riequilibrio. Come nel caso precedente, ha forse influito la novità della procedura, appena introdotta dal legislatore, che ha indotto

alcuni enti ad aderire in modo *impulsivo*, senza considerare la complessità della redazione di un Piano consistente.

8.42 Il caso di Scaletta Zanclea (2.272 abitanti in provincia di Messina)

Il comune di Scaletta Zanclea chiede l'attivazione della procedura di riequilibrio il 17 dicembre 2012 (deliberazione numero 39) e dichiara il dissesto il 26 giugno 2015 (deliberazione numero 18). Un tempo molto lungo (oltre due anni e mezzo) in cui la Corte, con la deliberazione 100 del 3 maggio 2013 avvia il comune al dissesto guidato per la mancata presentazione del Piano, nel termine previsto dalla legge; il comune, a seguito della sentenza 219 del 2013 della Corte Costituzionale (vedi il caso di Bagheria) ricorre al TAR di Catania avverso la dichiarazione di dissesto, ottenendone l'annullamento (sentenza 667 del 2015). Nel frattempo riattiva di nuovo la procedura di riequilibrio (deliberazione 35 del 2 ottobre 2013) e predispone il Piano (deliberazione 52 del 30 novembre 2013), che invia alla Corte; ma il tempo non lavora a favore del risanamento e il comune, prima di nuovi pronunciamenti della magistratura contabile, dichiara il dissesto.

La situazione aveva presentato fin dall'inizio delle specificità perché il comune (deliberazione 7 del 17 aprile 2013) aveva approvato una "relazione concernente lo stato finanziario del comune di Scaletta Zanclea alla data del 16 aprile 2013 e la richiesta irrituale di sospensione del termine assegnato per la dichiarazione di dissesto finanziario dalla Prefettura di Messina" (disposto per il 22 aprile 2013). La richiesta è motivata dall'istituzione di un fondo per i comuni in predissesto da parte della legge di stabilità regionali e dalle risorse messe a disposizione dal legislatore nazionale per il pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche (decreto legge 35 del 2013). Per effetto di queste disposizioni, sostiene il comune, si sarebbe potuto evitare il dissesto.

La Corte conferma le ragioni della perentorietà del termine (all'epoca di 60 giorni) e contesta il richiamo delle norme effettuato da comune. La legge di stabilità regionale istituisce un fondo rotativo per i comuni in predissesto accessibile solo da quelli "soggetti al patto di stabilità interno che abbiano già ottenuto l'approvazione del piano di rientro previsto dalla vigente normativa e che presentino perduranti situazioni di squilibrio finanziario". Le norme nazionali più volte richiamate, pur prevedendo la possibilità di rimodulazione del Piano, escludono che "la stessa richiesta di anticipazione possa viceversa consentire la riapertura dei termini per la predisposizione

di un piano di riequilibrio che non sia stato adottato entro la scadenza stabilita dalla legge” (Corte dei Conti, sezione della Calabria deliberazione 21, del 28 aprile 2013); e comunque, in entrambi i casi si parla di Piano approvato¹⁶².

8.43 Il caso di Tortorici (6.490 abitanti, in provincia di Messina).

Il comune di Tortorici ha chiesto l’attivazione del Piano di riequilibrio il 30 ottobre 2012 (deliberazione numero 31). In seguito, con deliberazione numero 1 del 15 gennaio 2013 ha approvato il Piano, della durata di nove anni, con il parere non favorevole dell’organo di revisione. La Corte fornisce alla commissione ministeriale specifiche indicazioni per lo svolgimento dell’istruttoria (deliberazione 9 del 14 febbraio 2013), preoccupata delle gravi criticità della gestione finanziaria dell’ente, registrate ripetutamente nelle deliberazioni sugli ultimi bilanci (n. 95/2012/PRSP del 23/01/2012 (Bilancio di Previsione 2011) e n. 260/2012/PRSP del 25/10/2012 (Rendiconto 2010).

Il Piano del Comune mostra, secondo la Corte, rilevanti mancanze; è centrato sull’aumento delle entrate, non tiene conto del rispetto del patto di stabilità e del perdurante disavanzo e, soprattutto, non prevede concreti provvedimenti di riduzione di spesa. Si chiede quindi alla commissione ministeriale di verificare le criticità (che sono puntualmente elencate), l’attendibilità delle maggiori entrate indicate nel Piano e l’idoneità delle risorse previste a garantire il mantenimento dell’equilibrio di parte corrente, il rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno e dei principali vincoli di finanza pubblica, e il rientro dall’anticipazione di tesoreria.

Il comune ha rimodulato il Piano per includere le anticipazioni concesse ai sensi del decreto legge 35 del 2013 (deliberazione numero 8 del 3 giugno 2013), senza informare la Corte delle ulteriori anticipazioni di liquidità concesse in base ai provvedimenti

¹⁶² Per quanto riguarda gli aspetti di merito la Corte rileva che, per quanto concerne gli eventi alluvionali del 2009, richiamati dal comune, l’ente non abbia intrapreso azioni correttive, nonostante i suoi numerosi suggerimenti. Al momento, l’ente presenta gravi criticità (cronica mancanza di liquidità, reiterato ricorso ad anticipazioni di tesoreria, persistente disavanzo di amministrazione, presenza di debiti fuori bilancio da riconoscere, e di debiti liquidi ed esigibili di terzi ai quali l’ente non riesce a fare fronte con gli ordinari mezzi di bilancio e che espongono il patrimonio comunale a continue azioni esecutive; gravi difficoltà nell’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili). Che giustificano il dissesto.

successivi (DL 102 del 2013 e DL 66 del 2014). La rimodulazione del Piano ha questa volta il parere favorevole dell'organo di revisione (che mantiene però le proprie riserve su quello originario, in particolare sull'attendibilità delle maggiori entrate, che ne costituiscono il punto di forza)

La commissione ministeriale ha emesso, a conclusione dell'istruttoria, un parere negativo. Il decorso del tempo arricchisce il quadro dei documenti di bilancio riguardante gli anni successivi a quello di approvazione del Piano e questo fornisce nuovi elementi di riscontro (oltre a quelli dell'istruttoria ministeriale).¹⁶³

La disamina del Piano fa emergere numerose mancanze e notevoli difetti di comunicazione che il supplemento d'istruttoria non riesce a chiarire; dal quadro complessivo la situazione appare, secondo la Corte, "gravemente compromessa, pregiudicando non solo l'attendibilità del piano ma anche la sua congruenza ai fini del riequilibrio". E il Piano non è approvato.

¹⁶³ Ad esempio il fatto che il bilancio di previsione del 2014 sia stato approvato con il parere contrario dei revisori e del responsabile finanziario non depone certo a favore dell'ente.

NOTA BIBLIOGRAFICA

AA.VV, CONTABILITA', equilibrio e dissesto finanziario degli enti locali: schema di decreto legislativo: art. 9 co. 1 L. n. 127/1997, 1997

Aimo P. (2007) Amministrazioni locali e grandi città in Italia: uniformità dell'ordinamento e dimensione territoriale, *Annale ISAP* 15/2007, pp. 127-139.

F. Albo, La dichiarazione di dissesto finanziario negli enti locali: prospettive di riforma, 2011

F. Albo, Il dissesto finanziario negli enti locali alla luce del decreto legislativo n. 149/2011

Allegretti U., Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia, in *Democrazie e diritto*, n.3 del 2006

S. Antoniazzi, *Federalismo e funzione di controllo della Corte dei Conti sulla gestione degli enti locali*, *Research paper* del centro studi sul federalismo, 2009

L. Antonini, La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi, rivista *AIC* numero 1/2018

L. Antonini, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, numero 1 del 2017

Baldi, B. e Xilo, G. (2012), Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme, in «Istituzioni del Federalismo», Anno XXXIII, Q.1 2012 «Dall'Unione alla fusione dei Comuni»

Banca d'Italia, Relazione annuale, maggio 2017

Barrera P., La riforma degli enti locali ai blocchi di partenza: con le funzioni associate finalmente si fa sul serio, *Astrid*

F. Benvenuti, I controlli amministrativi dello Stato sulle regioni, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 595 s.

Bilancia P., L'associazionismo obbligatorio dei comuni nelle più recenti evoluzioni amministrative, www.federalismi.it, 2012 numero 16A.

Bonelli E. (2001) *Governo locale sussidiarietà e federalismo fiscale*, Giappicchelli, Torino.

Bonomi A., Comuni polvere, polvere comunità, numero monografico di *Communitas*, n.3/4 del 2005

Bonomi A., Comuni polvere, polvere comunità, numero monografico di *Communitas*, n.3/4 del 2005

L. Buffoni e A. Cardone, I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?, in *Regioni*, 2014, 841;

A. Brancasi, *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazioni di cassa e sulle modalità di loro contabilizzazione*, in *Giur. cost.*, 2015, 4, p. 1356

G. Brosio, *Gli enti locali fra riforma tributaria, inflazione e movimenti urbani, un contributo all'analisi del dissesto della finanza locale*, 1978

A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC* numero 4 del 2017.

A. Carosi, relazione su: "Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale", mimeo.

R. Ceriana, *Dissesto dell'Ente: sanzioni a carico degli amministratori e dei revisori dei conti*, 2011

COMMISSIONE PER LO STUDIO E LA VALUTAZIONE DEI PROBLEMI RELATIVI ALLE NORME OGGETTO DELLA DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 9 DELLA LEGGE 15 MAGGIO 1997, N. 127, *Relazione al Ministro dell'interno concernente la proposta di decreto legislativo: disposizioni in materia di equilibrio finanziario e contabilità degli enti locali, nonché in materia di dissesto finanziario.*

Corte dei Conti, Audizione sullo schema di decreto legislativo n. 339, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, maggio 2011

Corte Costituzionale, sentenza 181 del 2015

Cortese A, *la riduzione del numero dei comuni: un tema che meriterebbe maggiore attenzione*, Università Roma Tre, working paper numero 104 del 2009

B. Cossu, *Sull'accertamento da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, delle condizioni per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario degli enti locali*, 2011

E. K. Danielli, *Raccolta di sentenze e pareri in materia di dissesto finanziario degli enti locali*, Comune di Mentana, 2013

E. D'Alterio (a cura di), *Lo stato dei controlli delle pubbliche amministrazioni*, SNA e IRPA, 2013

G. D'Auria, *Dai controlli "ausiliari" ai controlli "imperativi" e "cogenti" della Corte dei conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti sanitari*, in *Foro it.*, 2015, I, 2674.

L. Della Pietra, *Dissesto degli enti locali e processo esecutivo* 2005

A. F. De Dominicis, *Dissesto degli enti locali : contenuto, effetti, responsabilità*, 2000

M. Degni, P. De Ioanna, *Il vincolo stupido*, Castelveccchi, 2015

M. Degni, P. De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico*, Castelveccchi, 2017

M. Degni, P. Ferro, *Il ritardo nei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche*, Castelvechi, 2016

M. Degni, M. Paradiso, *Ruolo del Parlamento*, in G. Salvemini (a cura di) *I guardiani del bilancio*, Marsilio, 2013

A. De Toni, *Lo Stato di crisi negli enti locali*, documento di ricerca, giugno 2017.

Documenti di Economia e Finanza, a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze, vari anni.

L. Fazio, *Patologia degli equilibri di bilancio negli enti locali e obbligatorietà della dichiarazione di dissesto finanziario dopo il Decreto Legislativo 10 ottobre 2010 n. 174*, in *I Comuni d'Italia*, 2012, n. 6

Filippini, *La modifica di confini regionali per distacco di comuni nell'esperienza dell'alta Valmarecchia*, in *Istituzioni del Federalismo* n.5 del 2009

Fiorillo F., Robotti L. (a cura di) *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienza concreta*, Francoangeli, Milano, 2006.

F. Forte, A. Di Pierro, *"A pure model of public bureaucracy"*, *Public finance*, 1980.

U. Fragola, *Procedure concorsuali e dissesto degli enti locali*, 1997

N. Giudicepietro, *Note sul dissesto degli enti locali*, 2005

E. Gori, S. Fissi, *Il dissesto finanziario negli enti locali. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default*, Franco Angeli, 2012

E. Gori, *Governance, sistemi di controllo e dissesto finanziario: quale reazione?*, 2013

F. Guella, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Regioni*, 2013, 809

Habermas J., *La teoria dell'agire comunicativo*, Mulino 1984

C.M. Iaccarino, *Comune (dir. vig.)*, *Enc. Dir.*, Vol. VIII, 1961, p. 194

E. Jorio, *Il dissesto dei Comuni*, in *Astrid*, 2013, n. 13

F. La Torre, *Il dissesto di un ente locale non è presupposto idoneo ad escludere il maturare degli interessi sui debiti*, 2008 C. Laviano, *La dichiarazione di dissesto degli enti locali (Note ad una sentenza della Corte di appello di Napoli sul blocco degli interessi e rivalutazione monetaria dei debiti insoluti*, 2004

H. Leibeistein, *Efficienza X e sviluppo economico. Una teoria generale*, Rosenberg & Sellier, 1989.

H. Leibeistein, *Allocative efficiency vs. "X-Efficiency"*, *The American Economic Review*, Volume 56, Issue 3, (Jun 1966)

M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri di cittadini*, in Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità, Giuffrè, 2013

Massa, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni* (Forum Quaderni costituzionali) www.forumcostituzionale.it

S. Meli, Corte di cassazione: partecipa al dissesto finanziario dei comuni con il valore dell'indennità di espropriazione?, 2009

G. Meloni, Le funzioni fondamentali dei comuni, in Fedrealismi.it, 19 dicembre 2012

L. Mercati, Il dissesto degli enti locali dinanzi alla Corte europea dei diritti umani, 2014

Michela Michetti, Titolo V e potere sostitutivo statale. Profili ricostruttivi ed applicativi (ottobre 2012) in ISSIRFA <http://www.issirfa.cnr.it/michela-michetti-titolo-v-e-potere-sostitutivo-statale-profilo-ricostruttivi-ed-applicativi-ottobre-2012.html>

M. Morvillo, L'ausiliarietà ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati, in *Giur. cost.*, 2014, 933;

A. Natalini (a cura di), *L'esperienza dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche*, MIPA, 2002

Nota del gennaio 2015 a cura dei segretari comunali (<http://www.segretaricomunalivighenzi.it/2015-01-20-funzioni-fondamentali-nota-per.pdf>).

E. Ostrom, V. Ostrom e R.L. Bish, *Il governo locale negli Stati Uniti*, Fondazione Olivetti;

E. Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, 2005

E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*, Marsilio

Padrini G., *Federalismo tra istanze di efficienza, fallimenti di mercato e fallimenti del governo. Lo strumento delle unioni territoriali*, <http://amsacta.unibo.it/3515/>

G. Palma, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Trattati di una parabola concettuale*, I, Napoli, 1982, p. 370

A. Petretto, *The impact of productive efficiency and quality of a regulated local public utility on final goods prices and consumer welfare*, Dipartimento di Scienze economiche, Università di Firenze, *Working paper* n. 10/2008 (settembre 2008).

F. Pica, *Le questioni del dissesto degli enti locali*, 2006

F. Pica, *La disciplina del dissesto degli enti locali: "finale di partita"* 2007

T. Piketty, *Il capitale del XXI secolo*, Bompiani, 2014

Karl Polany, *La grande trasformazione*, Einaudi

G. Ricca Salerno, *Funzioni locali* in *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, Milano, IX, 1902, p. 712

P. Ricci, *Dissesto finanziario degli enti locali : conseguenze della gestione e effetti della chiusura*, 2015

F. Roger S, *X-efficiency: theory, evidence and applications*, Boston 1988.

A. Sala, *Principio autonomistico e controllo di legalità e regolarità contabile sugli enti locali*, in *Giur. it.*, 2014, 2264;

G. Scognamiglio, T. Tessaro, L. Uguccioni, L. Vandelli, *“Il rafforzamento dei controlli negli enti locali e il nuovo ruolo dei segretari, dei direttori e dei responsabili dei servizi finanziari dopo il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, 2013”*, interventi della giornata di studio tenutasi a Bologna il 28 gennaio 2013 Bionomia University Press, 2013

Senato della Repubblica, Disegno di legge A.S. n. 2259 *“Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati”*, scheda di lettura n.239, luglio 2010

Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Atto del governo 341

SNA, *Fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province*, 2016, , mimeo,

http://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca_progetti/FF/FS/FS_Guida_completa.pdf

SOSE, *Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni in base all’art. 6 D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216*, settembre 2016

A. Tocqueville, *L’Antico regime e la Rivoluzione*, Torino, 1989

G. Verde, *Lo squilibrio finanziario degli enti locali*, in *Finanza Locale*, 2013

G. Vesperini, *I poteri locali*, vol. 1, Roma, 1999

F, Zito, *Commento all’art. 242* in M. Bertolissi, *Commento al testo unico sull’ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, 792, Il Mulino 2002