



Università degli Studi di Cagliari

## **DOTTORATO DI RICERCA**

In Economia e Gestione Aziendale

Ciclo XXIV

### **TITOLO TESI**

**Il dissesto finanziario negli enti locali alla vigilia  
dei Decreti Legislativi n. 149/2010 e n. 174/2013**

**Analisi del fenomeno italiano**

Settore/i scientifico disciplinari di afferenza

**SECS-P/07 ECONOMIA AZIENDALE**

Presentata da:

Falilò Alessandro

Coordinatore Dottorato

Prof. Melis Andrea

Tutor/Relatore

Prof. Pavan Aldo

Esame finale anno accademico 2011 – 2012

# INDICE

## Introduzione

### CAPITOLO 1 – Le aziende del settore pubblico: linee evolutive e riforme della Pubblica Amministrazione.

1. Evoluzione della pubblica amministrazione. Il *New Public Management*.
2. Passaggio dalla forma di Stato accentrato a quello decentrato.
3. Il decentramento amministrativo in Italia.
4. L'azienda pubblica.
5. L'economicità d'azienda e la crisi.

### CAPITOLO 2 – Il dissesto finanziari. Definizione della materia e prassi.

1. Introduzione: il dissesto finanziario
2. Stato della normativa di riferimento, le tappe fondamentali:
  - 2.1. Le origini del dissesto
  - 2.2. Il T.U.E.L. e La Riforma Costituzionale del 2001
  - 2.3. I recenti sviluppi normativi
    - 2.3.1. Il dissesto guidato
    - 2.3.2. La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale
3. La gestione del dissesto
  - 3.1. La procedura di risanamento
  - 3.2. La procedura di liquidazione
    - 3.2.1. La procedura semplice e straordinaria

## CAPITOLO 3 – La Situazione del dissesto finanziario in Italia.

1. Oggetto, finalità e metodologia dello studio
2. Analisi del fenomeno del dissesto finanziario in Italia dal 1989 a oggi
  - 2.1. Evoluzione nel tempo del dissesto
  - 2.2. Distribuzione per classe demografica
  - 2.3. Distribuzione per aree geografica
    - 2.3.1. Un fenomeno nel fenomeno
3. Un confronto tra enti in dissesto finanziario ed enti soggetti alla procedura del dissesto guidato *ex D.Lgs. 149/2011*
4. Gli attori del dissesto

## CAPITOLO 4 – A quale evoluzione andrà incontro il fenomeno del dissesto finanziario?

1. Conclusioni sui risultati della ricerca.
2. Limiti e possibili sviluppi futuri di ricerca.

## BIBLIOGRAFIA

## APPENDICE

Appendice 1 – Enti locali che hanno dichiarato il dissesto finanziario successivamente all'8 novembre 2001

Appendice 2 – Enti locali sottoposti a procedura di dissesto guidato *ex d.lgs. n. 149/2011*

## ABSTRACT

---

Alla luce dell'entrata in vigore della normativa sul Dissesto Finanziario degli Enti Locali nel 1989 e della riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001 che ne ha cambiato alcuni aspetti importanti, si vuole procedere ad un'analisi della situazione del fenomeno del dissesto finanziario. A quasi venticinque anni ci si chiede quale sia il reale potere coercitivo delle norme in tema di spinta degli enti a dichiarare il dissesto e se è possibile rintracciare lineamenti caratteristici di un possibile profilo-tipo di Ente Locale in default. Infine, con le interviste condotte ci si propone di investigare il diverso punto di vista e modo di vivere un dissesto dagli attori principali al momento della dichiarazione formale dello stesso. In merito al fine perseguito si è utilizzato un approccio metodologico di tipo esplorativo-descrittivo, fondato sull'analisi di documentazione di archivio e di due interviste non-strutturate a due osservatori privilegiati.

---

This work tries to analyse the phenomenon of financial distress in Italian public local authorities in the light of the entry into force in 1989 of the Italian legislation on the Financial Distress of Public Authorities and of the reform of Title V of the Constitution in 2001, which have produced important changes. After nearly twenty-five years, we wonder what it is the real coercive power of the law on pushing bodies to declare bankruptcy and whether it is possible to chart characteristic features of a possible profile-type of local authority in default. Finally, with some interviews to the main actors of the public bodies we intend to investigate the different points of view and way of approaching a financial distress at the time of its official declaration. The methodological approach was exploratory-descriptive, based on the analysis of archival records and two non-structured interviews with key informants.

# INTRODUZIONE

Agli inizi degli anni '90, in Italia, ha mosso i primi passi un movimento di riforma gestionale della pubblica amministrazione singolare nella direzione intrapresa. Un cambiamento che è incominciato dal basso, da quello che è il tessuto di base di cui è costituito il nostro sistema istituzionale, da quella che può essere considerata l'unità di base della piramide: gli Enti Locali.

Il cambiamento è stato sospinto, richiesto, quasi acclamato dagli attori principali del settore, esperti e autorevoli autori di ogni parte del pianeta, per porre rimedio a due problemi che, in quegli anni, stavano condizionando in negativo il modo di operare della pubblica amministrazione:

1. la crescente spesa pubblica, che aveva caratterizzato a partire dagli anni '70, per un intero ventennio, l'opera di massiccio interventismo in campo economico e sociale posto in essere dal modello di stato che in quell'epoca dominava la scena internazionale, il cosiddetto *Welfare State*, il quale si era anche sostituito in molti campi al settore privati nell'opera di fornitori di alcuni beni e servizi;
2. la crescente richiesta di soddisfazione di bisogni da parte della collettività cercando di fornire servizi sempre più rispondenti alle richieste dei cittadini attraverso standard qualitativi sempre più elevati (Mussari, 2011).

Entrambi i problemi hanno costretto gli Stati di quei tempi a rivedere il modo di organizzarsi e di gestire il loro funzionamento tanto che prese piede la convinzione che la risposta a questi problemi si sarebbe trovata nella trasformazione della macchina pubblica, in un modello basato su meccanismi di funzionamento di stretta derivazione aziendale. Concetti quale sfruttamento razionale delle risorse, raggiungimento degli obiettivi, misura della *performance* ed economicità d'azienda (Onida, 1961; Ferrero, 1968; Borgonovi, 2005) di lì a poco si sarebbero fatti largo nelle fitte maglie "arrugginite" della Pubblica Amministrazione .

Il movimento che si sviluppò prese il nome di *New Public Management* il quale diede avvio a quel processo di "aziendalizzazione" (Hood, 1995; Anselmi, 2003) che si manifestò nei vari paesi con forze e direzioni molto diversi tali per cui non è possibile rintracciare un modello valido universalmente e tuttavia è possibile rinvenire dei caratteri comuni a tutti a guida del cambiamento. Si è cercato, così, di adottare tecniche e concetti consolidati nel mondo manageriale adattandoli al contesto autoreferenziale che dominava le logiche di approccio di tipo giuridiche-formale in essere nelle aziende pubbliche (Pavan, Reginato, 2004).

Il processo di aziendalizzazione è stato il presupposto per l'avvio di lavori volti ad una revisione organizzativa della macchina burocratica attraverso il decentramento amministrativo prima e del modello di finanza pubblica poi. Si è assistito così al trasferimento di poteri e funzioni dallo Stato centrali allo Stato periferia. Un

trasferimento posto in essere in ossequio del principio di sussidiarietà che sancisce la vicinanza al cittadino quale un elemento di discriminazione, ma non necessariamente per l'affidamento e l'espletamento di compiti volti al raggiungimento di obiettivi che si traducono nella soddisfazione del cittadino (Sobbrio, 2005).

Il processo di decentramento è avvenuto attraverso un lungo processo normativo che si è sviluppato nel tempo ma che non è mai proceduto su binari paralleli. Purtroppo si deve registrare una differenza di velocità che ha determinato grandi differenze tra il decentramento di tipo amministrativo e quello di cambiamento del sistema di finanza pubblica. Quest'ultima ha dovuto registrare un lento passaggio da quello che era il modello di finanza derivata che ancora oggi è presente, seppur in misura minore che nel passato, verso un sistema di finanza autonoma in mano agli Enti Locali necessario per assolvere al meglio i compiti assegnati. Doppia velocità che non permette al decentramento di essere reale e di dare completa attuazione al processo verso forme come quella del federalismo fiscale (Ladu, 2005; Borgonovo, 2005) perseguita soprattutto negli ultimi anni con la Legge n. 42/2009.

Le conseguenze di un decentramento non pienamente completo in tutte le sue parti e lo stretto giro di vite nella spesa pubblica nazionale imposto con il Patto di Stabilità Interno, che recepisce le direttive impartite con il Patto di Stabilità e Crescita emanate in sede di Comunità Europea, ha posto gli enti locali in una condizione non facile per svolgere le funzioni e i compiti loro affidati. Infatti, se da una parte i compiti non hanno fatto altro che aumentare, dall'altro lato le risorse sono state sempre più ridotte per rientrare nei limiti di spesa pubblica arrivata a livelli elevati nell'ultimo quindicennio.

Tale situazione non ha fatto altro che produrre un impoverimento delle casse dei comuni che, anche a causa di condotte poco prudenti e non ponderate delle risorse a disposizione, ha condotto diversi Comuni e Province in condizioni di sofferenza tali che esse sono diventate strutturali e irreversibili fino a costringere a dichiarare il *default*.

*Default* o fallimento, mutuando un termine di natura strettamente privatistica, che nel caso degli Enti Locali si definisce Dissesto Finanziario.

Il Dissesto Finanziario è un istituto giuridico entrato in vigore con il Decreto Legge n. 66/1989, art. 25 convertito, con modifiche, dalla Legge n. 144/1989 le cui finalità sono quelle di, attraverso procedura amministrativa, riportare l'ente in equilibrio finanziario generato dalla gestione.

Nel corso degli anni la normativa di riferimento è stata più volte aggiornata e integrata e poi raccolta nel Testo Unico degli Enti Locali con Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000.

Parlare di dissesto finanziario *ex* l'art. 244 del T.U.E.L. significa parlare di quella fase della vita ben precisa dell'ente pubblico che consiste nell'incapacità di assolvere alle proprie funzioni e servizi ovvero di far fronte ai debiti sorti durante la gestione con gli ordinari e straordinari mezzi a disposizione, ossia dell'«inadempienza» e dell'«insolvenza» (Albo, 2012).

A distanza di quasi 25 anni dall'entrata in vigore della normativa di riferimento che disciplina lo stato di dissesto, con il presente studio si vuole indagare lo stato del fenomeno italiano cercando di tracciare le caratteristiche di un possibile profilo-tipo di un Ente Locale in dissesto e di determinare quale sia il potere coercitivo delle norme in tema di spinta degli enti a dichiarare il dissesto.

Un fenomeno che in Italia ha visto coinvolti 461 enti locali e che per la maggior parte sono comuni soggetti più piccoli che soffrono in misura maggiore rispetto alle province le decisioni di politica e finanza pubblica stabilite dal governo centrale.

Lo studio si articola in quattro momenti.

Nel primo capitolo viene affrontato un quadro di riferimento in tema evoluzione della gestione della pubblica amministrazione, delle tecniche e logica di condotta

adottate negli anni, cercando di definire un concetto di azienda pubblica e mutuando concetti appartenenti al settore economico-aziendale.

Nel secondo capitolo si suddivide di ulteriori due parti. Nella prima viene ricostruita l'evoluzione normativa del dissesto finanziario attraverso le tappe di formazione della disciplina, affrontando tutti i cambiamenti più importanti in merito. Nella seconda parte viene proposto un quadro di riferimento nella gestione del dissesto dal duplice punto di vista quello attinente le procedure di gestione del pregresso e quello inerente la gestione dell'ente dalla dichiarazione di dissesto in avanti.

Nel terzo capitolo si concentra il lavoro di ricerca che si compone di tre parti:

- la prima con cui viene analizzato lo stato del fenomeno italiano del dissesto sotto la triplice chiave di lettura del dissesto in relazione al tempo di avvenuta dichiarazione, della distribuzione del fenomeno per classe demografica di appartenenza dell'ente dissestato, utilizzando quelle che sono le classi demografiche utilizzate dal Ministero dell'Interno, e, infine, dell'area geografica in cui è localizzato il Comune o la Provincia oggetto del provvedimento. In quest'ultimo caso le aree geografiche individuate sono le 5 utilizzate dall'ISTAT nelle ricerche da questi condotta;
- la seconda consiste in un confronto tra 23 enti dissestati, nel periodo che va da inizio 2010 ai primi due mesi del 2012, e 13 enti sottoposti a procedura di Dissesto Guidato nel periodo 2011-2012, introdotta con il recente D.Lgs. 149/2011, a seguito della riforma Costituzionale emanata con L.Cost. n. 3/2001. L'analisi vuole comparare attraverso la rilevazione delle criticità che hanno portato al concretizzarsi di una delle due situazioni quale sia il profilo-tipo dell'ente dissestato e dell'ente sottoposto a D.Lgs. n. 149 e successivamente cercare di stabilire il potere coercitivo della normativa prima e dopo l'emanazione del nuovo disposto precettistico;
- l'ultima parte è stata condotta attraverso l'intervista di due attori principali, testimoni privilegiati, che hanno vissuto direttamente l'esperienza di un dissesto e delle sue conseguenze. Si è proceduto a intervistare l'ex Sindaco e l'ex responsabile finanziario nominato nei giorni successivi all'adozione della delibera di dissesto di un ente locale. L'ente locale scelto è un comune di circa 3.000 abitanti di popolazione di piccole dimensioni al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti, limite al di sotto del quale appartiene la maggior parte dei comuni italiani. Per ragioni di mancata ricezione dell'autorizzazione necessaria si è preferito lasciare anonimi il Comune e i relativi soggetti intervistati.

Nell'ultimo capitolo infine sono riportati gli esiti ai quesiti di ricerca formulati che sono stati alla base della stessa e ne hanno guidato il lavoro consci del limite di cui lo stesso può soffrire in termini di esiguità dei numeri di campionamento utilizzati sia per i comuni che per i soggetti intervistati.

Colgo l'occasione ed esprimo il desiderio di ringraziare il Prof. Aldo Pavan che mi ha supportato e creduto in me fino alla fine del compimento di questa opera di ricerca.

Infine, un ringraziamento particolare ai miei due Referee anonimi che mi hanno sostenuto con consigli e aiutato nella preziosa revisione del lavoro.

# CAPITOLO 1 – Le aziende del settore pubblico: linee evolutive e riforme della Pubblica Amministrazione.

## 1. Evoluzione della pubblica amministrazione. Il *New Public Management*.

In ambito internazionale tra la fine degli anni settanta e gli inizi degli anni ottanta ha preso avvio un lento e continuo processo di riforma delle amministrazioni pubbliche. Tale cambiamento ha concentrato maggiormente i suoi sforzi nell'ambito delle logiche di organizzazione e gestione della *res pubblica*.

Il processo avviato è stato una risposta a una serie di fattori quali ad esempio la crisi internazionale del dopoguerra scoppiata sul finire degli anni '70, la crescente spesa pubblica che nel tempo si è andata concretizzando alimentata dal modello di Stato, il cosiddetto Welfare State, che si affermò in quell'epoca. Tale modello poneva nuovamente lo Stato al centro del soddisfacimento dei bisogni della collettività come reazione al fallimento del sistema di mercato nell'assolvere questo compito (Mussari, 2011).

È in questo contesto storico che si avvertì la necessità di un rinnovamento per arginare la situazione creatasi, rinnovamento che in quel periodo si ispirò ai principi del New Public Management il quale ha ispirato una serie di riforme in diversi Stati: dalla Gran Bretagna, guidata da Margaret Thatcher, a quelli d'oltreoceano quali Nuova Zelanda, Australia e agli Stati Uniti, per poi toccare anche altri paesi Europei come Germania e Italia (Hood, 1991).

Il movimento nasce in risposta alla necessità di vedere l'azienda pubblica come un'unità di produzione di servizi legata al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, dove la gestione passa da un approccio di tipo giuridico-formale a quello economico (Pavan, Reginato, 2004). Cultura giuridica che ha da sempre relegato i principi di ordine economico e manageriale alla funzione di strumenti e tecniche, non riconoscendogli la vera valenza di portatori di nuovi modelli comportamentali (Rebora, 2008).

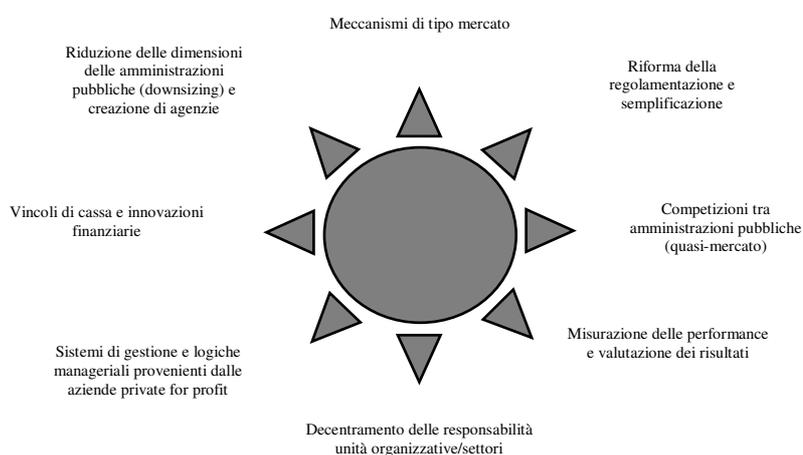
Hood (1995) evidenzia come il movimento rappresenti la risposta alla richiesta di avvicinamento del settore pubblico alle logiche sistemiche che regolano quello delle imprese attraverso l'adozione di strumenti di gestione, organizzazione e informazione; quest'ultima si concentra, prevalentemente, sulla riforma dei sistemi contabili. Disciplina che non si pone come novità dal punto di vista dei paradigmi e postulati formulati in risposta alle esigenze della P.A. ma che invece cerca di occuparsi del mondo delle amministrazioni pubbliche con un approccio di tipo "interdisciplinare"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Borgonovi (2005) sostiene che l'interdisciplinarietà è la via da percorrere seppur la più difficile dalla cui adozione dipende la qualità e l'efficacia delle decisioni e dei comportamenti reali. In proposito distingue in tre livelli di sviluppo della conoscenza attraverso l'«interdisciplinarietà». Questi scrive: "Lo sviluppo contestuale e integrato di conoscenze su molteplici aspetti dei fenomeni concreti è l'obiettivo dell'«interdisciplinarietà», il cui scopo è appunto quello di comprendere gli effetti dell'interdipendenza tra i diversi aspetti. L'analisi per discipline distinte considera come *date* e come *costanti* le conoscenze di altre discipline di cui recepisce periodicamente e a salti le evoluzioni. L'analisi multidisciplinare si propone di collegare e integrare conoscenze sviluppate in modo autonomo e secondo differenti teorie e paradigmi concettuali. L'analisi interdisciplinare si propone di sviluppare conoscenze sulla base dell'uso congiunto e integrato di paradigmi concettuali di differenti discipline. L'interdisciplinarietà costituisce la "nuova frontiera" della ricerca e dello sviluppo delle conoscenze anche se sono note le difficoltà di tale metodo".

È così che in seno al NMP si parla sempre più di New Public Financial Management (NMFP). Con questo termine si vuole rimarcare il passaggio dai tradizionali sistemi di contabilità finanziaria a quelli di natura strettamente privatistica basati sulla contabilità economico-patrimoniale, l'introduzione di sistemi di misurazione della *performance* idonei a misurare i livelli di efficienza, efficacia e l'economicità dell'operato dell'amministrazione pubblica. Sistemi di misurazione della *performance* attraverso l'adozione di sistemi di *budgeting* e di controllo di gestione, sviluppo di indicatori di risultato nonché sistemi di controllo strategico e di valutazione delle politiche. Inoltre se si aggiunge un ridimensionamento della dotazione di personale degli apparati burocratici (interventi di *downsizing*) e snellimento della struttura organizzativa stessa e si adottano forme competitive di contrattazione, del tipo *contracting out e in*, mediante la generazione di quasi-mercati ecco che queste costituiscono tutta una serie di leve di manovra (Meneguzzo, 2006), (come da Fig. n. 1.1), per porre in essere uno dei principi cardine del NPM postulato da Hood (1995), ossia il raggiungimento di livelli di efficienza, efficacia ed economicità anzidetti.

**Figura n. 1.1 - Il new public management: le leve d'azione**



Fonte: Meneguzzo, 2006

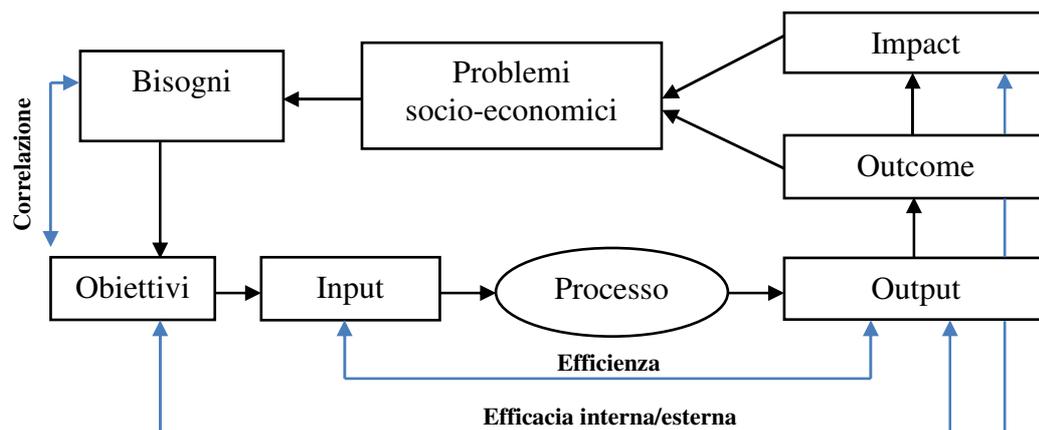
Va sottolineato che la misurazione della *performance* è spinta dalla necessità di responsabilizzare le aziende pubbliche, in senso lato, e chi è chiamato a gestirle impiegando risorse umane, finanziarie e materiali disponibili in relazione ai risultati ottenuti – *performance* – strumentali alla necessità di contenere spesa pubblica e debito pubblico<sup>2</sup> e alla rinegoziazione del patto sociale tra cittadini e sistema della pubblica amministrazione (Mussari, 2011). Processo di misurazione rappresentato chiaramente nel modello sintetico (Fig. n. 1.2) che mette in evidenza al meglio i passaggi essenziali del rapporto input-output-outcome in relazione agli obiettivi fissati per raggiungere il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini (Pollit, Bouckaert, 2000).

La logica del processo rivisto in chiave economico/manageriale pone perciò in risalto l'importanza della gestione delle risorse finalizzata al raggiungimento di un risultato in termini di efficienza, mettendo in relazione quanto prodotto (output) dato un

<sup>2</sup> Contenimento della spesa pubblica e del debito pubblico che da necessità è divenuto a livello europeo un vincolo imposto a seguito dell'entrata in vigore degli accordi di Maastricht del febbraio 1992 e dell'unione monetaria a cui anche l'Italia ha aderito.

determinato quantitativo di risorse utilizzate (input), e di efficacia interna, data dalla corrispondenza tra obiettivi fissati e risultati conseguiti, ed esterna, quale rispondenza tra ciò che ci si è prefissati e il risultato raggiunto in termini di impatto sulla collettività (outcome) in relazione ai bisogni dei cittadini che sono alla base della fissazione degli obiettivi e delle strategie fissate per raggiungerli.

**Figura n. 1.2 - La misurazione della performance: l'efficienza e l'efficacia nella gestione.**



Fonte: adattamento da Pollit e Bouckarte, 2000.

Il perseguimento della soddisfazione dei bisogni del cittadino dovrebbe avvenire allo stesso modo in cui viene perseguito dal settore privato, ossia con la stessa accuratezza (qualità) e utilizzo delle risorse (efficienza) (Zangrandi, 1990) che si concretizzano nel raggiungimento dei risultati desiderati (efficacia). E l'enfasi posta su quest'ultimi richiede la loro misurazione al fine di individuare il successo o il fallimento finalizzati al consenso popolare (Pavan, Reginato, 2004).

L'elemento caratterizzante di questa nuova filosofia lungo tutto il processo di adozione, è stata la scelta compiuta dai diversi paesi nelle diverse modalità attuative, infatti, anche se il fine perseguito era medesimo, ossia l'avvicinamento al settore privato (Hood, 1995), i vari paesi lo hanno perseguito ognuno attraverso vie diverse in relazione al diverso assetto istituzionale di ognuno di essi come mostra l'evidenza empirica (Pollit, Bouckaert, 2000, Lapsley, 1999).

Nonostante le diverse vie intraprese nel processo di riforma attuato dai vari Stati, è comunque possibile rinvenire delle costanti che un po' per tutti ne hanno guidato lo sviluppo (Mazzoni, Paletta, 2006):

- "devoluzione" e delegare autorità per accrescere la flessibilità;
- assicurare performance, controllo e accountability;
- sviluppare la competizione;
- fornire servizi rispondenti alle necessità,
- migliorare la gestione delle risorse umane;
- sviluppare e ottimizzare le tecnologie dell'informazione;
- migliorare la qualità della regolazione,
- rafforzare le funzioni di indirizzo da parte del centro".

In Italia, verso gli inizi degli anni '90, il NPM ha posto le basi per il cambiamento e la ricerca di un risultato non più finalizzato al solo rispetto formale dell'adempimento su cui, da sempre, amministratori e dei politici avevano improntato l'organizzazione e la gestione dall'apparato pubblico. Fino all'avvento del NPM, il modo di essere e di

operare della pubblica amministrazione era stato improntato al rispetto delle regole e delle procedure figlie di quella cultura giuridico-formale. La volontà di cambiamento si è manifestata con l'abbandono di un'amministrazione autoreferenziale per una votata al soddisfacimento dei bisogni del cittadino che costituisce il fulcro dell'azione pubblica in quanto vero "proprietario etico" della stessa e utilizzatore dei servizi offerti, nonché elettore e contribuente (Fadda, 2010).

È nell'ultimo quindicennio del secolo scorso che ha preso avvio quel processo di "aziendalizzazione" (Hood, 1995; Anselmi, 2003, Mussari, 1999) che dapprima aveva visto interessate solo poche realtà locali "municipalizzate" ed enti e aziende locali delle partecipazioni statali per poi allargarsi all'intero complesso delle amministrazioni pubbliche nell'estate del 1992, quando fu avviato il processo di privatizzazione (e di dismissioni) in risposta alla crisi delle finanze pubbliche e del nuovo rapporto tra cittadini e servizi pubblici (Anselmi, 2003). Processo che nei vari paesi è avvenuto con forze e con livelli differenti di aziendalizzazione, privatizzazione, e di politiche economiche e fiscali differenti da Stato a Stato (Pollit, Bouckart 2000; Ongaro 2009).

Rivoluzione che in Italia parte dal basso, ossia da quel processo in corso di devoluzione di poteri e compiti posto in essere prima dalla legge n. 142 del 1990 con cui viene sancita la separazione dei ruoli tra politici e dirigenti amministrativi e avvio del processo di "aziendalizzazione" degli enti locali, per cui sono gli stessi enti locali che devono rispondere direttamente al cittadino.

Successivamente, con la riforma del Titolo V della Costituzione, Legge Costituzionale n. 3/2001, è stato rafforzato tale processo di decentramento dallo Stato alle Autonomie Locali<sup>3</sup> in ossequio del principio di sussidiarietà verticale, anche in rispetto di quanto statuito con la Carta delle Autonomie Locali emanata dall'Unione Europea e recepita in Italia nel settembre del 1990.

## 2. Passaggio dalla forma di Stato accentrato a quello decentrato

Lo Stato, nel tempo, ha assunto diversi ruoli e funzioni all'interno della società. Il passaggio da una forma di Stato all'altra è avvenuto nel corso di continui cambiamenti nella visione di essere e di porsi dello stesso nei confronti della collettività e nel mercato. I cambiamenti che si sono succeduti nel tempo hanno visto cambiare la forma amministrativa rivestita, cosicché lo Stato è passato da un modello unitario, basato su proprietà quali l'accentramento, la gerarchia e l'uniformità amministrativa, a un modello decentrato che mantiene però un immutato accentramento della gestione delle finanze pubbliche (Mazzoni, Paletta, 2006). In questo caso sarebbe auspicabile che al passaggio al modello decentrato corrispondesse anche il passaggio ad una finanza pubblica decentrata di tipo autonomo, tappa necessaria e fondamentale per dare concreta attuazione a una vera e propria forma di Stato federale al quale l'Italia, seppur lentamente, sta cercando di convergere.

Il cambiamento è continuo e tutt'ora in corso e il passaggio a forme di amministrazione decentrata pone l'enfasi sulla domanda di esaltazione delle differenze e delle peculiarità insite nel concetto di "autonomia". Autonomia che per essere tale richiede l'applicazione forte e decisa dei principi di regionalismo, sussidiarietà, federalismo, federalismo fiscale (Anselmi, 2003).

I principi anzidetti hanno da sempre regolato l'evoluzione storica degli assetti istituzionali che hanno caratterizzato le differenti tipologie di Stato determinandone la

---

<sup>3</sup> Il processo di decentramento è attualmente in corso ed è regolato attraverso la legge delega n. 42 del 2009 di attuazione in materia di federalismo fiscale.

natura e i contenuti delle relazioni del sistema pubblico nonché delle relazioni tra il settore privato e quello pubblico (Paletta, 1999).

È in questo modo di evolvere della pubblica amministrazione che Mazzoni e Paletta (2006) trovano due chiavi di lettura del cambiamento in atto:

1. “le diverse *finalità dell’amministrazione pubblica*, secondo che prevalgano condizioni tipiche di «Stato di diritto», «Stato sociale» e «Stato sussidiario»;
2. La diversa *organizzazione amministrativa generale*, secondo che si sia in presenza di uno Stato accentrato, decentrato, federato”;

dalla cui correlazione, tra finalità e organizzazione, scaturiscono differenti modelli economico-aziendale che caratterizzano le varie tipologie di amministrazione le quali, non per forza mantengono i loro caratteri distinti, ma che, come sottolineano gli autori, si possono “con-fondere” mantenendo aspetti cosiddetti fissi ed altri variabili che definiscono la cultura e lo stile di direzione dell’amministrazione pubblica (Mazzoni, Paletta, 2006).

Nel tempo i cambiamenti che si sono avvicinati hanno mostrato tutti uno stesso filo conduttore, ossia la diversa risposta che lo Stato mostrava ai bisogni e ai modi di interagire con il cittadino/cliente nonché suo finanziatore. Ed è sulla base dello sviluppo di questa relazione che lo Stato è passato da un sistema amministrativo centralizzato e gerarchico a quello in cui le funzioni più prossime al cittadino sono affidate all’ente territoriale più vicino capace di soddisfare al meglio i bisogni provenienti da questi – “principio della sussidiarietà verticale” (Borgonovi, 2004; Mussari, 2011). Questi cambiamenti nel tempo hanno determinato i diversi modi di porsi dello Stato nella società, definendone di volta in volta il ruolo svolto dallo stesso.

Borgonovi (2005) estende a quattro forme di Stato assunte nel processo di cambiamento *de quo*. Nella prima si parla di «modello dello Stato dei diritti formali», poi del «modello di stato sociale del benessere», successivamente di «modello di stato dei servizi» e, infine, di «modello di stato regolatore»:

- nel modello dei diritti formali lo Stato si pone *super partes* e si limita a regolare, mediante diritti e doveri formali (civili e politici) dei cittadini, la vita e le relazioni tra gli individui e la collettività, nonché tra soggetti privati e pubblici mantenendo a se la gestione delle funzioni principali;
- nel modello sociale (*Welfare state*) lo Stato abbandona lo status passivo in cui versava e intraprende politiche il cui fine è la redistribuzione e riallocazione della ricchezza ponendosi, persino, quale «Stato imprenditore», il quale, inizialmente, si integra e sostituisce al settore privato e, successivamente, si pone in posizione concorrenziale a questo;
- nel modello dei servizi lo Stato sviluppa tecniche e organizzazioni di tipo aziendale per l’erogazione dei servizi a una domanda collettiva crescente a prezzi di tariffa o politici non legati a logiche di formazioni del valore di mercato;
- l’ultimo modello, invece, è ancora in fase di sviluppo e vede un movimento al contrario dello Stato con l’uscita dello stesso dal campo attraverso privatizzazioni per poi porsi quale istituzione superiore emanatrice di provvedimenti di regolazione del mercato necessari per il funzionamento dello stesso in termini di qualità nonché di garante dell’osservanza degli stessi da parte degli attori sociali in gioco (Borgonovi, 2005; Anselmi, 2003; Pavan, Reginato, 2004).

Al mutare delle forme di amministrazione statale sono corrisposti, più o meno con velocità differente, i cambiamenti in tema di finanza pubblica. I sistemi di finanza che nel tempo si sono succeduti hanno oscillato tra i due estremi costituiti dal sistema di finanza accentrata o di tipo derivato a quello di finanza decentrata o di tipo autonoma (Mazzoni, Paletta, 2006; Mazzara, Nigro, 2012).

Tutti questi modelli basano il loro funzionamento sul differente soggetto deputato a reperire le risorse finanziarie per il funzionamento della macchina pubblica. Nel sistema accentrato è lo stato che si fa carico di tale compito al contrario nel decentrato l'onere si sposta verso i vari livelli di governo. All'estremo troviamo il modello del federalismo fiscale dove viene riconosciuta ampia autonomia agli enti locali nel prelievo dei tributi e nella gestione delle risorse collegate alle funzioni da svolgere (Borgonovi, 2005).

Ai passaggi da una forma all'altra di amministrazione non sempre sono corrisposti eguali cambiamenti nel tipo di finanza adottata e, soprattutto, questa non corrispondenza si è verificata maggiormente nel modello di Stato decentrato dove, alla delega operata in tema di compiti e funzioni dallo Stato alle autonomie locali, non è corrisposto un deciso abbandono di sistemi di finanza derivata per quelli di tipo autonomo, determinando decisi rallentamenti nel processo di passaggio a forme di federalismo fiscale e conseguenti problematiche agli enti locali nell'esecuzione delle funzioni assegnategli. Borgonovi (2005) sottolinea come "non vi possa essere reale decentramento amministrativo o di funzioni o un federalismo sostanziale senza un sistema di finanza autonoma"<sup>4</sup>. E ancora, Einaudi affermava con il principio di corrispondenza: "per ogni livello di decisione pubblica ci deve essere corrispondenza tra responsabilità della spesa e responsabilità dell'entrata" (Giarda, 1995).

A ribadire l'importanza Ladu (2005) sottolinea come sia urgente dare effettiva attuazione al dettato della riforma del Titolo V della Costituzione attraverso la riallocazione delle funzioni amministrative, delle risorse e delle responsabilità gestionali per poter superare la fase di transizione da un finanza di tipo derivato a una di tipo autonomo, cosa che altrimenti determinerebbe solo un mero decentramento amministrativo. Clarich (2012) afferma che "La questione del federalismo fiscale non può essere dunque disgiunta da quella del federalismo amministrativo" in quanto "l'allocazione delle risorse finanziarie (...) a ben considerare, rappresentano l'ultimo degli elementi nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni che condiziona però l'effettiva possibilità di realizzare le missioni di interesse pubblico ad essa affidate."

Le conseguenze che possono scaturire da una incompleta transizione del sistema di finanza pubblica, determinando l'impossibilità per l'ente di gestire pienamente la pressione dei tributi e l'istituzione di nuove imposte, e le difficoltà in cui gli enti locali potrebbero incorrere per via del completo passaggio delle funzioni amministrative a loro carico potrebbero condurre lo stesso in condizioni di crisi che, nei casi più gravi, possono sfociare anche in situazioni di dissesto finanziario.

Situazioni di crisi che non sempre possono essere recuperate deliberatamente dallo Stato se non dietro verifica delle cause che lo hanno generato attraverso l'esame dei bilanci e dei documenti contabili (Council of Europe, 2002) che le hanno originate, anche se lo stesso dovrà cercare di preservare la salute degli enti locali più deboli attraverso forme di perequazione finanziaria (Council of Europe, 2010). Aiuti offerti che però non dovrebbero sfociare in situazioni di intervento generalizzato, per giunta indifferenziato, tali da pregiudicare l'economia nazionale a causa dell'innescarsi di meccanismi di ricorso indiscriminato da parte di tutti gli enti (Council of Europe, 2002).

Un ultimo fattore non trascurabile, che ha pesato nel processo di determinazione del tipo di intervento dello Stato, consiste nell'effetto globalizzazione.

La continua espansione dei mercati ha creato un'economia sempre più globalizzata dove i ruoli e i rapporti tra soggetti pubblici e privati sono stati ampiamente modificati e la forza e le capacità di influenzare gli uni agli altri a volte si è

---

<sup>4</sup> Nigro (2006) riporta come dagli '90 il percorso di evoluzione del sistema di autonomia finanziaria ha portato a un graduale inversione del rapporto tra entrate proprie e trasferimenti erariali. Si è passati da un rapporto 70% trasferimenti erariali e 30% entrate proprie negli anni '90 al completo ribaltamento delle stesse percentuali negli anni 2000.

completamente ribaltata. Difatti, le imprese crescentemente globali e i sistemi finanziari completamente globali, avendo raggiunto dimensioni che superano i confini nazionali e/o continentali, riescono a influenzare e spostare l'operato e le politiche degli Stati. Ciò si verifica appunto perché al confronto con queste gli Stati possono risultare davvero più piccoli, e tale situazione non fa altro che riflettersi, di conseguenza, sulle decisioni di politica economica e intervento nel mercato da parte degli Stati e, inevitabilmente, con ripercussioni sugli enti locali di piccolissima dimensione che costituiscono il tessuto territoriale degli stessi, troppo piccoli per reagire.

Così se prima era lo Stato che creava vincoli e opportunità alle imprese ora il tutto si è invertito e sono queste ultime a creare vincoli che influenzano le scelte degli Stati e ne determinano il loro funzionamento (Borgonovo, Mussari, 2010).

### 3. Il decentramento amministrativo in Italia

Il passaggio a sistemi di amministrazione pubblica decentrati fondati sulla piena attuazione del principio di sussidiarietà, come visto, determina un avvicinamento della stessa ai cittadini, in quanto la prossimità degli enti locali rende possibili forme di dialogo attraverso lo scambio di informazioni in entrambe le direzioni. La comunicazione è strumentale e necessaria per la soddisfazione dei bisogni, attraverso processi che generano output rispondenti alle necessità del singolo, della collettività e dei mercati.

Il lento processo di trasformazione è iniziato negli anni '90 con tutta una serie di interventi normativi che hanno nel tempo cambiato progressivamente e in modo radicale l'organizzazione dell'amministrazione pubblica. Questi cambiamenti sono avvenuti anche, gioco forza, dalla spinta imposta dal controllo e vincoli posti dall'Unione Europea prima con l'adesione al Trattato di Maastrich<sup>5</sup> nel 1992 e successivamente per di Firma del Patto di Stabilità e Crescita<sup>6</sup> (PSC) nel 1997. L'Italia rispetta gli impegni assunti verso la UE e i trattati che nel tempo si sono succeduti mediante il Patto di Stabilità Interno, da cui scaturiscono i dettati normativi che lo applicano (Bisio, Nicola, 2010).

Il processo di riforma connesso al decentramento delle funzioni e responsabilità in capo alle realtà locali, costituenti il tessuto di base della pubblica amministrazione, ha definito forme di Stato tendenti al federalismo<sup>7</sup> (Pavan, Reginato, 2004) il più delle

---

<sup>5</sup> Il Trattato di Maastrich firmato nel '92, dai dodici paesi membri dell'allora Comunità Europea, dei macro-obiettivi validi tutt'oggi, quali:

- L'introduzione dell'euro e della moneta unica e la gestione centralizzata della politica monetaria;
- l'armonizzazione a livello europeo delle politiche relative a: sistemi tributari, del lavoro e di *welfare*;
- adeguati livelli di liberalizzazioni dei mercati;
- vincoli alle politiche fiscali nazionali, confluite nel Patto di Stabilità e Crescita (Bisio, Nicolai, 2010).

Bisio e Nicolai (2010) evidenziano come all'art. 3, comma 3, Titolo I del Trattato sono riassunti gli obiettivi suddetti, che così recita: "L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente."

<sup>6</sup> Il Patto di Stabilità e Crescita è l'accordo tra gli Stati membri della UE con cui si impegnano a rispettare il saldo di bilancio in pareggio o in attivo con l'adozione delle misure necessarie in caso di disavanzo eccessivo, nonché la garanzia di forme di pubblicità e trasparenza alle proprie situazioni di bilancio. Con il Patto di Stabilità Interno lo Stato italiano si impegna al rispetto delle linee dettate con il PSC e attraverso una serie di dettati normativi per la sua applicazione.

<sup>7</sup> Sobbrino (2005) pone l'attenzione sul fatto che in Italia il passaggio al federalismo sta avvenendo in maniera opposta rispetto a quello che è il normale iter di costituzione di uno Stato federale, come avvenuto a esempio nei casi di Svizzera e Stati Uniti d'America e nell'UE tutt'oggi. Infatti, mentre nell'accezione tradizionale il passaggio avviene attraverso la rinuncia, operata fra vari Stati, parziale alla

volte diverse in quanto influenzate dai differenti assetti istituzionali (Sobbrio, 2005) vincolato al rispetto dagli impegni assunti dai parametri fissati con il Trattato di Maastricht (Della Cananea, 2002).

In Italia, arrivando alla riforma federalista del sistema fiscale in corso tutt'oggi, i primi precetti normativi sono stati emanati in tema di funzionamento degli Enti locali. In sostanza il cambiamento anziché partire dall'alto degli organi di vertice centrale è partito dal basso, dalle unità più piccole e prossime al tessuto territoriale.

Tre interventi in materia sono stati approvati negli anni '90. La legge n. 142/1990 con cui vengono definiti i principi dell'ordinamento degli enti locali (comuni e province) e la fissazione delle funzioni affidate agli stessi nonché le prime aperture in tema di finanza autonoma sancite dall'art. 54 con il quale viene riconosciuta autonomia finanziaria agli enti locali. Inoltre, è sancito il principio di separazione dei poteri di indirizzo e di gestione tra politici e amministratori e istituito il Comitato Regionale di Controllo per il controllo di legittimità sugli atti e documenti degli enti locali.

Con la legge n. 241/1990 in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi, viene data la possibilità ai cittadini di poter accedere ai documenti in nome del principio della trasparenza amministrativa. Principio tra i cui fini vi è, anche, la promozione ad una più attiva partecipazione dei cittadini alla vita politica e di gestione delle realtà amministrative locali.

Infine, nel 1997 sono state emanate le cosiddette leggi Bassanini, la n. 59 e la n. 127, che hanno rafforzato e amplificato il livello di decentramento dando piena attuazione al principio di sussidiarietà<sup>8</sup> verticale (Orsetti, 2002) e orizzontale il tutto dentro i limiti della Costituzione (Clarich, 2012). Inoltre veniva disposto il potenziamento e l'istituzione di meccanismi di valutazione e monitoraggio degli equilibri di bilancio per la valutazione dell'attività degli enti. Equilibri che devono essere mantenuti anche nella logica di evitare il sopraggiungere di situazioni di deficitarietà strutturale o di dissesto finanziario. I tentativi di passaggio ad una forma di Stato decentrato tendenti al federalismo perseguiti con le leggi Bassanini sono stati ripresi, ribaditi e rafforzati con il D.Lgs. 56/2000. Infatti, già dall'art. 1, comma 1 viene sancita, a partire dal 2001, la soppressione dei trasferimenti erariali alle regioni a statuto ordinario previsti da una serie di precetti normativi. Sebbene la strada intrapresa fosse quella del cambiamento alla stregua dei risultati ottenuti Ladu (2005) riconosce allo stesso decreto la grande portata evolutiva al modello di finanza derivata anche se ne segnala il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati in tema di autonomia finanziaria delle regioni ed enti locali.

Caratteristica che accomuna i precetti normativi emanati negli anni '90 è la loro promulgazione avvenuta prima che la Costituzione fosse stata aggiornata così come è stato realizzato successivamente con la Legge Costituzionale n. 3 del 2001 nel Titolo V. Tanto che la riforma amministrativa operata in quegli anni viene qualificata a "Costituzione invariata", quasi a volerne sottolineare l'ampia portata del cambiamento.

---

sovranità per delegarla in parte ad un governo sovraordinato in Italia, al contrario, si sta cercando di passare da quello che è uno Stato unitario, frutto di processi di riunificazione, verso quello federalista.

<sup>8</sup> L'art. 4 della legge n. 59/1997 sancisce al comma 3, lettera a) il principio di sussidiarietà verticale, che prevede: "l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati." Mentre il principio di sussidiarietà orizzontale è contenuto nello stesso articolo, seppur non esplicitamente enunciato quando l'assolvimento delle funzioni e dei compiti viene esteso anche alle famiglie, associazioni e comunità (Clarich, 2012).

La riforma Costituzionale varata con la Legge Costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001 sancisce definitivamente il cambiamento di rotta nella gestione della pubblica amministrazione anche al massimo livello dal punto di vista normativo con la modifica della Carta Costituzionale del 1948. Probabilmente, alla luce dei risultati prodotti con i precedenti provvedimenti normativi mai giunti a un definitivo risultato di cambiamento, quasi sempre dimostratosi parziale, gli attori principale del sistema pubblico ormai resisi conto che il momento era maturo hanno e necessario allo stesso tempo hanno varato il provvedimento legislativo che avvia definitivamente al federalismo fiscale.

La Legge Costituzionale riscrive radicalmente il dettato del Titolo V ribadendo all'art. 114, comma 1 che *“La Repubblica è costituita dai Comuni, le Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”* quasi a voler avvalorare, con la composizione del tessuto istituzionale e l'ordine in cui è stato trascritto, che la direzione intrapresa è quella del decentramento e che il ruolo più importante in ambito nazionale lo devono rivestire gli enti locali come stabilito negli articoli 117 e seguenti. Infatti, se con l'art. 117<sup>9</sup> vengono riservati allo Stato e Regioni i poteri concernenti la potestà

---

<sup>9</sup> L'art. 117 della Costituzione recita :

*“...omissis...”*

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

*...omissis...*

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le

legislativa e contemporaneamente viene riservato agli stessi il compito di occuparsi della gestione dei rapporti comunitari e internazionali coordinandoli poi all'interno dei confini nazionali con le decisioni di politica e di finanza nazionale.

Negli articoli 118 e 119 vengono ritrascritti compiti e ruoli affidati agli Enti Locali e riconosciuta l'autonomia finanziaria necessaria agli stessi per l'esercizio delle funzioni affidate, in relazione al ribadito principio di sussidiarietà e dei principi di differenziazione ed adeguatezza, trascritti nei commi 1 e 4 dell'art. 118, su cui si fonda tutto il processo di decentramento amministrativo e finanziario dell'ultimo ventennio.

Il processo di decentramento ormai statuito a livello di Carta Costituzionale, tuttavia, per trovare concreta attuazione deve aspettare l'emanazione della recente Legge Delega n. 42 del 5 maggio 2009 referente "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione" che fissa nei prossimi 7 anni, 2 per l'attuazione e 5 di gestione della transizione, i punti necessari per approntare ed emanare tutti i provvedimenti legislativi necessari e dare una veste tangibile al processo di riforma.

A questo punto giova porre in evidenza due punti importanti ai fini di un sano e buon processo di decentramento:

1. il concomitante e corrispondente sviluppo, in parallelo, del decentramento sia dal punto di vista amministrativo che finanziario nel modo in cui sottolinea Clarich (2012) affermando in modo chiaro e preciso, di cui si riporta uno stralcio, che "è particolarmente vero se per federalismo amministrativo si intende non soltanto la devoluzione ai poteri locali di un'ampia gamma di funzioni individuate in astratto, ma anche la determinazione autonoma in concreto, per ciascuna funzione devoluta, del livello più o meno elevato che ciascun potere locale si propone di garantire (nel rispetto di eventuali livelli minimi omogenei in tutto il territorio nazionale), secondo le priorità che possono variare da ente ad ente. (...) Le regioni e gli enti locali possono infatti godere di vera autonomia ciascuno nel loro territorio di riferimento, possono cioè svolgere le funzioni (fondamentali e non fondamentali) ed erogare servizi alla collettività secondo priorità e obiettivi di efficacia che ciascun livello di governo decide di darsi solo a una condizione: che siano in grado di far affidamento su risorse finanziarie certe, rimesse non già alla mano benevolente di un dispensiere statale, bensì a decisioni direttamente e responsabilmente assunte (istituzione di tributi propri, nei limitati spazi oggi consentiti, determinazione di aliquote aggiuntive su tributi) innanzi all'elettorato di riferimento" e come peraltro aveva evidenziato molto prima Pavan (2005) ravvedendo forme di conflittualità nel processo di decentramento e di incoerenza nel processo di attuazione, affermando che "Il rafforzamento dei governi di livello inferiore, ma non di quello statale introduce nel sistema uno stato di potenziale conflitto, in termini favorevoli ai primi. Di fatto tuttavia né i poteri di amministrazione né quelli di prelievo vengono decentrati in modo coerente rispetto alle nuove previsioni normative. (...) ravvisando delle anomalie nel processo di formazione del federalismo fiscale tanto che lo stesso autore chiarisce che "il riordino formale dei poteri e la competizione di fatto in essere sul controllo delle risorse pubbliche può difficilmente definirsi con l'espressione corrente di federalismo fiscale, mentre pare più appropriato parlare di un processo di difficoltoso decentramento delle finanze pubbliche";

---

Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

...omissis..."

2. il processo che porta al decentramento non deve essere univoco nella strada da percorrere e nelle forme assunte e non necessariamente deve avere quale scopo l'affidamento dei compiti e funzioni ai livelli di governo più inferiori o più prossimi al cittadino, ma la logica che sottende alla scelta da operare deve essere guidata dalla preferenza dell'affidamento verso gli enti governativi più efficienti ed efficaci nello svolgimento dei compiti suddetti. Scelta che non per forza deve portare al federalismo ma a diverse forme di decentramento caratterizzate da diversi gradi dello stesso, le quali vengono scelte dopo una attenta analisi costi-benefici del decentramento e di chi fa che cosa, caso per caso (Sobbrio, 2005), perché il sistema federale è "raro", date le molteplici condizioni che presuppone e richiede, e soprattutto "costoso" (Ladu, 2008).

#### 4. L'azienda pubblica

Si è, profusamente, parlato di soddisfazione dei bisogni dei cittadini in modo efficiente ed efficace, attraverso la produzione di output ottenuti mediante processi di produzione che utilizzano risorse – input –, quale fine della pubblica amministrazione e di avvicinamento della stessa al mondo privato in merito a modelli organizzativi e processi produttivi che a questo appartengono.

A questo punto appare utile definire cos'è e che cosa si intenda per azienda pubblica. La definizione della stessa è estremamente difficile visti i principi, i criteri, i sistemi e gli strumenti che ne guidano il funzionamento.

Per chiarire quale sia il concetto di azienda pubblica bisogna fare un passo indietro e definire prima di tutto il concetto di azienda. Innanzitutto, bisogna affrontare un'ampia letteratura economico-aziendale che in merito ha fornito ampi contributi. Diversi autori (Zappa, 1927 e 1957; Giannessi, 1960 e 1961; Ferrero, 1968; Onida, 1968) hanno offerto un contributo in materia di aziende, intese in senso stretto, cercando di individuarne le caratteristiche, le diverse classificazioni e differenze.

Onida (1968) scrive che: "le aziende sono ordinate a fini concernenti la soddisfazione di bisogni umani, in quanto questa soddisfazione esiga consumo di beni economici e quindi anche produzione o acquisizione degli stessi (...) e si presentano come corpi intermedi fra gli individui e lo Stato; servono ai cittadini e alla collettività".

Due sono gli elementi che si possono rinvenire: uno riguardante il fine per cui un'azienda viene istituita e organizzata, ossia la soddisfazione dei bisogni umani, e il secondo che la stessa è un sistema inserito in un sistema<sup>10</sup> più grande che è quello dello Stato-collettività che ne rappresenta il suo ambiente. Sistema, in quanto tale, dotato di una struttura e di processi che sono finalizzati al raggiungimento dei fini programmati (Ranalli, 2000).

---

<sup>10</sup> Ranalli F. (1999) definisce un sistema "come un'entità concettuale o concreta costituita da un insieme di elementi interrelati, orientati al raggiungimento di un determinato fine". Un sistema può essere considerato "aperto, chiuso o isolato" in relazione all'intensità degli scambi che lo stesso intrattiene con l'ambiente in cui si trova. Le interrelazione che si instaurano tra i vari sottosistemi che compongono il sistema generale producono forze e qualità superiori a quelle offerte dalle singole parti componenti il sistema. Da ciò discende quella che è la "proprietà olistica" di un sistema e in proposito Pavan (2008) scrive che "il sistema costituisce una realtà originale rispetto agli elementi componenti e alla loro riunione casuale". Sempre in merito di sistema in base alle relazioni che lo stesso intrattiene gli elementi che lo compongono e con l'ambiente di riferimento queste possono essere "deterministiche o stocastiche", e dato che l'azienda è un sistema governato da individui, la stessa può essere definita un sistema probabilistico dotato di equifinalità (Pavan, 2008). Von Bertalanffy (1974) definiva l'equifinalità quale la capacità di giungere agli stessi risultati partendo da situazioni differenti e con modalità differenti.

Ma è con le parole dello Zappa G. (1957) che definisce l'azienda<sup>11</sup> quale "istituto economico atto a perdurare che, per il soddisfacimento dei bisogni umani, compone e svolge in continua coordinazione, la produzione o l'acquisizione e il consumo della ricchezza" che il concetto di azienda trova la sua dimensione più completa, nei concetti espressi, anticipando quelli che sono i concetti di sistema visti sopra.

L'azienda è un insieme di fattori produttivi, di beni economici e di persone, che organizzati nel tempo vengono avviati alla produzione, non episodica, per allestire i beni e servizi utili a realizzare il fine istituzionale dell'azienda ovvero per soddisfare i bisogni umani (Ferrero, 1987). In questo caso balza un altro elemento estremamente importante per la vita di un'azienda: la durabilità nel tempo, condizione necessaria per l'esistenza dell'azienda.

Ma l'azienda in quanto composta da un insieme di elementi uniti tra di loro, non in maniera casuale, da relazioni di interdipendenza e coordinazione assume la veste di sistema, il quale è contraddistinto da tutta una serie di caratteri (Masini, 1986; Paolini, 2003; Anselmi, 2003; Pavan, 2008; Mussari, 2011), tali per cui si dice che è un sistema (Fig. 1.3):

- **economico**, in quanto persegue finalità economiche, ossia la remunerazione dei fattori produttivi impiegati nella produzione ricercando l'equilibrio nel lungo periodo;
- **sociale**, creato e composto dall'uomo associato a beni economici per il perseguimento di un fine di ordine superiore;
- **teleologico**, conseguenza del fatto che è costituita dall'uomo e quindi è finalizzato verso i fini da questo imposti;
- **complesso**, dato i molti elementi che lo compongono;
- **aperto**, in quanto si relaziona e compie scambi con l'esterno da cui riceve influenze "significative";
- **dinamico**, perché lo stesso non rimane immutato nel tempo ma si adatta ed evolve nel tempo e nello spazio;
- **probabilistico**, in quanto dato un certo quantitativo di input non è possibile determinare in modo pressoché certo il risultato prodotto ma calcolarne la possibilità di avveramento in un dato range di risultati approssimabili.

---

<sup>11</sup> Amaduzzi (1967) definiva l'azienda quale "un sistema di forze economiche che sviluppa, nell'ambiente di cui è parte complementare, un processo di produzione, o di consumo, o di produzione e di consumo insieme".

**Figura n. 1.3 - Ottica sistemica dell'azienda: caratteri del sistema azienda**



Fonte: adattamento da Mussari, 2011

Il significato di azienda, in senso stretto, offerto dalla letteratura economico-aziendale è connotato di molte qualificazioni che si riferiscono alle aziende «private», tali attribuzioni, però, non è detto che non si possano estendere alle aziende pubbliche (Anselmi, 2003).

Le aziende possono essere classificate a seconda del diverso aspetto di osservazione, così, dal punto di vista dall'aspetto oggettivo (Onida, 1968; Amaduzzi, 1965; Anselmi, 2003) o dell'«economia della gestione» adoperando le parole di Onida (1968) possiamo distinguere le «aziende di erogazione» dalle «aziende di produzione per lo scambio o per il mercato»<sup>12</sup>.

Di converso, se si prende di vista l'elemento soggettivo parliamo di aziende pubbliche o di aziende private in relazione al fatto che il soggetto giuridico o economico rivesta la natura pubblica o privata e quindi rientri questi rientra nella sfera del diritto privato o pubblico<sup>13</sup> (Onida, 1968; Amaduzzi, 1967; Pavan, 2008). Può accadere a volte di imbatterci in forme ibride dove l'azienda rivesta forme societarie di tipo privatistico, come a esempio in una S.p.a., mentre il soggetto dominante o di comando, ossia colui che detiene parte o la totalità del capitale, sia di tipo pubblico (Stato, Regione o altro ente locale).

<sup>12</sup> Onida (1968) individua quali «aziende di erogazione» quelle che «si occupano direttamente e durevolmente di soddisfare il complesso dei bisogni ordinari e straordinari di determinati soggetti od anche di solo una classe di questi bisogni ed a tal fine provvedono ad impiegare convenientemente la ricchezza che ad esse perviene da una o più fonti e della quale curano la preliminare provvista o conservazione» mentre costituiscono «aziende di produzione per lo scambio di mercato» quelle che «si occupano di soddisfare i bisogni di determinati soggetti nel modo più rispondente alle esigenze ed ai gusti degli stessi, ma limitano il proprio compito alla produzione, per il mercato, di beni e servizi di natura economica (...) a disposizione dei terzi, i quali potranno o impiegarli nella produzione di altri beni o servizi o destinarli al diretto godimento per soddisfare i bisogni. Si dice che simili aziende servono indirettamente alla soddisfazione dei bisogni umani». A queste si aggiungono quelle aziende cosiddette «composte» che nella fattispecie rivestono caratteri della gestione erogativa insieme a quelli di tipo produttivo per lo scambio di mercato (Pavan, 2008).

<sup>13</sup> Mussari (2011) evidenzia come ormai «la natura giuridica di un ente non comporta in modo pieno e automatico l'applicazione esclusiva di un singolo regime giuridico (privatistico o pubblicistico) in quanto l'ordinamento giuridico italiano, (...), non è più di tipo dualistico, ovvero non è più caratterizzato dalla separazione netta fra l'area del diritto amministrativo e l'area del diritto privato.

Dall'individuazione della natura dell'azienda discende il fine che la stessa persegue: il profitto, per quelle di tipo privato, e il benessere dei cittadini, per quelle di tipo pubblico. Questa distinzione in passato portava a parlare di aziende private che predisponavano la produzione per lo scambio, finalizzato alla remunerazione dei fattori produttivi e alla generazione del profitto, mentre le aziende pubbliche la remunerazione dei fattori produttivi poteva avvenire anche in condizioni di prezzi inferiori a quelli di mercato (politici) in quanto il benessere dei cittadini o della collettività, ossia la diretta soddisfazione dei bisogni, erano di ordine superiore rispetto alla remunerazione dei fattori utilizzati. Allo stesso tempo veniva posto in contrapposizione il carattere della produzione rivolta ai soli beni, per le imprese private, e ai servizi, per le imprese pubbliche. Oggi più che mai le divisioni tra azienda pubblica e azienda privata, tra azienda di erogazione e azienda di produzione e dei relativi fini che le stesse perseguono sembrano essere sempre più evanescenti e al contrario, seppur con gli aggiustamenti del caso, condivisi. Tale visione è stata sostenuta in passato dal Giannessi (1961) e oggi da molti autori (Anselmi, 2003; Borgonovi, 2005; Borgonovi e Mussari, 2011; Mussari, 2011). A conferma del fatto *de quo* lo Stato è passato da semplice fornitore e garante dei servizi considerati essenziali, in passato, a fornitore di una gamma sempre più complessa e ampia di servizi richiesti dai cittadini e dalla collettività.

In diretta correlazione alla contrapposizione pubblico/privato vi è poi il concetto di rischio aziendale. Anche qui in passato si era creata la dicotomia rischio/non rischio. Ovverosia si parlava di rischio esistente per le imprese private dedite al lucro e di rischio<sup>14</sup> assente per le imprese pubbliche non lucrative. Anche in questo caso con l'evolversi delle condizioni storiche è caduta questa dicotomia se non altro basti pensare che oggi un'azienda pubblica può incorrere in stati di crisi che possono portare al fallimento della stessa, in senso lato, se la gestione non è improntata a criteri di economicità a valere nel tempo. Di conseguenza la ricerca costante dell'equilibrio economico nel tempo a reso del tutto evanescente la contrapposizione tra lucro e non lucro (Anselmi, 2003).

Pertanto, nell'attuale processo di cambiamento del sistema pubblico, il quale tende sempre più ad adottare logiche e strumenti appartenenti al sistema privato, può ritenersi superata la dicotomia citata in quanto il fenomeno oggetto di studio non presenta più contorni delimitati e ben precisi. Non si parla più di beni esclusivamente prodotti per il mercato e di servizi offerti ai cittadini collocandoli ognuno nella rispettiva sfera dicotomica privato/pubblico. Quindi oggi giorno parlare di azienda pubblica e impresa significa, seppur rispettando le diverse sfaccettature, parlare dello stesso fenomeno aziendale, unico<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Il rischio che viene percepito nelle P.A. generalmente non è di quello a valenza economica ma di tipo giuridico in quanto nella cultura dominante che regola e governa le aziende pubbliche l'unico pericolo percepito è quello legato alle sanzioni connesse al mancato rispetto del precetto normativo per inadempimento. Quando in realtà i rischi sono di diversa natura, di immagine, organizzativi, di efficienza, di efficacia, di sicurezza, di qualità (Hinna, 1999).

<sup>15</sup> Anselmi (2003) in merito scrive, cogliendone in pieno l'aspetto essenziale del fenomeno, che: "vi potranno essere differenze di forma, di indirizzi, ci saranno linee strategiche diverse, ci saranno ragionevoli elementi che porteranno ad accentuare o a diminuire la sensibilità verso politiche sociali «aggiuntive» (...) ma la sostanza del fenomeno aziendale, ed il suo fine, non divergeranno. L'azienda pubblica nasce e si afferma infatti come riconoscimento della possibilità, e dell'opportunità di gestire i servizi pubblici attraverso gli strumenti (e rispettando i principi) dell'economia aziendale. Anche all'interno delle aziende pubbliche ci sono molte differenze, si tratta di differenze anche di tipo qualitativo, ma esse non riguardano minimamente la «natura» del fenomeno aziendale".

## 5. L'economicità d'azienda e la crisi

Come abbiamo visto due sono le condizioni perseguite con la riforma della pubblica amministrazione nel corso degli anni:

1. il contenimento della spesa pubblica e del disavanzo pubblico dei paesi progrediti è stato e lo è tuttora il problema che da sempre ha guidato il processo di riforma della pubblica amministrazione, il quale è stato caratterizzato da una serie di fattori (Borgonovi, 1995):
  - la natura del progresso economico che ha determinato un'espansione dell'intervento dello Stato;
  - il cambiamento del ruolo dell'intervento dello Stato;
  - passaggio nel processo di legittimazione e di consenso dal peso delle ideologie a quello della capacità di erogare servizi;
  - eccesso di indebitamento ridotto per l'effetto della partecipazione a Comunità su cui non si può trasferire il debito prodotto da altri;
2. la soddisfazione dei bisogni pubblici della collettività, a cui l'azienda deve rispondere, e la remunerazione dei fattori produttivi utilizzati, lavoro o risorse finanziarie in ottica di responsabilità (Franzoni, 2004).

Per il raggiungimento di queste due condizioni è necessario che la gestione delle aziende, o meglio del sistema economico azienda, sia improntata al principio di razionalità economica, della produzione, dell'efficienza, dell'efficacia, e alla ricerca della condizione di equilibrio generale, in ottica sistemica, necessario alla sopravvivenza della stessa e al raggiungimento dei suoi fini (Farneti, 1999; Marchi, 2003; Pavan, 2008) quale presupposto di durabilità del sistema aziendale e di dinamico equilibrio economico (Ferrero, 1968; Onida, 1968; Cavalieri, 2000; Airoidi, Brunetti, Coda, 1994; Anselmi, 2003).

La condizione di durabilità e la ricerca dell'equilibrio dinamico economico aziendale può essere ottenuta solamente se la gestione e le scelte compiute dall'azienda sono improntate al "rispetto del vincolo di economicità complessiva della gestione" (Mussari, 2001).

Il principio o concetto di economicità è definito da Pavan (2008) quale "**criterio al quale, da un lato, siano informate le concrete scelte d'azienda perché questa possa sopravvivere nel tempo e soddisfare adeguatamente gli interessi legittimi che su di essa convergono, costituendo fattore di benessere e sviluppo economico, e che, dall'altro, consente di valutare, in sede consuntiva, la validità dei risultati raggiunti**". Il rispetto dei principi di economicità avviene dietro il conseguimento di cinque condizioni, che sono: l'efficacia, l'equilibrio economico/reddituale, l'efficienza, l'adeguata copertura del fabbisogno finanziario e l'equilibrio monetario<sup>16</sup> (Tav. n. 1.1).

### **Tavola n. 1.1 - Condizioni di "economicità" delle aziende pubbliche.**

---

1. **Efficacia** nel perseguimento degli obiettivi; questi sono definiti in termini quantitativi e misurabili a consuntivo.
2. **Equilibrio economico/reddituale**, autosufficienza economica: congrua remunerazione, attraverso i proventi a remunerazione indiretta delle produzioni aziendali, dei fattori della produzione utilizzati, compresi quelli ottenuti gratuitamente.
3. **Efficienza** nei processi produttivi, giudicabile dal rapporto tra i risultati raggiunti e valore delle risorse utilizzate.

---

<sup>16</sup> A queste Zappa (1962) per quanto riguarda le aziende di erogazione aggiunge altre due condizioni: l'«equità» e la «socialità». Sottolineando come vi sia commistione tra i "processi volti a fini economici e i processi volti a fini morali, a fini sociali e anche a fini politici" In quanto i processi economici oltre ad essere volti a fini economici sono anche rivolti (come citato in Soverchia, 2010).

4. **Adeguate copertura del fabbisogno finanziario**, in termini quantitativi e di durata.
5. **Equilibrio monetario**: armonia, in ogni momento di vita aziendale, tra i flussi monetari in entrata e in uscita.

---

Fonte: Pavan, 2008.

Le condizioni possono essere suddivise in due sottosistemi che rappresentano le due facce della stessa medaglia per perseguire la condizione di equilibrio generale. Ossia da una parte abbiamo la condizione di efficacia e efficienza<sup>17</sup> che rappresentano l'economicità dal punto di vista interno, ossia del razionale e corretto impiego delle risorse nei processi produttivi, mentre le altre condizioni<sup>18</sup> rispecchiano ciò che si è fatto all'interno proiettato all'esterno nell'ambiente di riferimento con cui l'azienda attua gli scambi.

Seppur di diretta derivazione aziendale, tale principio<sup>19</sup> trova applicazione anche nelle aziende pubbliche per via della scelta intrapresa in ambito di riforma nell'organizzazione e gestione delle stesse, nel tentativo di avvicinamento al modo di gestire delle imprese, tenendo presenti i problemi che queste incontrano durante i meccanismi di formazione delle decisioni e di attuazione delle medesime (Anselmi, Volpato; 1990). Infatti, la ricerca dell'equilibrio economico non appartiene alle sole "imprese" ma anche alle "non imprese" in quanto necessario per sopravvivere, qualsiasi sia il tipo di organismo economico (Anselmi, 2003).

Il rispetto della condizione di economicità impone che la stessa venga perseguita almeno nel medio-lungo periodo per evitare che l'azienda diventi antieconomica e antisociale (Mussari, 2011). Per quanto riguarda le aziende private tale binomio è imprescindibile. Per ciò che attiene alle aziende pubbliche, è possibile a volte che le stesse possano essere tenute in vita anche se non rispettano la condizione di economicità purché la stessa garantisca la soddisfazione dei bisogni umani considerati di ordine superiore rispetto al fine economico, attraverso continue immissioni finanziarie.

---

<sup>17</sup> L'efficacia è quella condizione che misura la capacità dell'azienda di raggiungere determinati obiettivi quantitativamente misurabili prefissati anticipatamente di modo che sia possibile misurarli alla fine del periodo di riferimento (anno solare, semestre, trimestre, ecc.) mentre l'efficienza attiene all'utilizzo delle risorse dell'azienda nell'attuare i processi produttivi in termini di "rendimento fisico-tecnico dei diversi fattori e dei vari processi impiegati e, più largamente, in termini di costi di produzione e di vendita" (Onida, 1968). In termini fisici è esprimibile attraverso la rilevazione della quantità di output ottenuto per ogni unità di input ovvero in termini monetari di ricavi conseguiti per unità di costo sostenuto.

<sup>18</sup> L'autosufficienza economica esprime la remunerazione dei fattori produttivi utilizzati per allestire la produzione necessaria per il raggiungimento dei fini perseguiti. Mentre la copertura del fabbisogno finanziario e l'equilibrio tra entrate e uscite unificati in quello che Franzoni (2004) chiama "equilibrio monetario-finanziario" rispondono alla possibilità di sostenere la gestione corrente e gli investimenti in rapporto alla capacità di reperimento dei mezzi finanziari necessari.

<sup>19</sup> Airoldi, Brunetti, Coda, evidenziano come il carattere indifferenziato di applicazione della condizione di economicità, innalzandola a elemento di ordine superiore rispetto la dicotomia azienda impresa/non impresa "L'economicità come regola di condotta aziendale, come perseguimento dei fini economici, come rispetto delle condizioni di svolgimento duraturo e autonomo, come verifica delle condizioni di equilibrio finanziario e monetario, vale per qualsiasi classe di istituti (famiglie, imprese e istituti della pubblica amministrazione) che debba raggiungere anche fini di natura economica. Mentre, Farneti (1997) chiarisce che l'amministrazione pubblica improntata al «buon andamento» (ed alla «imparzialità»), sancito nell'art. 97 della Costituzione, ossia delle regole di buona amministrazione. Riempiendo così il principio del «buon andamento» del contenuto del « principio di economicità» di derivazione economico-aziendale, il quale quest'ultimo, sempre secondo l'autore, non può prescindere dall'«imparzialità» nei comportamenti. Sottolineando il legame biunivoco affermando che: "l'economicità ha bisogno dell'imparzialità, poiché quest'ultima allontana gli interessi «di parte» e consente il perseguimento del «bene comune». L'imparzialità ha bisogno della economicità poiché oggettivizza i comportamenti in vista di un fine unificante". Per ulteriori approfondimenti sul concetto di imparzialità si rinvia all'opera (Farneti, 1994).

Ma è nella creazione di valore che le aziende riescono ad assicurare la soddisfazione gli interessi convergenti dagli *stakeholder* sulle stesse mediante i processi produttivi. Di conseguenza, il trasferimento del valore verso l'esterno della società si trasforma in ritorno di flussi finanziari alla stessa quale remunerazione dei fattori produttivi o di tributi corrisposti che misurano il consenso all'azienda, sia essa pubblica o privata. Risorse necessarie per il suo funzionamento e sviluppo nel medio termine. Franzoni (2004) sottolinea come per ottenere i risultati sperati per gli enti locali, ma anche per qualsiasi azienda pubblica, è necessario instaurare un rapporto di dialogo e di interazione con i vari *stakeholder* dell'ente (Fig. n. 1.4). Dialogo e scambio di informazioni che deve avvenire attraverso una partecipazione attivi di colore che hanno interessi, soprattutto in *primis* i cittadini, cercando di coinvolgerli in quella che è la vita quotidiana di qualsiasi azienda o ente locale più prossimo a loro e a cui richiedono la soddisfazione di determinati bisogni.

Figura n. 1.4 – Gli *stakeholder* dell'ente locale.



Fonte: adattamento da Franzoni, 2004

Si è parlato di creazione di valore per la soddisfazione dei bisogni. Purtroppo due problemi sorgono in merito alla misurazione del valore prodotto attraverso i processi di produzione. Il primo problema verte sul meccanismo di misurazione, infatti, se per le aziende private lo stesso è dato dal prezzo pagato al momento dello scambio di mercato, a cui il consumatore/cliente può decidere di aderire o meno, determinando il riconoscimento del valore prodotto, ciò non è lo stesso per quanto riguarda le aziende pubbliche. Per le aziende non esistendo il momento dello scambio, inteso in senso stretto, risulta difficile la misurazione dello stesso. Conseguenza di quest'ultimo per le aziende risulta impossibile selezionare i mercati o segmenti di questi ritenuti più redditizi (Etzioni, 1988; Borgonovi, 2001).

Inoltre, la fase del ciclo monetario può risultare invertita, ossia prima avviene il sostenimento dei tributi e poi la fruizione dei servizi/beni prodotti e offerti, ovvero scollegato dal consumo di un determinato servizio. Tipico il caso di chiunque sostenga i tributi e poi non utilizza determinati servizi perché non si trova nella condizione per poterne usufruire (a esempio è il caso del pagamento delle tasse che servono anche per la scuola e non si hanno figli che la frequentano).

Mussari e Borgonovo (2011), in ottica economico-aziendale, in merito scindono il valore pubblico prodotto in “valore proposto” e “valore riconosciuto”. Il primo inteso quale utilità<sup>20</sup> incorporata nei beni e servizi prodotti e ceduti, sintesi della loro qualità e quantità, in un dato periodo di tempo mentre il secondo si riferisce alla capacità di rispondere alle attese della domanda e dei bisogni.

Per far sì che l'azienda pubblica riesca a perseguire condizioni di durevolezza nel tempo e di economicità è necessario che la stessa riesca a ottenere condizioni di autonomia (Cavalieri, 2000), imprescindibile a tal fine, sia dal punto di vista finanziario che organizzativo.

L'autonomia finanziaria si ottiene attraverso la possibilità di stabilire le modalità di acquisizione delle risorse, a esempio attraverso l'istituzione di nuovi tributi ovvero la modifica delle aliquote di quelli esistenti, la gestione delle tariffe dei servizi oppure il ricorso all'indebitamento, per far fronte a momenti di carenza di liquidità o crescita dei fabbisogni finanziari<sup>21</sup>. Autonomia finanziaria che è alla base di qualsiasi decisione di investimento, la quale richiede prima un'analisi dei flussi di cassa prospettici e successivamente delle diverse tipologie di copertura finanziaria degli stessi in relazione all'impatto prodotto sulle condizioni di equilibrio economico-finanziario (Farneti, 2006). Investimenti, inoltre, che alla luce del “Patto di stabilità e crescita” devono tenere sotto controllo il livello di indebitamento (Nigro, 2001).

Dal punto di vista dell'autonomia organizzativa si tratta della possibilità dell'azienda pubblica di far fronte sia alle necessità interne che esterne, attraverso l'opportunità di scelta delle strategie e delle priorità da seguire e dei modelli organizzativi da adottare<sup>22</sup>. Purtroppo nelle aziende pubbliche e negli enti locali questo momento è molto legato all'ingerenza dei politici nelle scelte strategiche compiute, i quali, invece, si dovrebbero limitare nell'indicazione dell'indirizzo politico-economico della gestione in fase programmatica, e dalle norme che vincolano in maniera eccessiva l'operato degli amministratori pubblici, che tendono ad assumere un comportamento di responsabilità passiva anziché attiva<sup>23</sup>. Norma o «momento della regola» che si spera tenda sempre più ad assumere un ruolo marginale, attraverso una maggiore delegificazione, anche se non è pensabile una completa liberazione dalla stessa della Pubblica amministrazione (Principato, 1997).

Il problema della responsabilità economica (Zangrandi, 1990) viene individuata quale ulteriore chiave di azione per permettere all'azione pubblica di migliorare

---

<sup>20</sup> Misura dell'utilità che viene data dalla sommatoria dei costi sostenuti, vista l'assenza di prezzi di mercato, nell'utilizzo delle risorse impiegate ma che nella realtà delle aziende pubbliche riscontra delle evidenti difficoltà a causa della mancanza ovvero di livelli bassi di applicazione della contabilità economica analitica (Anessi Pessina, 2000; Mussari, 2006). Si pensi che al 2010 in una ricerca condotta dall'Università di Cagliari solo il 27% dei comuni (Reginato, 2010) e il 50% delle province (Falilò, 2010) intervistati adottavano un sistema di contabilità analitica.

<sup>21</sup> In merito Farneti (2006) individua tre possibili soluzioni da dove attingere risorse finanziarie per gli investimenti programmati dall'ente locale:

1. dalla gestione corrente;
2. dalla extra-contabile;
3. acquisite a titolo di capitale di prestito.

<sup>22</sup> Zangrandi (1990, 1994) rileva quattro campi attraverso cui si concretizza l'autonomia. Nella definizione del servizio, nella gestione del personale, nell'individuazione degli schemi organizzativi e nei sistemi di controllo esterno.

<sup>23</sup> Borgonovi (1995) definisce la responsabilità «passiva» la “possibilità di individuare chi può e deve essere chiamato a rispondere in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi o di non corretto funzionamento” tipico di chi è chiamato ad attuare i precetti normativi, metodi e tecniche del controllo burocratico, ecc. mentre al contrario, l'autore significa che “la responsabilità «attiva» consiste nel fare in modo che qualcuno «si senta impegnato» a fare tutto quanto è possibile per raggiungere certi obiettivi che gli sono stati assegnati” tipico dei sistemi che funzionano secondo un approccio di tipo aziendale dove si fa ricorso a tecniche e modelli manageriali, si procede a valutazione e rilevazione dei risultati, ecc. Si rimanda all'opera per un approfondimento.

l'economicità dell'azienda pubblica. La responsabilizzazione quindi quale ricerca di elevati livelli di qualità dei servizi per la soddisfazione dei bisogni e di contenimento della spesa pubblica. Condizioni queste che permettono all'azienda di sopravvivere e di riuscire in parte a districare le molteplici connessioni e legami di interdipendenza tra enti pubblici e gestire la complessità derivante tra la dicotomia, in parte antitetica, tra coordinamento e autonomia.

La capacità dell'azienda di durare nel tempo e la sua perdurante ricerca di produzione di valore, attraverso la conservazione dell'equilibrio economico nel medio-lungo periodo, nel rispetto del concetto di economicità trovano il loro limite naturale nella crisi d'azienda. Quando l'azienda entra in crisi<sup>24</sup> la stessa non riesce più a rispettare quelle che sono le condizioni necessarie di esistenza onde per cui la stessa non riesce più a svolgere le proprie funzioni e a produrre valore.

Quando si parla di crisi d'azienda<sup>25</sup> si crea una netta biforcazione tra azienda privata e pubblica. Infatti, se per l'impresa privata quando la stessa entra in crisi e lo stato della stessa è ormai irreversibile ecco che si apre il mondo delle procedure concorsuali che accompagnano l'azienda fino alla sua totale scomparsa o quasi, come a esempio nel caso delle procedure previste per le grandi aziende che vengono mantenute in vita seppur sotto procedura concorsuale di amministrazione straordinaria. Ciò per le aziende pubbliche in generale, e per gli enti locali in particolare, non accade in quanto non essendo soggetti di diritto privato l'interesse collettivo sottostante alla loro esistenza è ritenuto di ordine superiore a quello derivante dal fallimento di un'impresa privata alle cui spalle al massimo possono ritrovarsi «pochi» interessati (a esempio i creditori) rispetto alla collettività.

Quando l'azienda pubblica, e nella fattispecie oggetto del nostro studio, l'ente locale entra in crisi si apre un mondo che è quello del «dissesto finanziario». Dichiarare il dissesto significa dichiarare l'incapacità dell'ente di poter proseguire in condizioni di economicità, ossia di continuare la gestione nell'ottica di perseguimento delle finalità istituzionale dell'ente quale la soddisfazione dei bisogni della collettività. Vale a dire l'ente locale entra in quella fase della vita in cui non riesce più ad assolvere le sue funzioni e servizi ovvero a far fronte alle richieste dei creditori (Albo, 2012).

---

<sup>24</sup> Per una definizione di crisi di azienda si lascia all'ampia letteratura esistente in materia

<sup>25</sup> Un aspetto interessante è che facendo un parallelo tra piccoli enti locali e le PMI si vede come il contesto italiano sia caratterizzato sia nel pubblico che nel privato da entità di piccole e piccolissime dimensioni che risentono maggiormente degli effetti negativi di situazioni di difficoltà che poi sfociano in situazioni di crisi conclamata difficilmente recuperabile, se non attraverso vie diverse per gli enti locali rispetto alle imprese. Così come le PMI sono il 99,9% (European Commission, 2012) del tessuto industriale italiano anche i Comuni di piccole dimensioni, con una popolazione residente al di sotto delle 5.000 unità pari al 70% circa dei Comuni totali (Ifel, 2011 citato in Gori e Fissi, 2012), costituiscono il tessuto di base degli enti locali italiani. Quindi, non dovrebbe sorprendere che alla fin fine le aziende tutte, pubblica o privata, di piccole dimensioni siano quelle che maggiormente si trovano nelle situazioni di crisi.

## CAPITOLO 2 – Il dissesto finanziario. Definizione della materia e prassi.

### 1. Introduzione al dissesto finanziario

Il processo di globalizzazione è ormai una realtà consolidata con la quale confrontarsi quotidianamente, sia in ambito nazionale che in ambito internazionale. Tale processo sta alimentando continui cambiamenti su tutti i fronti, siano essi in ambito privato che pubblico. Fenomeni ed idee che un tempo sembravano essere circoscritti e fare riferimento a uno o all'altro settore valicano i limiti imposti da una ormai passata concettualizzazione e si fondono progressivamente in un “*mixed unicum*”.

Parlare di Governance, sia essa pubblica o privata, significa fin da subito dover affrontare e discutere di caratteristiche e elementi che è possibile ritrovare in entrambi le tipologie, anche se appartenenti ad ambiti di applicazione completamente diversi, e che però oggi dimostrano sempre più di essere in continuo scambio e influenza reciproca nel loro sviluppo e modo di essere.

Con il passare degli anni, i processi di cambiamento che tuttora coinvolgono la gestione della *res* pubblica stanno diventando sempre più veloci. I clienti (i cittadini), mutuando un termine strettamente di carattere privatistico, non sono più dei semplici prenditori passivi ed estranei, ma dei veri e propri centri di interesse/potere con cui gli amministratori pubblici devono confrontarsi e dialogare per far sì che gli interessi/bisogni dei primi trovino una soddisfazione crescente rispetto il passato. Bisogni e interessi che provengono, sempre più, da un maggior numero di persone, i cosiddetti stakeholder. Ecco allora che entrano in gioco concetti quale corrispondenza tra aspettative dei cittadini (*stakeholder*) e output dell'azienda pubblica ossia quella che è la necessità di coincidenza tra la funzione sociale – soddisfazione dei bisogni – e gli obiettivi perseguiti – interessi dei cittadini – (Pavan, 2008).

All'interno di questo binomio si inserisce la gestione di quest'ultima. Gestione che nell'ultimo ventennio è cambiata radicalmente. Oggi si parla sempre di più *Public Governance* e *Public Management*, mutuando termini e concetti che fino a non molto tempo fa erano solo appannaggio del mondo privato oppure più sinteticamente l'applicazione di “*criteri aziendali nell'economia pubblica*” (Anselmi, 2003).

Parlare di gestione significa introdurre concetti quali, condizioni:

- di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale (Pavan, 2008);
- di efficienza nell'utilizzo delle risorse a disposizione e di efficacia nel raggiungimento degli obiettivi prefissati attraverso i risultati raggiunti (Pavan, 2008);
- introduzione di strumenti di misurazione di questi ultimi quali indicatori di performance (Verde, 2010<sup>26</sup>) per valutare l'impatto che la stessa gestione ha prodotto sia all'interno della stessa azienda pubblica, intesa nel senso più ampio possibile, che sull'ambiente con cui essa si relazione, quello locale e quello nazionale fino a quello internazionale, comunitario e non comunitario che sia.

Quando la gestione della cosa pubblica avviene nel rispetto di una sana e prudente gestione costretta nel farraginoso mondo delle leggi e dei regolamenti comunitari e della lunga catena della macchina burocratica, i risultati prodotti non possono che

---

<sup>26</sup> L'autore suggerisce di affiancare altri indicatori considerati rilevanti dagli enti, come a esempio quelli che vanno a misurare il grado di soddisfazione degli utenti oppure sottocategorie degli indicatori di efficacia.

rispecchiare sia quanto prefissato dalle linee guida della politica che quanto si aspettano i vari *stakeholder* a tutti i livelli. Il problema sorge quando la gestione esce da questa forbice, determinando disfunzioni di diversa natura.

Tra questi, sicuramente, uno dei problemi più delicati è quello del “Dissesto Finanziario” che colpisce le amministrazioni dello Stato in ambito locale.

Parlare di Dissesto Finanziario, nel campo della Pubblica Amministrazione e, più precisamente, degli Enti Locali, significa entrare in una fase della vita della gestione dell’azienda pubblica ben precisa, la fase dell’«inadempienza» e dell’«insolvenza». Vale a dire quando l’azienda non riesce più ad assolvere alle proprie funzioni e servizi ovvero a far fronte alle richieste dei propri creditori con i mezzi ordinari e straordinari (artt. 194-195) a propria disposizione, come sancito *ex art.* 244, comma 1 del T.U.E.L. (Albo, 2012).

Quindi, dichiarare il dissesto significa dichiarare l’incapacità dell’ente di poter proseguire in condizioni di economicità, ossia di continuare la gestione da parte dei dirigenti nel pieno rispetto del mandato elettorale e del soddisfacimento dei bisogni.

La figura del dissesto finanziario è stata introdotta il 3 marzo 1989 dal Decreto Legge n. 66 convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 1989, n. 144. Tale figura ha subito, nel corso degli anni, diverse modifiche attraverso ulteriori atti normativi per adeguarla alle situazioni di difficoltà incontrate dagli enti e dei creditori che via via si sono presentate agli occhi del legislatore.

Ciò che si è cercato di fare negli anni è stato quello di snellire i tempi di attuazione delle procedure e di avvicinare, per quanto possibile, il dissesto finanziario alle procedure concorsuali che colpiscono le imprese private quando entrano in crisi, più precisamente alla figura della liquidazione coatta amministrativa (Spicaglia, 2001).

L’attuazione di tale avvicinamento normativo, non ancora ultimato, ovviamente sconta i limiti dovuti alle differenze esistenti tra settore pubblico e privato. Infatti, un ente, per quanto dissestato e in crisi, non potrà mai dichiarare il fallimento vero e proprio per ragioni di interesse collettivo superiore rispetto, ad esempio, a quelli dei singoli creditori seppur legittimi e anche se dovessero godere di privilegi.

Non meno importanti sono le difficoltà che oggi gli enti si trovano ad affrontare per via del passaggio dal vecchio sistema normativo ad amministrazione centralizzata a quello attuale, ancora in fase di transizione, indirizzato verso il federalismo fiscale (legge delega n. 42 del 2009).

Con il federalismo fiscale è previsto che il finanziamento per le Regioni e gli Enti locali dovrà avere riguardo non alla spesa storica, che può comprendere anche sprechi o inefficienze, ma alla determinazione dei costi calibrata sulla base di una gestione mediamente efficiente di una pubblica amministrazione che eroga servizi e svolge funzioni rispettando parametri di media efficienza sulla base del fabbisogno effettivo relativo a ciascun servizio reso (Danielli, Pittalis, 2010)

La transizione verso il nuovo sistema federalista è stata avviata a seguito e in attuazione del nuovo dettato del Titolo V, art. 118 della Costituzione Italiana, modificato con la Legge Costituzionale n. 3 del 2001, il quale sancisce i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza quali elementi basilari del processo di rinnovamento dell’apparato amministrativo locale.

Con la riforma del sistema amministrativo si sta attuando il trasferimento di gran parte delle funzioni e servizi offerti dallo Stato e dalle Regioni agli Enti Locali ridefinendo i limiti dei finanziamenti concessi a quest’ultimi, non più ancorati a logiche basate sul trend della spesa storica bensì sulle reali necessità individuate finanziate attraverso meccanismi di finanziamento dei fabbisogni standard medi di riferimento (Danielli, Pittalis, 2010), volti alla riduzione di inefficienze e sprechi di funzionamento degli apparati burocratici.

Tale cambio di rotta pone gli Enti davanti a problematiche che, attualmente, non sono facilmente superabili per via di barriere di tipo infrastrutturale, socio-economico, territoriale, le quali determinano situazioni di disparità tra gli enti stessi, tali da non permettere lo svolgimento di una gestione in condizioni di equilibrio finanziario in quanto vedendosi ridurre le fonti di finanziamento possono non essere in grado di autofinanziarsi adeguatamente con gli strumenti a loro disposizione.

In loro soccorso il legislatore con la riforma ha previsto tutta una serie di strumenti a carattere vincolato e il trasferimento dei beni dallo Stato al patrimonio di province ed enti locali, i quali dovranno fare molta attenzione nella gestione della spesa di tipo corrente e discrezionale non più finanziabile attraverso i vecchi strumenti di finanza pubblica.

## 2. Stato della normativa di riferimento, le tappe fondamentali

Dopo aver introdotto il concetto di dissesto finanziario appare utile illustrare il processo di formazione normativo dalla sua introduzione nel 1989 a oggi.

Tale processo va avanti, ormai, da più di 20 anni e ancora oggi la disciplina che regola questo istituto richiede continui aggiustamenti e cambiamenti per soddisfare le esigenze degli attori in gioco interessati. Questo continuo processo evolutivo è sotto gli occhi di tutti a seguito dei continui e ripetuti aggiustamenti, più o meno importanti e necessari, compiuti da parte del legislatore in epoche differenti al punto tale da essere particolarmente complesse e di difficile interpretazione vista la molteplicità di aspetti di diritto privato, contabile, amministrativo e penale che si intersecano (Romano, 1998).

Molti autori (Spicaglia, 2006; Danielli, Pittalis, 2010) sono dell'opinione che, nonostante il processo sia in evoluzione continua e necessiti di complesse riforme in diversi ambiti, finora si siano compiuti progressi rispetto al principio ovvero all'introduzione della figura del dissesto. Progressi che hanno trovato la luce grazie a tutta una serie di interventi normativi compiuti dal legislatore sotto l'impulso fornito dai suggerimenti, interventi e prassi amministrativa che nel tempo si sono succeduti sotto la spinta di più parti interessate (politici, dirigenti e amministratori, giudici amministrativi e contabili, cittadini-creditori, ecc.).

Attualmente, le disposizioni in materia amministrativo-contabile che regolano gli enti locali sono contenute nel D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, T.U.E.L., Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali che riordina in modo organico la materia dal 1989, anno di prima introduzione con il decreto legge n. 66/1989, fino a marzo 2013 a seguito dell'ultimo D.Lgs. 235/2011<sup>27</sup>. In particolare, la contabilità degli enti locali è disciplinata nella Parte II – Ordinamento finanziario e contabile – del testo unico agli artt. 149 e seguenti mentre la normativa sul dissesto è stata raccolta e trasfusa nel Titolo VIII – Capi I – II – III – IV, artt. 242-269.

Nel corso di questi 20 anni di formazione e riordino della normativa di riferimento sicuramente la Legge Costituzionale n. 3/2001 ha segnato un confine di svolta tra quella che si potrebbe tranquillamente definire vecchia normativa, tuttora valida per quegli enti che hanno dichiarato il dissesto prima della riforma e che a tutt'oggi non avessero ancora provveduto a chiudere la procedura di riequilibrio, e la nuova normativa che sconvolge e ridefinisce limiti e azioni degli enti e di tutti gli attori in causa. La portata della dimensione del cambiamento sarà meglio rappresentata e delimitata

---

<sup>27</sup> Decreto Legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 – Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190. Con gli artt. 10, 11 e 12 che normano la parte riguardante le cariche elettive negli enti locali.

successivamente in questa trattazione quando verranno quantificati i numeri del fenomeno oggetto di studio.

Qui di seguito, prima di imbarterci nella cronistoria dei due periodi di evoluzione, si riporta la Tav. 1 contenente tutti i provvedimenti più importanti in materia con i relativi tratti salienti in essi contenuti.

**Tav. 1 - Quadro riepilogativo degli interventi normativi in tema di dissesto finanziario degli enti locali**

Disposizione normativa	Contenuto
D.L. n. 66/1989 (art. 25)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Introduzione del piano di risanamento</li> <li>➤ Eliminazione dei SPL non essenziali</li> <li>➤ Innalzamento dei contributi erariali</li> <li>➤ Rideterminazione della pianta organica</li> <li>➤ Contrazione di un mutuo per il risanamento, con oneri a carico dell'ente</li> </ul>
L. n. 144/1989 di conversione, con modifiche, del D.L. n. 66/1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Separazione tra passività <i>ante e post</i> dissesto</li> <li>➤ Istruttoria delle passività a cura di amministratori, segretario e funzionari dell'ente</li> <li>➤ Definizione del fabbisogno finanziario per la copertura delle passività pregresse</li> <li>➤ Introduzione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per la gestione ordinaria</li> <li>➤ Innalzamento delle aliquote delle imposte locali ai livelli massimi consentiti dalla legge</li> <li>➤ Tempistica della procedura fissata in 10 anni</li> </ul>
D.L. n. 8/1993 (art. 21)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Obbligatorietà della dichiarazione di dissesto irrevocabile</li> <li>➤ Separazione tra gestione ordinaria e gestione del progresso</li> <li>➤ Introduzione dell'Organo straordinario di liquidazione (OSL)</li> <li>➤ Oneri del mutuo diretto al ripiano delle passività pregresse a carico dello Stato</li> <li>➤ Predisposizione del piano di estinzione</li> <li>➤ Blocco di interessi e rivalutazioni</li> <li>➤ Irrevocabilità della delibera di dissesto e pubblicità della stessa su Gazzetta Ufficiale</li> </ul>
L. n. 68/1993 di conversione del D.L. n. 8/1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Estinzione da parte del giudice delle procedure esecutive pendenti</li> <li>➤ Divieto di attivare nuove azioni esecutive</li> </ul>
D.P.R. n. 378/1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Disciplina degli aspetti operativi del dissesto</li> <li>➤ Funzioni e competenze dell'OSL</li> <li>➤ Funzioni e competenze dell'ente</li> <li>➤ Definizione della massa passiva e della massa attiva</li> <li>➤ Contenuti del piano di estinzione</li> <li>➤ Rendiconto del la gestione</li> </ul>
D.Lgs. 77/1995, integrato dal D.Lgs. n. 336/1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Disciplina organica del dissesto finanziario</li> <li>➤ Introduzione del piano di rilevazione della massa passiva</li> <li>➤ Riduzione della durata della procedura a 5 anni</li> <li>➤ Introduzione dei crediti privilegiati</li> </ul>
D.lgs. n. 342/1997 e D.Lgs. n. 410/1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Obbligo di trasmissione della delibera di dissesto alla Corte dei conti</li> <li>➤ Introduzione della procedura semplificata</li> <li>➤ Inversione dell'onere della prova</li> <li>➤ Modifica dei criteri di valutazione dei debiti esclusi, che devono essere elencati in un documento allegato al piano di estinzione</li> </ul>
D.Lgs. n. 267/2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nuova disciplina organica del dissesto</li> </ul>
L. Costituzionale n. 3/2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Riforma del Titolo V</li> </ul>

D.Lgs. n.13/2002	➤ Introduzione della procedura straordinaria di risanamento
L. n. 140/2004 di conversione del D.L. n. 80/2004 (art. 5)	➤ Adeguamento della normativa alla riforma del Titolo V della Costituzione (L.Cost. 3/2001) ➤ Abrogazione del mutuo a carico dello Stato
L. n. 88/2005	➤ Estinzione della procedura straordinaria di risanamento ai Comuni già dissestati
D.Lgs. n. 149/2011 (art. 6)	➤ Dichiarazione dello stato di dissesto da parte del Commissario straordinario nominato dal Prefetto
D.L. n. 174/2012 (artt. 243-bis, ter, quarter e art. 4)	➤ Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali ➤ Introduzione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ➤ Istituzione del Fondo di rotazione
L. n. 213/2012 di conversione, con modifiche, del D.L. n. 174/2012	➤ Integrazione e modifiche del D.L. 174/2012 ➤ Introduzione di misure per garantire la stabilità finanziaria a fronte di infiltrazioni mafiose negli enti locali

Fonte: elaborazione da Gori E., Fissi S., 2012.

## 2.1. Le origini del dissesto

Il processo di disciplina della materia ha preso avvio con l’emanazione del decreto legge 2 marzo 1989, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144 per porre rimedio allo stato cronico di deficit di bilancio in cui si venivano a trovare i Comuni, le Province. Il deficit prodotto da questi enti era il frutto di cattive ed eccessive politiche di spesa che puntualmente varcavano i limiti degli stanziamenti di spesa di bilancio assegnati dallo stato. Tale situazione non faceva altro che riflettersi sui conti pubblici nazionali con un conseguente aumento del debito pubblico nazionale. Situazione che richiedeva assolutamente un intervento, ormai non più procrastinabile, per porre rimedio attraverso l’innalzamento di un argine legale al fenomeno (Romano, 1998).

Date le dimensioni che nel tempo il fenomeno aveva assunto il legislatore ha definito la figura del dissesto nell’art. 25 del suddetto decreto, in cui definisce “enti dissestati” quegli enti i quali non riescono a garantire i servizi essenziali a causa delle condizioni di squilibrio finanziario eccessive.

Prima dell’introduzione dell’istituto del dissesto la legge n. 420/68 e poi il D.P.R. 651/72 regolavano l’intervento dello Stato per ripianare situazione deficitarie in un primo periodo attraverso l’elargizione di contributi diretti e successivamente con l’istituzione di un fondo per il risanamento dei bilanci di Comuni e Province. L’introduzione nel 1977 della deliberazione da parte degli enti locali di un bilancio previsionale preventivo, insieme con altri vincoli<sup>28</sup>, ha iniziato a porre dei limiti all’attività di questi.

<sup>28</sup> È con l’introduzione dei DD.LL. n. 2/77 e n. 946/77 che si sono posti dei principi cardine volti al risanamento finanziario:

- deliberazione del bilancio di previsione in pareggio;
- divieto di ricorso all’indebitamento a breve presso istituti di credito;
- trasferimenti dei mutui a breve e trasformazione degli stessi in decennali allo Stato per il fronteggiamento dei disavanzi economici;
- limite percentuale di incremento della spesa prevista;
- controllo delle assunzioni nei limiti;
- delibera delle variazioni delle addizionali sulle tasse comunali.

Principi successivamente ribaditi e per alcuni resi più stringenti dal successivo D.L. 153/80 convertito nella L. n. 299/80. (Romano, 1998)

Le fondamenta della disciplina sono state gettate con l'introduzione del già citato art. 25 D.L. 66/89 poi legge n. 144/89. Questo scaturisce dall'esigenza di far fronte all'indebitamento pregresso, accumulato negli anni dagli enti, pari alla somma del disavanzo di amministrazione prodotto, come da conto consuntivo dell'ultimo esercizio prima del dissesto, e dei debiti fuori bilancio riconoscibili<sup>29</sup>, in quanto rispondenti ai fini istituzionali dell'ente locale non fronteggiabile con gli strumenti di risanamento ordinari.

All'ente che si trovava nell'impossibilità di risanare la condizione finanziaria suddetta, la norma imponeva un nuovo regime di comportamento introducendo l'obbligatorietà della dichiarazione di dissesto in caso di incapacità di assicurare i servizi essenziali ovvero dell'esistenza di un volume di indebitamento sanabile solo attraverso gli strumenti eccezionali previsti dalla normativa. Strumenti che prevedevano, tra l'altro, un intervento consistente dello stato attraverso aiuti finanziari negli enti sottodotati per ripianare le situazioni debitorie create e per rimborsare le quote dei costi del personale posto in mobilità trasferito presso altri enti e proporzionare la dotazione di personale dell'ente dissestato in modo tale da essere in linea con il numero di popolazione e della fascia demografica di appartenenza fissata dalla legge<sup>30</sup>. Lo stato assicurava il pagamento dei dipendenti posti in mobilità e allo stesso tempo adeguava i contributi di fascia correnti innalzandoli al limite della media pro-capite della relativa classe demografica. L'intervento dello stato suddetto avveniva solo in via successiva all'approvazione del piano di risanamento che l'ente deve presentare al Ministero dell'Interno.

Per quanto riguarda i limiti temporali degli adempimenti che l'ente doveva rispettare, una volta avviata la procedura, il precetto nulla indicava in questione creando così delle situazioni di stasi (Danielli, Spicaglia, 2010) e non prevedeva alcuna conseguenza, attraverso la comminazione di una sanzione, nel caso di mancata adozione della delibera stessa (Romano, 1998)<sup>31</sup>.

L'immobilismo amministrativo che si è venuto a creare, a seguito delle delibere di dissesto che non trovavano attuazione nelle procedure di risanamento per la maggior parte congelate, ha spinto il legislatore a porre rimedio inserendo dei correttivi nella materia attraverso il disposto dell'art. 21 del Decreto Legge 18 gennaio 1993, n. 8 convertito con modificazioni dalla Legge 19 marzo 1993, n. 68, in quanto lo scopo della dichiarazione era quello di bloccare le azioni dei creditori nel breve termine.

Il principale fine che il legislatore si è posto è stato quello di un vero e proprio avvicinamento della procedura del dissesto alla figura del fallimento di natura privatistica, nella fattispecie della liquidazione coatta amministrativa (Spicaglia, 2001).

Il nuovo disegno di legge ha inserito una temporizzazione degli adempimenti, 10 anni per la procedura di dissesto, e l'istituzione della figura dell'organo straordinario di liquidazione<sup>32</sup> (in seguito anche OSL) a nomina del Presidente della Repubblica fra magistrati, funzionari statali e dottori commercialisti di spiccata levatura e conoscenza pluriennale della materia.

---

<sup>29</sup> Il ripianamento dei debiti fuori bilancio poteva avvenire solamente a fronte del rispetto di due condizioni:

1. l'esistenza della disponibilità finanziaria per farvi fronte;
2. la contrazione dello degli stessi per l'espletamento di pubbliche funzioni e servizi.

<sup>30</sup> Attualmente i rapporti medi dipendenti-popolazione per Province e Comuni in condizioni di dissesto sono fissati con D.M.16 marzo 2011 del Ministero dell'Interno per il triennio 2011-2013

<sup>31</sup> L'assenza di un deterrente di natura legale, introdotto solo successivamente con l'art. 21 del D.L. 8/93 che prevede lo scioglimento del consiglio Comunale per mancata dichiarazione, spingeva i politici di turno a non dichiarare il dissesto in quanto mossi dal fine di ottenere consenso elettorale.

<sup>32</sup> L'OSL è un organo la cui composizione nel numero dei membri è determinato in relazione alle dimensioni della popolazione. Per dimensioni maggiori a 5.000 abitanti e per Province il comitato è composto da tre membri. Al di sotto di tale limite l'organo assume la veste monocratica.

La nascita di questo organo ha generato una scissione nella gestione del dissesto: l'ente mantiene la competenza della cura del risanamento attraverso i provvedimenti previsti dall'adozione della delibera di dissesto in avanti mentre all'organo liquidatore veniva affidato il compito della gestione del pagamento dell'indebitamento pregresso e della predisposizione del piano di estinzione, entro tre mesi dalla nomina, delle passività riferite al periodo precedente alla dichiarazione di dissesto.

L'organo ottemperava al pagamento del pregresso attraverso le risorse finanziarie prodotte dagli strumenti eccezionali e dalla contrazione del mutuo concesso dalla Cassa depositi e prestiti<sup>33</sup>. Quest'ultimo veniva rivisto e parametrato in base al numero della popolazione dell'ente senza, comunque, superare un limite massimo accordabile.

Caratteristica importante della nuova procedura era che se l'organo, a seguito delle risorse prodotte, non fosse riuscito a sanare completamente il pregresso, questi avrebbe dovuto operare su base percentuale e consequenzialmente la parte residua sarebbe tornata a gravare sull'ente riequilibrato con il rischio che tale situazione potesse creare le basi per una nuova dichiarazione di dissesto; ipotesi questa difficilmente e ragionevolmente non ripetibile<sup>34</sup> alla luce dei provvedimenti di tagli e riduzioni delle spese adottate dall'ente stesso (Spicaglia, 2001, Danielli, Pittalis, 2010).

Altro aspetto inserito alla fine nel primo comma dell'art. 21 è l'irrevocabilità e la pubblicità a cui deve essere sottoposta la delibera di dissesto mediante pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Nel tempo si sono succeduti ulteriori provvedimenti normativi necessari per raffinare e migliorare la materia a seguito delle situazioni che si venivano a creare con l'operare degli enti e dell'organo di liquidazione. In successione di tempo il D.Lgs. 77/95, il D.Lgs. n. 342 e il D.Lgs. n. 410 entrambi del 1997. Prima di questi nuovi atti normativi si inserisce il Regolamento recante norme sul risanamento degli enti locali dissestati, D.P.R. n. 378/1993 il quale accorpa e regola quanto previsto dalla disciplina per ciò che concerne le fasi del risanamento e soprattutto in materia di competenze dell'OSL.

Il Decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 e successive modifiche e integrazioni (Delega Bassanini L. 127/97, art. 9) segna due importanti novità dal punto di vista procedurale:

1. le cause di prelazione per il pagamento dei debiti, nel caso l'organo fosse stato costretto a un rimborso parziale dei debiti contratti;
2. la riduzione dei tempi della procedura passando dai precedenti dieci ai cinque anni.

Per quanto riguarda il primo aspetto per la prima volta si viene a creare una differenziazione all'interno della categoria dei creditori dell'ente, riconoscendo così diritti prima negati ai creditori, i quali venivano posti tutti sullo stesso piano.

Per ciò che concerne il secondo aspetto, il dimezzamento dei tempi della procedura va sia a vantaggio dei creditori, i quali si vedranno rimborsati prima i propri crediti, che dell'ente stesso, il quale vedrà dimezzato il tempo di attuazione di tutte le misure correttive di innalzamento delle aliquote delle imposte dei tributi, le quali rendono l'ente e gli amministratori stessi impopolari agli occhi dei propri cittadini.

---

<sup>33</sup> L'importo del mutuo accordabile all'ente, richiesto presso la Cassa Depositi e Prestiti a carico dello Stato, veniva accordato nella misura in cui la rata di ammortamento non doveva superare per importo la somma dei mutui per investimenti dell'ente rimasti accantonati incrementate dai un contributo statale. Tale mutuo era finanziato per garantire all'OSL l'assolvimento dei suoi compiti. Contributo finanziato con il fondo di cui all'art. 4, comma 1, lettere b) e c) dello stesso D.L., determinato nell'importo massimo pari a cinque volte la rispettiva quota capitaria stabilita per gli enti dissestati.

<sup>34</sup> Il concretizzarsi di una seconda dichiarazione di dissesto da parte dello stesso ente è avvenuta solamente in 7 casi sui 460 dichiarati dal 1989 al 22 febbraio 2012 riscontrabile dai dati forniti dalla Corte dei conti con la delibera n. 13/SEZAUT/2012/FRG del luglio 2012.

Ultima novità introdotta dal decreto è la raccolta, per la prima volta dal 1989, della disciplina del dissesto finanziario in unico documento.

In seguito il Decreto Legislativo 11 giugno 1996, n. 336 continua l'opera di snellimento dei tempi della procedura, apportando modifiche sui tempi di esecuzione degli adempimenti, sia per ciò che compete all'ente sia per ciò che compete all'OSL. Tuttavia, l'apporto principale fu l'introduzione del piano di rilevazione dei debiti da depositare presso il Ministero dell'Interno quale lasciassero passare per la contrazione del mutuo<sup>35</sup> demandando così in un secondo tempo la stesura finale del piano di estinzione di tutte le passività dell'ente.

Non ultimo aspetto è il ribaltamento della gerarchia delle fonti da utilizzare per il ripianamento del pregresso. Veniva così stabilito che se l'OSL fosse riuscito a ripianare il debito con il solo mutuo a carico dello Stato non ci fosse nessun obbligo di procedere alla dismissione del patrimonio disponibile dello stesso. È possibile che nelle intenzioni del legislatore ci fossero quelle di non costringere l'ente al depauperamento delle proprie risorse al fine di preservarne il più possibile le potenzialità per quando lo stesso fosse tornato *in bonis*.

Gli ultimi stravolgimenti della materia, prima dell'introduzione del D.Lgs. 267/2000, sono stati introdotti con i Decreti Legislativi 15 settembre 1997, n. 342 e 23 ottobre 1998, n. 410. I nuovi dettati normativi hanno introdotto nuovi aspetti nella procedura:

- la figura della procedura semplificata, di cui si dirà meglio nel seguito quando se ne affronteranno gli aspetti principali, sottolineando come la stessa renda più snella la procedura di liquidazione<sup>36</sup>, per il fatto che i creditori accettano di essere transati in via parziale, con una somma che varia tra il 40 e il 60% del credito;
- riscrittura della procedura della definizione della massa passiva con il solo obbligo dell'OSL di dare pubblicità dell'avvio del procedimento di liquidazione e conseguentemente inversione dell'onere della prova, ora a carico del creditore, per l'inserimento<sup>37</sup> nella stessa dei crediti vantati nei confronti dell'ente;
- la pronuncia da parte del Ministero dell'Interno in merito alla conferma dell'esclusione o del successivo riconoscimento e inserimento dei crediti presentati ed esclusi dall'OSL nel piano di rilevazione dei debiti;
- infine, la possibilità di sostituzione, totale o parziale, dell'Organo Straordinario di Liquidazione in caso di negligenza o ritardi ingiustificati nella procedura di formazione del piano suddetto o di inadempienza nel rispetto del termine<sup>38</sup> della formazione dello stesso.

---

<sup>35</sup> La concessione del mutuo permetteva all'OSL di procedere al pagamento anche parziale in acconto dei debiti, compresi anche quelli nel esclusi dal piano di rilevazione, in attesa delle pronunce sugli eventuali ricorsi esclusi o parzialmente ammessi. L'acconto erogato ai sensi dell'art 89, comma 4, del D.Lgs. 77/95 in misura superiore al 40% del debito potevano essere integrati con un ulteriore 20% per la transazione dello stesso purché il totale dell'acconto non avesse ecceduto il limite dell'80% del debito. Si tenga presente che ora l'OSL può inserire nel piano anche i debiti non riconosciuti dall'ente, con la condizione *sine qua non* che esista documentazione che ne suffraghi le pretese dei creditori.

<sup>36</sup> L'OSL in questo caso non dovrà più redigere il piano di rilevazione ma direttamente il rendiconto della liquidazione che verrà inviato al Comitato regionale di controllo e all'organo di revisione competenti per le verifiche sull'operato dello stesso dal punto di vista gestionale.

<sup>37</sup> Il termine di scadenza entro il quale doveva essere presentata la domanda di insinuazione del credito preteso veniva fissato dallo stesso OSL in maniera del tutto discrezionale, comunque entro i 180 giorni limite di presentazione del piano di rilevazione da parte dello stesso organo al Ministero dell'Interno.

<sup>38</sup> Il provvedimento viene preso dal Ministero dell'Interno, sentita la Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali e gli interessati, che propone al Presidente della Repubblica l'adozione del provvedimento di sostituzione ex art. 6, comma 1, lettera b) decorsi infruttuosamente i 60 giorni, più gli eventuali 30 di proroga con provvedimento motivato.

L'elemento caratterizzante, lungo tutto il processo di formazione della disciplina in argomento, prima del completo rinnovamento a seguito dell'emanazione del Testo Unico con il D.Lgs. 267/2000, è stato quello di un lento processo di risanamento degli enti dovuto al continuo svolgimento di lavori di revisione normativa che si è protratto negli anni, il quale ha fatto sì che alcuni enti ancora non avessero terminato la procedura di riequilibrio e provveduto alla redazione e presentazione del rendiconto finale (Danielli, Pittalsi, 2010).

## 2.2. Il T.U.E.L. e La Riforma Costituzionale del 2001

L'emanazione del D.Lgs 267/2000 e la Riforma del Titolo V della Costituzione con la Legge Costituzionale n. 3/2001 segnano due dei momenti più importanti nella disciplina del dissesto.

Il decreto legislativo rappresenta il lavoro del legislatore volto alla concentrazione di tutte le norme che nel tempo si sono succedute in materia, dall'89 al 2000, in un unico documento al fine di dare una veste e un ordine definitivo della materia trasfusa nella Parte II – Titolo VIII del Testo Unico. Mentre con la Legge Costituzionale si è dato definitivamente avvio a quella fase di cambiamento epocale in materia di enti locali attraverso i dettati degli articoli 117, 118 e 119, i quali hanno sancito il definitivo passaggio delle funzioni amministrative in capo allo Stato ai Comuni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza *ex art.* 117 e di autonomia finanziaria di entrata e di spesa *ex art.* 119.

Elemento importante della riforma, sancito nell'ultimo comma dell'art. 119, e che costituirà una vera rivoluzione in ambito di dissesto finanziario è la possibilità riconosciuta agli enti locali di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e l'esclusione di ogni forma di garanzia sui prestiti contratti dagli stessi da parte dello Stato (Pacella, Verdi, 2004).

La riforma in tema di dissesto finanziario ha creato una vera e propria linea di demarcazione tra gli enti che avevano dichiarato lo stesso prima dell'entrata in vigore l'8 novembre 2001 e quelli che lo avevano dichiarato o lo faranno successivamente a questa. Infatti, in relazione al disposto dell'art. 119, sono state emanate tutta una serie di disposizioni normative che hanno prima abrogato, con la legge finanziaria del 2003 (art. 31, comma 15, L. 289/2002), e poi reintrodotta parzialmente la regola di contrazione dei mutui necessari per il risanamento degli enti dissestati e il relativo onere di ammortamento sopportato dallo Stato (Danielli, Pittalis, 2010).

Per rimettere le cose in ordine è intervenuto il dettato del D.L. n. 80/2004 convertito con Legge n. 140/2004 che all'art. 5 ha previsto tutta una serie di ipotesi a seconda del momento di avvenuta dichiarazione di dissesto: per tutti gli enti che hanno dichiarato il dissesto prima dell'8 novembre 2001 rimane in vigore la vecchia normativa in tema di assunzione di mutui e contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento; per gli enti che hanno dichiarato il dissesto successivamente alla data suddetta continua la possibilità di contrarre il mutuo ma senza oneri a carico dello Stato per spese di investimento e per i debiti fuori bilancio contratti prima di tale data; infine per i debiti maturati<sup>39</sup> antecedentemente alla data di dissesto pur se riconosciuti successivamente, anche con provvedimento giurisdizionale, possono essere inseriti nella massa passiva ai sensi dell'art 252, comma 4, e 254, comma 3, purché non oltre la data di approvazione del rendiconto della liquidazione.

---

<sup>39</sup> Per debiti maturati si intendono quelli ricollegati a atti e fatti di gestione antecedenti il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di ipotesi di bilancio riequilibrato.

La riforma, invece, nulla ha cambiato in merito alla contribuzione elargita dallo Stato in tema di adeguamenti dei contributi in conto ordinario inerente spese correnti inferiori alla media della fascia demografica di appartenenza e per ciò che concerne il personale posto in disponibilità e della copertura delle relative spese per tutta la durata del provvedimento.

Occorre segnalare, rimandandone successivamente la trattazione, che nel mezzo del periodo che va dalla riforma ai precetti normativi nominati suddetti è stata istituita la nuova procedura straordinaria di risanamento per fronteggiare ulteriori passività con la L. n. 75/2002 e successivamente integrata con la L. n. 88/2005.

Prima di affrontare i disposti normativi di recente introduzione con i quali sono stati introdotte le figure del “dissesto guidato” e del “piano pluriennale di riequilibrio finanziario” è doveroso notare come nel tempo, dall’insinuazione della riforma, lo Stato ha più volte garantito l’elargizione di cospicue somme di denaro, seppur dandogli la veste di interventi a carattere straordinario, al fine di agevolare ed evitare possibili blocchi nelle procedure di liquidazione per quei dissesti pronunciati successivamente alla Legge costituzionale del 2001; nella Tav. 2 sono riportati i provvedimenti in tema.

**Tav. 2 - Quadro riepilogativo degli interventi normativi successivi alla riforma costituzionale in tema di contribuzione straordinaria degli enti locali dissestati.**

Disposizione normativa	Contenuto
L. n. 350/2003 (art. 4)	➤ Stanziamento di <u>600.000 euro</u> per il triennio 2004-2006 per gli enti che hanno dichiarato il dissesto dall’8 novembre 2001 al 31 dicembre 2003
L. Regionale Sicilia n. 8/2006 (art. 4)	➤ Stanziamento di 4 milioni annui (12 mln) per il triennio 2006-2008 per dissesti dichiarati entro il 31 dicembre 2005
L. n. 222/2007 di conversione, con modifiche, del D.L. n. 159/2007 (art. 24)	➤ Stanziamento di 150 milioni di euro per gli enti che hanno dichiarato il dissesto tra il 31 dicembre 2002 e la data di entrata in vigore del decreto. Parte dello stanziamento, 10 milioni, erano destinati per gli enti che si sono avvalsi della procedura straordinaria di cui all’art. 268- <i>bis</i> ai sensi del D.L. n. 248/2007
L. n. 31/2008 di conversione, con modifiche, del D.L. n. 248/2007 (art. 40)	➤ Stanziamento di 5 milioni ad integrazione del D.L. n. 248 per tre enti rimasti esclusi dall’art. 24 tra il 30 giugno 2001 e il 31 dicembre 2002.
D.L. n. 112/2008 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 133/2008	➤ Anticipazione finanziaria di 140 milioni per Catania e 500 milioni per Roma trasformata in contributo ordinario dal DL. 154/2008, art. 5

L’ultimo provvedimento nella tavola, rappresenta una soluzione ad hoc adottata dal legislatore per soccorrere il Comune di Catania dalla bancarotta e per supportare il piano di rientro del debito di parte corrente presentato dal Sindaco Alemanno G. per Roma. Intervento del Governo il quale ha suscitato l’opposizione del Sindaco di Sesto San Giovanni, Giorgio Oldrini che lamentava un intervento finanziario anche per quei comuni considerati sani (Arona, Frontera, 2008). Per il comune di Roma tale contributo era stato previsto anche per il 2009 mentre i successivi anni è stato istituito un apposito stanziamento di bilancio per Roma Capitale che esula dall’iter dei trasferimenti erariali dallo Stato agli enti locali. Anche Napoli (comune) ha beneficiato di un contributo di 600 milioni di euro, pari a circa 600 euro per abitante, a fronte del fallimento della gestione dei rifiuti (Pavesi, 2008).

Nella fattispecie del caso di Roma, per giunta, il legislatore attraverso il disposto dell’art 78 “Disposizioni urgenti per Roma Capitale” del D.L. 112/2008 (Decreto Berlusconi) ha istituito la figura del Commissario Straordinario del Governo per Roma

in carica a partire dal 28 aprile 2008 per sanare l'indebitamento pregresso, figura del tutto parificata nei poteri all'OSL nominato in materia di dissesto di enti locali. A parere dello scrivente, tale *modus operandi* sembrerebbe quasi una terza via *sui generis* trovata dal legislatore per la risoluzione delle problematiche collegate agli squilibri finanziari che ovvia alla stessa procedura del dissesto classica e a quelle di recente introduzione del "dissesto guidato" e della "procedura di riequilibrio pluriennale".

### 2.3. I recenti sviluppi normativi

Nel biennio 2011/2012 sono stati varati due nuovi precetti normativi il D.Lgs. 149/2011 e il D.L. 174/2012 i quali hanno introdotto nuovi e importanti cambiamenti nella disciplina sul dissesto finanziario degli enti locali. Con tali interventi il legislatore ha cercato di evitare che gli enti in condizioni finanziarie ormai prossime al dissesto ritardino l'attuazione di provvedimenti quali la stessa dichiarazione di dissesto ovvero l'adozione di possibili misure correttive di natura preventiva che possono evitare il sopraggiungere del crack finanziario dell'ente stesso.

L'elemento cardine che distingue le innovazioni introdotte dai due provvedimenti è riscontrabile nell'interruzione del momento inerziale da cui prendono avvio le due procedure. Infatti, a seguito del perdurare di condizioni di squilibrio, mentre con il D.Lgs. 149/2011 si vuole porre rimedio all'immobilismo degli amministratori in fatto di atti da compiere in seno alle misure correttive da varare attraverso l'impulso fornito dalle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti, con il D.L. 175/2012 la rottura della stasi avviene su iniziativa degli stessi amministratori che attuano essi stessi le misure correttive.

Quindi con il primo decreto si corregge il tiro della gestione tramite un impulso che viene dall'esterno, con il secondo decreto invece il legislatore responsabilizza, in virtù della crescente delega e autonomia nel governo dell'ente stesso, gli amministratori e responsabili politici conferendogli la piena disponibilità dell'iniziativa e avvalorando in questo modo il cambiamento imboccato in seno al passaggio al federalismo fiscale. Questa misura si colloca così nel pieno rispetto di uno dei principi del federalismo fiscale cioè del rafforzamento concreto della responsabilità di mandato degli amministratori (Corte dei conti, 2012).

#### 2.3.1. Il dissesto guidato

Il comma 2 dell'art. 6 del D.Lgs. 149/2011, concernente i meccanismi sanzionatori e premiali per gli enti locali, individua nelle Sezioni Regionali di Controllo l'organo deputato al controllo e al riscontro di possibili situazioni di criticità finanziaria tale per cui possa scaturire il dissesto dell'ente locale, e nelle Procura/Sezioni Giurisdizionali Regionali l'organo erogante le sanzioni per comportamenti che portino al dissesto.

Il primo comma della disposizione mira, tramite delle sanzioni comminate al soggetto o ai soggetti<sup>40</sup> che hanno contribuito al verificarsi del dissesto nei 5 anni

---

<sup>40</sup> Ai sensi dell'art. 248, comma 5, sostituito dal comma 1 dell'art. 6 del D.Lgs. 149/2011, successivamente modificato dall'art. 3, comma 1, lettera s del D.L. 174/2012 convertito, con modifiche, dalla L. n. 213/2012 sono stati introdotti meccanismi sanzionatori di natura interdittiva dai pubblici impieghi per i soggetti che nell'espletamento delle loro funzioni riconosciuti responsabili, anche in primo grado, si rendano colpevoli di azioni che cagionino ovvero contribuiscano, con dolo o colpa grave, sia omissive che commissive, a produrre situazioni di dissesto finanziario. L'inibizione a ricoprire una serie di cariche in organismi di natura pubblica e priva e altri enti locali nonché l'incandidabilità per ruoli per

antecedenti allo stesso, a far venir fuori eventuali responsabilità individuali; mentre nel secondo comma che viene individuato l'intervento della Sezioni Regionali di Controllo nei confronti degli enti che possono trovarsi nelle condizioni dell'art. 244 del D.Lgs. 267/2000.

In sede di controllo-monitoraggio e per le verifiche sulla sana gestione finanziaria, nello svolgimento delle loro funzioni le Sezioni Regionali di Controllo si pronunciano circa eventuali "*comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario*" in base al dettato dell'art. 6, comma 2, del D.Lgs. 149/2011. Queste in caso di esito di difformità possono dare avvio alla fase procedurale di risanamento attraverso un piano di rientro ovvero avviando al dissesto l'ente, in relazione alla recuperabilità o meno della situazione, così come anche si evince dalla delibera n. 2/AUT/20127QMIG del 20 dicembre 2011 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti pronunciata a seguito di interrogazione della Sezione Regionale di Controllo della Toscana.

La stessa Corte dei Conti nella delibera pone l'accento su come l'intervento delle Sezioni Regionali sia una nuova forma di rafforzamento dell'operato di controllo delle stesse, e precisa come con il dettato normativo sia stato introdotto un nuovo iter procedurale che porta alla dichiarazione di dissesto. Non è più infatti il Consiglio dell'ente a operare tale dichiarazione ma questa invece discende dall'accertamento di un organo giurisdizionale, anche su impulso della Ragioneria Generale dello Stato a norma dell'art. 5, D.Lgs. n. 149/2011<sup>41</sup>, dando nuova veste alla natura coercitiva del provvedimento.

La stessa Corte precisa come l'iter procedurale sia caratterizzato da due fasi distinte. La prima fase, condizione necessaria perché si verifichi la seconda fase, si sostanzia nell'emettere un giudizio su possibili situazioni di dissesto identificate attraverso le verifiche di cui sopra a seguito delle quali vengono proposte misure correttive all'ente indispensabili per ristabilire l'equilibrio<sup>42</sup>.

La seconda fase si apre solo nel caso in cui si accerti il permanere dello stato di deficitarietà e l'inadempimento dell'ente nell'adottare le misure di riequilibrio proposte entro il termine fissato. In tal circostanza viene emessa una delibera con cui vengono inviati gli atti al Prefetto e al Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Il Prefetto entro i trenta giorni successivi alla trasmissione invia, nel caso la situazione rimanga congelata, la lettera ai consiglieri con cui si intima l'obbligo di deliberare il dissesto entro 20 giorni allo scadere dei quali se ancora non fosse stato deliberato nomina un commissario che si sostituisce nel compito al consiglio e procede

---

ruoli di natura elettiva è prevista per 10 anni. Il comma 5 individua negli amministratori, Sindaco e Presidente Provinciale e con il novellato 5-bis i componenti del Collegio di Revisione i soggetti passibili delle sanzioni anzidette. A queste si aggiungono quelle di natura pecuniaria inflitte dalle Sezioni Giurisdizionali della Corte dei Conti che vanno da un minimo di 5 volte fino a un massimo di 20 volte il compenso lordo mensile percepito al momento della violazione.

<sup>41</sup> L'art. 5 dispone che il MEF- Ragioneria dello Stato dispone verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nel caso in cui un ente presenta situazioni di squilibrio riferite a quattro indicatori:

1. ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
2. disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
3. anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi;
4. aumento non giustificato delle spese in favore dei gruppi consiliari e degli organi istituzionali.

Suddetti indicatori nella sostanza coincidono con i c.d. parametri di deficitarietà individuati con D.M. 24 settembre 2009 per il triennio 2010-2012 dal Ministero dell'Interno in tema di controllo-monitoraggio di: equilibrio di competenza, risultato di amministrazione, gestione dei residui, debiti fuori bilancio, partite in conto terzi, gestione della cassa, indebitamento, strumenti finanziari, patto di stabilità, spesa di personale.

<sup>42</sup> Tali misure saranno oggetto di costante monitoraggio nella loro adozione nei tempi e modi previsti e nei loro risultati in un arco di tempo fissato dalle stesse Sezioni.

nel contempo allo scioglimento dello stesso in base al disposto dell'art. 141 del T.U.E.L. e alla nomina di un commissario straordinario.

Dall'esame della procedura disciplinata dall'art. 6 si vede come mentre la prima fase sia necessaria la seconda sia solo successiva ed eventuale alla prima e dipenda dall'evolversi della situazione. Pertanto non è detto che l'iter del dissesto guidato sfoci sempre in una dichiarazione di dissesto.

La Corte dei Conti nel diramare i principi guida di tale procedura sottopone agli occhi di tutti come la procedura si inneschi nel momento in cui le situazioni di deficitarietà siano caratterizzate dall'essere strutturali e non di contingenza creando condizioni di illiquidità (stato di insolvenza) alle quali l'ente è incapace di porvi rimedio con i normali strumenti di bilancio previsti (artt. 193-194 del D.Lgs. n. 267/2000). Condizione che si verifica nel momento in cui l'ente non rispetta il 50% dei parametri di deficitarietà previsti come obiettivo dal Ministero dell'Interno con apposito D.M. allegati al rendiconto dell'ente (Castellani, 2006). Per il triennio 2010/2012 il Ministero ha fissato i parametri riportati in tavola n. 3 riportata alla fine del paragrafo di cui per comodità si riportano quelli afferenti i Comuni.

Il primo dissesto guidato in Italia fu quello del comune di Castiglion Fiorentino con la dichiarazione del 7 novembre 2011 del Sindaco. Di certo però, il dissesto che ha suscitato più scalpore per dimensione di abitanti (94.974) e per il fatto di essere stato il primo dissesto deliberato su provvedimento del Prefetto attivato dalla Sezione Regionale di Controllo del Piemonte, dal momento dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 149/2011, è stato quello della città di Alessandria. La voragine di 200 milioni di euro prodotta si divide tra un disavanzo che si aggira sui 93 milioni, debiti extra bilancio per 27 e altri 70 per debiti verso il sistema delle partecipate, 1800 persone a carico dell'amministrazione comunale (Greco, 2012). Più precisamente, la Sezione Regionale di Controllo del Piemonte, con delibera n. 260 del 12 giugno 2012, aveva rilevato le seguenti criticità:

- un disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2011 di 36,996 milioni di euro;
- un disavanzo della gestione corrente di 22,668 milioni di euro;
- procedure di debiti fuori bilancio per 26,820 milioni di euro;
- ricorso ininterrotto dal 2007 alle anticipazioni di tesoreria per 19,992 milioni di euro;
- fondi a destinazione vincolata impiegati per 3,273 milioni di euro, senza ricostituzione del vincolo;
- conservazioni di residui attivi di dubbia esigibilità per almeno 7 milioni di euro;
- residui passivi per debiti verso partecipate per 52,263 milioni di euro;
- mancato rispetto degli obiettivi del Patto di Stabilità per il 2010 e 2011;
- procedure di incaglio da parte del sistema bancario per l'Ente e due società partecipate.

Alla fine il Comune di Alessandria è stata costretta a dichiarare il dissesto il 13 luglio 2012 mentre sono indagati per falso in bilancio, truffa e abuso d'ufficio l'ex Sindaco, l'ex assessore al bilancio e l'ex ragioniere capo.

Attualmente, secondo i dati riportati dalla Corte dei Conti nella delibera n. 13/SEZAUT/2012/FRG del 25 luglio 2012, il numero di ente caduti sotto la procedura del Decreto n. 149 sono 13 a seguito dei controlli operati dalle Sezioni Regionali della Corte dei Conti: In Piemonte – Alessandria; nelle Marche – Fratte Rosa, Montottone, Offida, Spinnetoli, Ancona; in Liguria – Cogorno, Boissano, Vezzano Ligure; in Puglia – Foggia, Zapponeta, Sanarica, San Nicandro Garganico.

**Tav. 2 Parametri da considerare per l'individuazione delle condizioni strutturalmente deficitarie**

	Parametri obiettivo per i Comuni per il triennio 2010-2012	Condizione	
		SI	NO
1	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)	SI	NO
2	Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, con l'esclusione dell'addizionale Irpef, superiori al 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi i valori dell'addizionale Irpef	SI	NO
3	Ammontare dei residui attivi di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 per cento (provenienti dalla gestione dei residui attivi) rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III	SI	NO
4	Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente	SI	NO
5	Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti	SI	NO
6	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)	SI	NO
7	Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni 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'articolo 204 del tuoe)	SI	NO
8	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)	SI	NO
9	Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti	SI	NO
10	Ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'art. 193 del tuoe riferito allo stesso esercizio con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrente	SI	NO

Fonte: adattamento da D.M. 24 settembre 2009 per il triennio 2009-2011 del Ministero dell'Interno

### 2.3.2. La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

A distanza di poco più di un anno dall'introduzione della figura del "dissesto guidato" il legislatore ha introdotto importanti cambiamenti nella disciplina del dissesto finanziario nel Testo Unico attraverso il dettato del D.L. 174/2012 e con la successiva legge di conversione, con modificazione, n. 213/2012.

Con l'art. 3 del Decreto Legge n. 174 sono stati inseriti tre nuovi articoli il 243-*bis*, il 243-*ter* e il 243-*quater* con i quali: è stata creata la nuova procedura di risanamento finanziario pluriennale (243-*bis*, commi 1 e 3) per quegli enti nei quali, anche a seguito del controllo operato dalle Sezioni Regionali della Corte dei Conti, sia stato riscontrato in bilancio la presenza di squilibri strutturali tali per cui è possibile giungere a una situazione di dissesto; è stato istituito un fondo di rotazione (art. 243-*ter*) per assicurare la stabilità finanziaria agli enti che hanno deliberato la procedura di cui all'art. 243-*bis*; è stato disciplinato l'iter di esame e di monitoraggio del piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato e, successivamente, adottato (art. 243-*ter*).

In aggiunta a questo, a quasi due mesi dall'adozione del decreto, con la Legge di conversione n. 213, sono state apportate delle modifiche allo stesso aggiungendo nel Testo Unico: l'art. 243-*quinqies* in materia di misure atte a garantire la stabilità finanziaria per quegli enti locali sciolti ai sensi dell'art 143 del T.U.E.L., a causa di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso; la sostituzione del comma 5 già introdotto con l'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 e l'aggiunta del comma 5-*bis* in seno allo stesso articolo il quale estende le responsabilità per comportamenti individuali che possono aver cagionato il dissesto finanziario dell'ente anche ai componenti del Collegio dei Revisori. Lo stesso articolo abroga il limite temporale fissato nei 5 anni antecedente la delibera di dissesto, arco di tempo nel quale i comportamenti dannosi

vengono presi in considerazione; inoltre vengono rafforzati i compiti in materia di controlli esterni esercitati dalle Sezioni Regionali della Corte dei Conti<sup>43</sup> negli enti locali (art 148 del Testo Unico).

La nuova procedura di risanamento disciplinata dagli artt. 243-*bis*, *ter* e *quater* introdotti dal D.L. n. 174 si inserisce in quella fase della vita di un ente locale per cui lo stesso si trova in condizioni di squilibrio strutturale di bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario. Situazione che per gli amministratori dell'ente esce dalle normali possibilità di farvi fronte mediante gli ordinari strumenti previsti dagli articoli 193 e 194 del Testo Unico per riportare la situazione in equilibrio.

Pertanto il Consiglio, constatata la situazione<sup>44</sup> in cui versa l'ente, è costretto a deliberare l'adozione del piano di riequilibrio pluriennale la quale dovrà essere inviata entro 5 giorni alla competente Sezione Regionale della Corte dei Conti e al Ministero dell'Interno. Tale piano dovrà avere una durata massima di 10 anni e deve essere corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario. Condizione *sine qua non* per l'accesso alla procedura di riequilibrio è l'approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge<sup>45</sup>.

Il contenuto del piano è disciplinato dal comma 6 dell'art. 243-*bis* e deve riportare tutte le misure necessarie che l'ente intenderà adottare per superare la crisi:

- le eventuali misure correttive adottate per riallineare i comportamenti difformi alla sana gestione finanziaria nonché del disallineamento dai prefissati obiettivi ricompresi nel patto di stabilità interno ;
- la ricognizione puntuale e quantificazione dei fattori di squilibrio (a es. il disavanzo di amministrazione dell'ultimo rendiconto approvato e gli debiti fuori bilancio;
- l'individuazione, quantificazione e previsione di tutte le misure necessarie a riportare l'ente in condizioni di equilibrio di bilancio per il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e del finanziamento dei debiti fuori bilancio;
- l'indicazione della percentuale<sup>46</sup> di disavanzo ripianato e gli importi dei debiti fuori bilancio<sup>47</sup> da riportare nei bilanci annuali per il loro finanziamento, per tutta la durata del piano.

Il piano adottato dovrà essere inviato entro 10 giorni alla competente Sezione Regionale di controllo e alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali,

---

<sup>43</sup> La Legge n. 213, all'art 3, comma 1, lettera s) ha abrogato quanto disposto con il comma 168 dell'articolo 1 della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge Finanziaria 2006).

<sup>44</sup> Gli amministratori ottengono informazioni in merito anche in virtù del controllo esercitato sul bilancio dalle Sezioni Regionali in tema di comportamenti difformi alla sana gestione finanziaria e del rispetto dei vincoli e obiettivi posti dal patto di stabilità interno.

<sup>45</sup> Requisiti imprescindibili in quanto ai sensi dell'art. 141 la mancata approvazione dei due documenti nei termini di legge costituisce requisito per avviare l'iter di scioglimento degli organi di governo dell'ente nonché del possibile avvio della procedura di dissesto guidato. La stessa Corte dei conti ravvisa in questi due documenti la condizione certa e veritiera di partenza ai fini della valutazione di sostenibilità del piano.

<sup>46</sup> La Corte dei Conti con la delibera n. 16/SEZAUT/2012/INPR per l'adozione delle linee guida per l'esame del piano di riequilibrio suggerisce come gli organi di governo dell'ente, nel prevedere gli importi da ripartire per tutta la durata del piano stesso di ripiano del disavanzo e della percentuale di finanziamento del debito previsti in bilancio, debbano prevedere che il peso delle misure di risanamento adottate dovrebbe cadere maggiormente nei primi anni di durata (preferibilmente primi 5 anni) in relazione al carattere vincolante che lo stesso piano esercita nei confronti delle future gestioni dell'ente.

<sup>47</sup> Per il riconoscimento dei debiti di fuori bilancio deve essere seguito quanto previsto dall'art. 194 del T.U.E.L. e nel pianificare un piano di rimborso, della durata del piano di riequilibrio, deve essere concordato con i creditori stessi, i quali in base a quanto previsto dal comma 4 dell'art. 243-*bis* si trovano anche impossibilitati a esercitare alcuna procedura esecutiva nei confronti dell'ente e se pur intraprese le stesse vengono sospese al momento della deliberazione da parte del Consiglio fino alla data di approvazione o di diniego del piano.

la quale istituirà apposita sottocommissione per la successiva istruttoria<sup>48</sup> di valutazione e relativa relazione finale, entro il termine di 60 giorni, in cui esprimerà il proprio parere da far riavere alla Sezione Regionale di controllo per la successiva emissione della delibera di approvazione o di diniego in relazione alla congruità dei fini di riequilibrio. A seguito della delibera la stessa verrà trasmessa al Ministero dell'Interno mentre la Sezione Regionale assumerà l'onere di vigilare sull'esecuzione del piano attraverso relazioni semestrali inviate alla stessa dall'organo di revisione economico-finanziaria nonché ai Ministero dell'Interno e dell'Economia e delle finanze in cui vengono enunciati gli obiettivi parziali raggiunti. Alla fine della durata del piano verrà redatta una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e degli obiettivi di riequilibrio che l'ente sarà riuscito a raggiungere.

Al fine di raggiungere il riequilibrio prefissato nel piano nel periodo d'attuazione del piano, l'ente: può deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita; è soggetto al controllo in materia di copertura dei costi di alcuni servizi e a garantire la copertura di quelli a domanda individuale (art. 243, comma 2, lettera a)) come pure attraverso i profitti resi dalle tariffe i costi integrali dei servizi di smaltimento rifiuti e acquedotto; è subordinato al controllo delle dotazioni organiche del personale e assunzioni future; deve operare una revisione attenta dei residui attivi e passivi presenti in bilancio attraverso stralci, nuova liquidazione e accertamento, ecc.; revisione della spesa e riduzione della stessa sia interna che esterna sostenuti dalle società partecipate; infine può procedere all'assunzione di mutui per debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga all'art. 204, comma 1 e accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria, di cui all'art 243-ter.

L'accesso al Fondo di rotazione è subordinato a tre condizioni:

1. l'ente si sia avvalso della facoltà di deliberare l'aumento delle aliquote e tariffe nella misura massima;
2. sia stato previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non funzionali all'attività dell'ente (Cimbolini, 2013a);
3. rideterminazione della pianta organica.

L'art. 4 del D.Lgs. n. 174/2011 regola le modalità di alimentazione del fondo attraverso stanziamenti nello stato di previsione del Ministero dell'Interno pari a: 30 milioni di euro per il 2012, 90 per il 2013, 120 per il 2014 e dal 2015 fino al 2020 di 200 milioni. Mentre con il disposto dell'art. 5 viene assicurata la possibilità di accedere ad una anticipazione a valere sul fondo in presenza di eccezionali motivi di urgenza da riconsiderare nella predisposizione del piano di riequilibrio finanziario. L'anticipazione viene concessa con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che ne fissa anche le modalità di recupero lungo la durata del piano di riequilibrio.

È importante sottolineare come alla fine della durata della procedura di risanamento, la quale riconosce il potere all'organo ordinario di porre in essere misure correttive per porre rimedio alla situazione di squilibrio strutturale attraverso la propria azione, se non fosse raggiunto l'equilibrio è quasi inevitabile procedere alla

---

<sup>48</sup> Nel corso dell'istruttoria la sottocommissione può muovere rilievi o richiedere istruttorie a cui l'ente deve rispondere nel termine di 30 giorni e nello svolgimento di tutta la fase dovrà operare in ossequio a quanto stabilito nelle linee guida predisposte dalla Corte dei Conti con cui dirime dubbi e fornisce i criteri per determinare quali siano i fattori di criticità che l'ente dovrà rimuovere nonché le stesse linee guida degli organi di revisione in tema di bilancio e rendiconto finale ai sensi dell' art. 166 e seguenti della L. n. 266/2005. La stessa sottolinea *“un'attenta indagine sulla presenza di oneri latenti”* specificando come *“Sul punto soccorrono ampiamente tutte le valutazioni effettuate dalle Sezioni regionali di controllo nel corso degli ultimi anni in tema di effettività dell'equilibrio esposto nei documenti contabili avendo considerazione di fenomeni quali: rinvio di contabilizzazione ad esercizi successivi; debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento; presenza di residui attivi vetusti; disallineamento nelle partite di giro e nei fondi vincolati; situazioni critiche delle società partecipate in corso di emersione; contenzioso ecc..”*

dichiarazione di dissesto attraverso la procedura prevista dall'art. 6, comma 2 del D.Lgs. 149/2011.

Tale provvedimento scatta in virtù del fatto della coincidenza di poteri nelle mani dello stesso organo, ossia le Sezioni Regionali della Corte dei Conti in quanto esercita un potere neutrale di controllo in qualità di organo estraneo all'apparato della PA (Cimbolini, 2013b), le quali sono chiamate nel dissesto guidato a effettuare i controlli di cui all'art 6, comma 1 agendo d'iniziativa presso i Comuni e le Province per valutarne le loro condizioni e, allo stesso tempo, nella procedura di riequilibrio sono attivate per esprimere agli stessi un giudizio di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio presentatogli.

Di conseguenza, essendo le Sezioni Regionali di controllo già a conoscenza della situazione dell'ente e visto l'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi, queste deliberano in automatico l'avvio della procedura di dissesto guidato ai sensi del comma 7, dell'art 243-*quater*, nonché per tutti gli altri casi previsti dallo stesso comma - mancata presentazione del piano, diniego dell'approvazione del piano, accertamento di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati nel piano - con la conseguente assegnazione al Consiglio dell'ente del termine massimo 20 giorni per deliberare il dissesto su disposizione del Prefetto.

L'istituto della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale si inserisce nella normativa del dissesto degli enti locali in una posizione precedente alla deliberazione dello stesso in quanto cerca di offrire all'ente un ultimo rimedio prima di procedere all'obbligatoria e irreversibile deliberazione (Paladino, 2013). Tale è l'intento positivo del legislatore che la stessa procedura una volta deliberato l'avvio dell'iter la stessa delibera sospende l'eventuale procedura di dissesto guidato avviata dalla Sezione Regionale di controllo ai sensi del comma 3, dell'art. 243-*bis* se questa non ha ancora provveduto ad assegnare il termine per l'adozione delle misure correttive previste dal comma 6, stesso articolo. Di converso, se la Sezione assegna tale termine perentorio, allora l'ente non potrà ricorrere alla procedura ai sensi del comma 1.

Questo apparente contrasto di disposizioni presenti nello stesso articolo ha spinto la Corte dei Conti, adunata in sezioni riunite, a diramare dubbi circa l'applicabilità dell'una o dell'altra procedura a seguito del richieste pervenute con delibere n. 309 e 310 del 13 e 14 dicembre 2012 della Sezione Regionale Calabria per i casi del Comune di Reggio Calabria e di Locri.

La Corte dei Conti – Sezioni delle Autonomie - nella delibera n. 1/SEZAUT/2012/QMIG, ha, infatti, posto l'attenzione su come i due commi cerchino di raccordare le due procedure mettendole a sistema. Viene soprattutto sottolineata come il ricorso alla procedura non possa considerarsi un *escamotage* ovvero un iniziativa volta ad evitare la dichiarazione di dissesto per via del duplice potere in mano alla Sezione Regionale in base al quale al decadimento dei presupposti della procedura di riequilibrio subentra ovvero riprende avvio quella del dissesto guidato. Vista anche la portata drastica delle misure contenitive della spesa di parte corrente che mal potrebbero celarsi in pseudo piani poco attendibili vista anche la durata di attuazione ad ampio spettro dello stesso.

### 3. La gestione del dissesto

Dopo aver trattato dal punto di vista normativo, in modo il più possibile esaustivo, la disciplina del dissesto finanziario degli enti locali al fine di comprendere al meglio gli sviluppi della materia nel corso del tempo e comprendere quali siano stati i possibili fattori che hanno spinto il legislatore ad apportare continui correttivi , si affronterà ora cosa significhi dissesto per l'ente locale nella sua gestione.

Appare quanto mai opportuno riprendere quanto sancito dal D.Lgs. 267/2000 – Testo Unico degli Enti Locali, art. 244, comma 1.

L'articolo così recita: *“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 fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste.”*

In questo comma sono racchiuse le due condizioni in cui può trovarsi un ente locale: l'incapacità funzionale e l'insolvenza (Albo, 2012); Nel caso in cui esse dovessero assumere il carattere della “strutturalità”<sup>49</sup>, e non delle mere violazioni di finanza pubblica allargata ovvero di irregolarità contabile come ravvisa anche la Corte dei Conti con la delibera n. 2/AUT/2012/QMIG, il loro verificarsi può far insorgere il dissesto e porre gli amministratori davanti all'incapacità e impossibilità di rimediare a tale situazione con gli ordinari strumenti di gestione a loro disposizione (artt. 193 e 194).

Trovandosi davanti a questa situazione ormai degenerata, il Sindaco oppure il Presidente non può far altro che adottare la delibera con cui si attiva la procedura di gestione del dissesto disciplinata dagli articoli 244 e seguenti del Testo Unico. Dal punto di vista prettamente sostanziale della procedura, tre sono stati i momenti decisivi che ne hanno segnato l'evoluzione, l'ultimo dei quali ha creato una netta spaccatura tra chi ha dichiarato il dissesto prima dell' 8 novembre 2001 e chi successivamente a tale data:

1. la separazione della gestione passata da quella corrente disposta dal D.L. n. 8/1993;
2. l'istituzione dell'Organo Straordinario di Liquidazione e relativa separazione dei compiti e funzioni tra questo e gli Organi istituzionali dell'ente con D.P.R. n. 378/1993;
3. la possibilità di contrarre mutui con o senza oneri a carico dello Stato L.Cost. n. 3/2001.

Una volta che si procede all'adozione della delibera di dichiarazione dello stato di dissesto i soggetti che entrano in gioco nella procedura sono due: l'organo Straordinario di liquidazione, il quale è deputato alla gestione di tutto ciò che attiene con la vita passata dell'ente fino alla data di delibera, e gli Organi Istituzionali dell'ente, incaricati di ricreare le condizioni di equilibrio della gestione. L'OSL ha il compito di ripianare l'indebitamento pregresso con gli strumenti finanziari previsti dalle norme mentre gli il Consiglio rimuovono le cause di squilibrio strutturale attraverso la rimozione delle cause che le hanno originate.

A questo punto si crea la scissione tra la gestione passata e quella futura con la relativa separazione di compiti e ruoli tra O.S.L. e amministratori dell'ente:



<sup>49</sup> La carenza di liquidità riferito alla situazione di cassa si consolida e diventa strutturale generando insolvenza quando la stessa viene analizzata in una prospettiva triennale (Corte dei conti, 2012).

### 3.1. La procedura di risanamento

L'iter di gestione del risanamento attraverso l'eliminazione delle cause che hanno procurato il dissesto dell'ente prende avvio dalla data di delibera di dichiarazione dello stesso<sup>50</sup> da parte del Consiglio del Comune o della Provincia. La delibera contiene la formale ed esplicita dichiarazione di dissesto e una valutazione delle possibili cause che lo hanno determinato. In allegato alla stessa dovrà essere redatta una relazione, incentrata anch'essa sulle cause, più dettagliata e puntuale redatta da parte dell'Organo di Revisione economico-finanziaria.

La deliberazione di dissesto una volta pronunciata diventa irrevocabile e deve essere inoltrata entro 5 giorni al Ministero dell'Interno e alla Procura Regionale presso la Corte dei Conti competente e pubblicata dal Ministero su Gazzetta Ufficiale.

L'effetto immediato prodotto dalla dichiarazione di dissesto è quello di bloccare ogni azione esecutiva<sup>51</sup> posta in essere nei confronti dell'ente dai creditori. Anche i pignoramenti eseguiti dopo la delibera perdono il loro carattere vincolante.

Fermo restando la possibilità di riscontrare eventuali colpe derivanti da comportamenti dannosi degli amministratori dell'ente a norma dei commi 5 e 5-bis, dell'art. 248 di cui si rimanda al paragrafo del dissesto guidato, negli articoli 251 e 259-263 è disciplinato il cuore della gestione del bilancio durante la procedura del risanamento.

Entro tre mesi dalla delibera il consiglio dell'ente, ovvero il commissario nominato *ad acta* in caso di scioglimento del primo, deve deliberare un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato<sup>52</sup> da inviare al Ministero dell'Interno. Il termine fissato di tre mesi viene sospeso nel caso in cui siano indette le elezioni provinciali o comunali nel qual caso viene posticipato fino al momento di insediamento dei nuovi organi istituzionali.

Per ottenere il riequilibrio nella gestione l'ente deve attivare tutte le entrate proprie e operare una revisione e riduzione delle spese. Questi sono presupposti ineludibili per far sì che la gestione riprenda la strada ispirata alla sana amministrazione e in coerenza con quanto predisposto per l'ipotesi di bilancio riequilibrato.

Dal punto di vista dello strumento delle entrate proprie, l'ente, entro trenta giorni deve adottare, dalla data di delibera divenuta esecutiva, per le imposte e le tasse di loro dominio, le aliquote e tariffe nella misura massima possibile e, di concerto a queste, seguiranno la stessa sorte tutti i tributi locali di nuova istituzione. La delibera così adottata dovrà avere la durata di almeno un quinquennio dal momento in cui viene formulata una ipotesi di ristrutturazione di bilancio fino alla chiusura della procedura di dissesto fatto salvo che le stesse rimangono irrevocabili. Anche in questo caso, come in caso di inadempimento del consiglio in tema di omessa adozione di dichiarazione di dissesto, allo stesso può sostituirsi l'organo di controllo per l'adozione dei provvedimenti necessari.

---

<sup>50</sup> Dichiarazione che può essere pronunciata spontaneamente nel caso ordinario oppure a seguito dell'invito operato dal Prefetto in sede di procedura di "dissesto guidata". In quest'ultimo caso nel caso in cui gli organi dell'ente dovessero rimanere inadempienti il Prefetto può ricorrere allo scioglimento del consiglio (art. 141 del testo unico) e nominare un Commissario ad acta il quale procederà d'ufficio.

<sup>51</sup> Per le procedure esecutive pendenti, quandanche l'ente non abbia presentato ricorso ovvero l'esito dello stesso sia stato negativo, vengono congelate dal giudice il quale le inserirà nella massa passiva gestita dall'OSL.

<sup>52</sup> Nell'ipotesi che l'ente abbia già provveduto ad approvare il bilancio di previsione per l'anno in corso i termini di predisposizione dell'ipotesi e relativi adempimenti vengono differiti nell'anno successivo a quello del bilancio di previsione valido mentre la delibera di dissesto adottata mantiene la sua efficacia e gli effetti di cui all'art. 248. Invece, nel caso in cui il bilancio di previsione si riferisca all'anno successivo il consiglio provvede alla sua revoca.

Insieme alle manovre sui tributi, l'ente è soggetto al controllo<sup>53</sup> sui costi per la tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, per i quali deve trovare l'intera copertura nelle tariffe applicate. Lo stesso deve avvenire per i servizi a domanda individuale ai quali oltre alle tariffe contribuiscono per la loro copertura eventuali contributi appositamente destinati ai sensi della normativa vigente.

Come ogni provvedimento adottato dall'ente, in tema di dissesto, anche in questo caso le azioni intraprese devono sottostare al controllo effettuato dal Ministero dell'Interno attraverso l'operato della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, la quale deve ricevere comunicazione delle stesse entro 30 giorni dall'approvazione delle misure. Se l'ente non provvede, si vedrà bloccati i contributi erariali.

Per ciò che concerne l'attività di controllo della spesa pubblica, soprattutto di parte corrente, sia in termini di riduzione della stessa che di ridefinizione delle modalità di allocazione delle risorse e di riorganizzazione dei processi, l'ente deve operare in condizione di efficienza dei servizi offerti, eliminando quelli non prettamente attinenti con l'esercizio dei servizi pubblici indispensabili, e rivedendone la dotazione finanziaria destinata agli stessi. Inoltre, il controllo sulla spesa deve essere allargato a tutte quelle società controllate dagli stessi create ad hoc per offrire servizi specifici che il più delle volte sfuggono al controllo dell'amministrazione centrale dell'ente per difetti di controllo e di mancanza, o quanto mai scarsi livelli, di comunicazione in entrambe le direzioni.

Ugualmente gli amministratori degli enti in default devono provvedere a norma del comma 6, art. 259 del testo unico alla revisione della dotazione organica del personale in servizio sia a tempo indeterminato che determinato adeguandone il numero alla media del rapporto dipendenti-popolazione che viene fissato con Decreto Ministeriale<sup>54</sup>. Il provvedimento di modifica della dotazione organica di personale<sup>55</sup> è sottoposto ad approvazione della Commissione del Ministero. Determinato il numero del personale eccedente, questo è posto in mobilità e ricollocato presso altra amministrazione locale. Per entrambi il Ministero dell'Interno assegna un contributo pari alla spesa relativa al trattamento economico percepito per tutta la durata del provvedimento.

Il rapporto medio dipendenti-popolazione oltre a fornire la dimensione delle manovre da adottare in tema di personale permette agli enti sottodotati dal punto di vista delle contribuzioni statali percepite di richiedere l'adeguamento, in conto al fondo ordinario e al fondo consolidato detratta quella parte di contribuzione locale, alla media unica nazionale dei contributi erogati e per stessa classe demografica di appartenenza, in rispetto del principio di consolidamento finanziario della gestione riconosciuto ad ogni ente al fine di consentire il normale svolgimento delle funzioni pubbliche essenziali.

---

<sup>53</sup> Il controllo viene esercitato ai sensi del commi 7, art. 243 il quale rimanda agli adempimenti previsti nei commi 1 e 2 per gli enti locali che vertono in situazioni strutturalmente deficitari. Il controllo centrale *de quo* viene esercitato dalla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali in relazione alla verifica della compatibilità finanziaria attraverso un'apposita certificazione che l'ente deve predisporre. Tale tipologia di controllo è estesa anche sui costi in materi di dotazioni organiche e assunzioni di personale.

<sup>54</sup> Il DM. 16 marzo 2011 determina i rapporti medi per il triennio 2011-2013 per gli enti dissestati per classe demografica di comuni e province. Per ciò che concerne i dipendenti a contratto a tempo determinato le spese relative devono essere ridotte a non oltre il 50% della media sostenuta nel triennio precedente l'ipotesi.

<sup>55</sup> Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano è prevista una deroga che permette agli stessi di sopportare a carico del proprio bilancio gli oneri eccedenti derivanti dal personale in aggiunta a quello della dotazione organica rideterminata.

Il documento dell'ipotesi di bilancio stabilmente equilibrato, redatto secondo il modello di bilancio di previsione<sup>56</sup> nelle forme previste dal D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194 secondo, una volta giunto alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali subisce l'iter di istruttoria previsto dall'art. 261 del Testo Unico. L'istruttoria consiste nella valutazione di tutte le decisioni prese sia in termini di rimozione delle cause che hanno provocato il dissesto che in merito alle misure adottate per il ripristino dell'equilibrio finanziario dell'ente in dissesto.

La stessa Commissione può richiedere un'istruttoria su alcuni punti a cui l'ente deve rispondere entro 60 giorni e muovere rilievi a cui l'ente deve porre rimedio per eliminarne i motivi che li hanno scaturiti. Entro quattro mesi dal ricevimento la Commissione deve esprimere un parere il cui esito positivo sottopone l'ipotesi di bilancio all'approvazione del Ministero con decreto. Di converso, in caso di diniego di approvazione nel termine perentorio di 45 giorni, l'ente deve riformulare una nuova ipotesi di bilancio che verrà sottoposta ad un ultimo giudizio definitivo, il quale se positivo prosegue l'iter precedentemente inteso altrimenti il consiglio verrà sciolto e si procederà a norma dell'art. 141 alla nomina di un commissario *ad acta*.

A procedura avviata il processo di risanamento è costantemente monitorato per verificarne i risultati parziali attraverso apposita relazione allegata al rendiconto annuale per ciò che concerne il monitoraggio operato dal Ministero mentre ai fini interni opera l'organo di revisione che informa il consiglio trimestralmente dei risultati statuiti nelle prescrizioni fornite in sede di approvazione.

### 3.2. La procedura di liquidazione

Gli effetti maggiori del rinnovamento, prodotti dalla riforma costituzionale, hanno riguardato la gestione del dopo dichiarazione di dissesto dell'ente. In particolare, la riforma ha interessato la parte del dissesto che concerne la gestione del pregresso, ossia il rimborso dei crediti vantati da soggetti terzi nei confronti del Comune o Provincia.

Nella fattispecie la gestione della procedura di liquidazione sarà differente a seconda che l'ente abbia dichiarato il dissesto prima o dopo l'8 novembre 2001, data di entrata in vigore della Legge Costituzionale n. 3. Infatti, per tutti quegli enti in dissesto prima di questa data era ancora riconosciuta la possibilità di richiedere l'erogazione del mutuo alla Cassa Depositi e Prestiti il cui onere di ammortamento era sopportato dallo Stato. Inoltre, l'utilizzo del finanziamento era ancora destinabile per sanare sia le spese di investimento che le spese di parte corrente di competenza del periodo precedente all'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Per tutti gli altri enti tale opportunità non è più sfruttabile<sup>57</sup>. Questi per poter far fronte all'indebitamento pregresso maturato

---

<sup>56</sup> L'ipotesi di bilancio viene redatta nel rispetto del pareggio finanziario complessivo e la situazione di parte corrente non deve presentare un disavanzo. A guida dell'attività di redazione interviene il rispetto dei principi di bilancio previsti all'art. 162 del T.U.E.L., di: unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità.

A corredo del bilancio di previsione in aggiunta di quanto previsto ai sensi dell'art 172 vengono allegati:

- la relazione revisionale e programmatica;
- la relazione del revisore o del collegio dei revisori dei conti sull'ipotesi;
- ipotesi di bilancio pluriennale;
- rapporto dell'ente ai fini dell'istruttoria dell'ipotesi di bilancio;
- deliberazioni concernenti i servizi riorganizzati;
- deliberazioni dei provvedimenti in materia di personale;
- attestazione del responsabile finanziario dell'ente circa la riduzione della spesa del personale.

<sup>57</sup> In relazione alle tipologie di intervento straordinario operate dallo Stato dal post riforma a oggi si rimanda al paragrafo 2.2 dove sono stati riportati i provvedimenti più importanti in materia.

successivamente all'8 novembre 2001 devono utilizzare tutti i mezzi finanziari a propria disposizione reperibili attraverso gli strumenti di cui agli art. 193 e 194 in quanto il ricorso all'indebitamento è concesso solo in ragione di spese d'investimento<sup>58</sup> ai sensi dell'art. 119 della Costituzione. Nella fattispecie gli altri mezzi finanziari utilizzabili sono: contributi statali ex art. 255, comma 5; avanzi di amministrazione non vincolati; residui attivi; fondo cassa; vendite del patrimonio disponibile; ecc..

L'Organo Straordinario di liquidazione è il soggetto a cui compete la gestione dei fatti e atti amministrativi che si sono verificati entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. La nomina dello stesso avviene mediante Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno e, ad avvenuta notifica agli interessati, l'organo si insedia presso l'ente entro 5 giorni.

La composizione dell'organo è correlata alle dimensioni del Comune o Provincia interessati dal provvedimento: per i Comuni di dimensioni inferiori ai 5.000 abitanti la commissione è monocratica viceversa per i Comuni di dimensioni maggiori ai 5.000 abitanti e per le Province il numero è fissato in tre membri<sup>59</sup>.

I compiti che deve assolvere la Commissione durante tutta la durata dell'incarico sono inseriti nel disposto del comma 4, art. 252 del testo unico i quali sono successivamente regolati dagli articoli 254, 255 e 256:

---

<sup>58</sup> La legge finanziaria 2004 n. 350 del 24 dicembre 2003 ai sensi l'art 3 ha contribuito a chiarire quali sono i mezzi finanziari da considerarsi indebitamento (comma 17):

- a) l'assunzione di mutui;
- b) l'emissione di prestiti obbligazionari;
- c) le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata;

mentre non costituiscono indebitamento le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio. Di converso stabilisce quali sono le tipologie di spese d'investimento con tali mezzi finanziabili (comma 18), nella fattispecie:

- a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali;
- b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;
- c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale;
- d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale;
- e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;
- f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti;
- g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;
- h) trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109;
- i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

<sup>59</sup> I membri nominati e incaricati di far parte dell'OSL vengono selezionati da un pool di persone aventi spiccate doti e qualità professionali tra magistrati a riposo della Corte dei Conti, della magistratura ordinaria, del Consiglio di Stato fra funzionari del Ministero dell'Interno, del Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica, del Ministero delle Finanze, di altre amministrazioni dello Stato e personale esperto quali segretari e ragionieri comunali e provinciali e iscritti nel registro dei revisori contabili ovvero dei commercialisti o ragionieri. Il perdonale membro può anche essere personale ormai in quiescenza di comprovata esperienza.

- a) rilevazione della massa passiva (art. 254);
- b) acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali (art. 255);
- c) liquidazione e pagamento della massa passiva (art. 256).

Inoltre, nel caso in cui la stessa dovesse ravvisare comportamenti dannosi nei confronti dell'ente locale o all'erario deve adoperarsi per informare la Procura Regionale della Corte dei Conti e, attraverso le Prefetture, il Ministero dell'Interno.

In relazione allo svolgimento dei citati adempimenti, l'organo è libero di accedere a tutti gli atti del Comune o Provincia e utilizzarne ogni mezzo e locale ivi compreso il personale in essi operante.

Nel caso in cui l'organo non dovesse provvedere agli adempimenti di competenza nel rispetto dei termini fissati per la presentazione del piano di rilevazione della massa passiva ossia di negligenze o di ritardi non giustificati, lo stesso con decreto del Ministro dell'Interno, sentita la Commissione e gli interessati, può provvedere alla sostituzione parziale o totale dell'OSL attraverso proposta al Presidente della Repubblica per il successivo provvedimento di sostituzione.

#### a) Rilevazione della massa passiva.

Il punto di partenza della procedura di liquidazione è dato dal momento in cui si insedia l'OSL. Da tale momento iniziale questi deve, entro 180 giorni per i Comuni al di sotto dei 25.000 abitanti e di ulteriori 180 giorni per tutti gli altri enti, provvedere all'accertamento della massa passiva attraverso la predisposizione del piano di rilevazione dei debiti. L'inserimento dei debiti riconosciuti avviene dietro presentazione da parte dei creditori dell'istanza di inserimento corredata di tutta la documentazione necessaria per comprovare la fondatezza del debito e del relativo importo con la relative cause di prelazioni se da questi godute.

Per dare modo ai creditori di venire a conoscenza dell'avvio della procedura di rilevazione l'OSL deve darne avviso mediante affissione all'albo pretorio e mediante a mezzo stampa entro 10 giorni dall'insediamento.

Ai sensi del comma 3, dell'art. 254 del D.Lgs. 267/2000 sono inclusi nel piano di rilevazione:

- ✓ i debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'articolo 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato;
- ✓ i debiti derivanti dalle procedure esecutive estinte ai sensi dell'articolo 248, comma 2;
- ✓ i debiti derivanti da transazioni compiute dall'organo straordinario di liquidazione ai sensi del comma 7.

In relazione alla decisione di inserimento o meno nel piano di rilevazione provvede l'OSL, il quale comunicherà agli interessati il rigetto o l'accoglimento dell'istanza presentata dai creditori richiedenti, i quali nel caso in cui si vedano respinta la richiesta potranno produrre ricorso sul cui merito deciderà il Ministero dell'Interno.

#### b) Acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili.

L'articolo 255 del T.U.E.L. regola le modalità di reperimento e la gestione dei mezzi finanziari per il risanamento da parte dell'OSL. L'organo deve insieme alla rilevazione della massa passiva provvedere al recupero della liquidità necessaria per far fronte a tutti le richieste legittime che perverranno allo stesso.

Tra i mezzi accertati disposizione dell'OSL il comma 1 prevede: contributo da parte dello Stato<sup>60</sup> di cui al comma 4 e 5; la riscossione dei residui; rate di mutuo non ancora utilizzate dall'ente; ogni altra entrata messa a disposizione dall'ente e se necessario l'utilizzo di proventi ottenuti dall'alienazione dei beni del patrimonio disponibile non necessario ai fini istituzionali. L'ente può evitare di vedersi aggredito il proprio patrimonio disponibile se accende apposito mutuo, a proprio carico, della misura del valore di realizzo del bene oggetto di provvedimento di alienazione attraverso la Cassa Depositi e Prestiti e gli altri istituti di credito.

All'OSL quale organo straordinario può surrogarsi agli amministratori dell'ente nel caso in cui gli stessi non provvedano all'accertamento delle entrate tributarie qualora venga omessa la predisposizione dei ruoli e del titolo di entrata previsto a norma di legge e provvede anche a riscuotere i ruoli pregressi emessi ma non ancora riscossi.

Se necessario per il finanziamento della massa passiva l'Organo può utilizzare anche quote di avanzo di amministrazione non vincolato messo a disposizione dall'ente.

Infine il comma 12 prevede che non sono ammessi sequestri o procedure esecutive nei confronti della massa attiva così determinata nonché per quelle già intraprese l'assenza di vincoli sulle somme.

#### c) Liquidazione e pagamento della massa passiva.

Predisposto il piano di rilevazione della massa passiva l'OSL deve provvedere entro 5 giorni dall'approvazione al deposito presso il Ministero dell'Interno per renderlo esecutivo, corredato dell'elenco dei debiti esclusi e relativo provvedimento di diniego. Da tale momento, per gli enti i quali possono farne ricorso, è possibile richiedere l'erogazione alla Cassa Depositi e Prestiti del mutuo nella misura dei limiti imposti dall'art. 255.

Successivamente, l'OSL deve provvedere a pagare degli acconti ai creditori dell'ente in misura del 40% degli stessi e provvedere ad accantonare l'equivalente per i crediti non ammessi in contestazione.

Entro il termine perentori di 24 mesi l'OSL deve predisporre il piano di estinzione delle passività dove potranno essere ricompresi anche quei crediti riconosciuti successivamente alla esecutività del piano di rilevazione dopo il definitivo accertamento di tutti i crediti e dei mezzi finanziari reperiti, depositandolo presso il Ministero dell'Interno per la successiva approvazione che dovrà avvenire entro i successivi 120 giorni. Durante questo periodo il piano di estinzione viene esaminato sotto ogni aspetto sia dal lato passivo dei debiti finanziari che da quello attivo dei mezzi (finanziari) avvalendosi della Commissione per la finanza, che deve fornire un parere entro 60 giorni, e degli organici degli enti locali. Tale termine sospende quello di approvazione posticipandolo. Ad approvazione avvenuta il Ministero notifica il provvedimento al Comune o Provincia e all'OSL attraverso la Prefettura.

Nel caso di mancata approvazione l'OSL ha tempo ulteriori 60 giorni per redigere un nuovo piano corretto con le prescrizioni fornite dal Ministero in sede di provvedimento di diniego.

---

<sup>60</sup> Il contributo che lo Stato garantisce agli enti dichiaranti il dissesto prima dell'8 novembre 2001 viene misurato in una quota fissa e una variabile nella misura massima di cinque volte. Tale fondo è finalizzato agli interventi a favore degli enti locali in stato di dissesto finanziario per permettere all'ente di realizzare il risanamento finanziario attraverso un mutuo ventennale assunto dall'OSL per conto dello stesso i cui oneri ricadono sullo Stato, di cui ampiamente si è già parlato nei precedenti paragrafi. Con Decreto Ministeriale vengono regolate le modalità di presentazione e i requisiti richiesti a ciascun ente per accedervi (D.M. n. 50186/2001, D.M. n. 3323/2004, D.M. n. 4163/2006).

Al termine del procedimento di approvazione e a notifica avvenuta l'OSL provvede al pagamento dei debiti residui da saldare attraverso la massa attiva<sup>61</sup> disponibile entro il termine di 20 giorni.

Il procedimento di liquidazione si chiude con la redazione del rendiconto della gestione il quale verrà inviato all'organo di revisione contabile per verificarne la rispondenza tra quanto previsto dal piano e l'effettivo liquidato.

### 3.2.1. La procedura semplice e straordinaria

La procedura semplice regolata dall'art. 258 e la procedura straordinaria regolata dagli articoli 268, 268-*bis* e *ter* del Testo Unico sono due procedimenti che si inseriscono in due momenti completamente opposti all'interno della procedura ordinaria di liquidazione e il cui scopo seppur identico, ossia quello di evadere tutte le richieste e pretese dei creditori dell'ente per portare al risanamento lo stesso, assume connotati completamente diversi visto il diverso presupposto da cui sono caratterizzati.

Infatti, mentre la procedura semplice viene attivata dall'OSL quando si vuole velocizzare la chiusura della liquidazione in modo transattivo tra OSL e creditori, con la procedura straordinaria si avvia un procedimento che subentra nel momento in cui con la procedura ordinaria non si arriva al completo risanamento dell'ente al punto tale da riformarsi disavanzo di amministrazione o debiti fuori bilancio ovvero la stessa non viene portata a compimento.

#### “La procedura semplificata”

L'adozione di questa tipologia di *iter* avviene successivamente al momento in cui l'OSL ha preso visione di tutta la massa passiva censita e della relativa documentazione accompagnatoria a seguito di formale deliberazione da parte della Giunta dell'ente la quale deve deliberare entro 30 dalla proposta e provvedere a mettere a disposizione dell'organo le risorse liquide necessarie per adempiere all'espletamento degli adempimenti.

Il passaggio obbligato che sta alla base di questa procedura è la formale accettazione entro 30 giorni da parte dei creditori. Infatti, agli stessi viene proposto dall'OSL di ricevere in pagamento una somma che va dal 40 al 60 per cento del debito, in rapporto all'età dello stesso e dietro rinuncia di ogni altra pretesa. L'accettazione dovrà avvenire entro il termine massimo di 30 giorni dalla proposta così come la successiva liquidazione nei 30 giorni successivi.

L'OSL si trova davanti a due limitazioni imposte dai comma 3 e 4 dell'art 258, ossia non può transare parzialmente i debiti dell'ente dovuti per prestazioni di lavoro subordinato, i quali andranno rimborsati al 100 per cento, e ha l'obbligo di accantonare il 50 per cento delle somme dovute a quei creditori che non abbiano accettato. L'accantonamento sale poi al 100 per cento per quei debiti che godono di privilegi *ex legem*.

Alla fine della procedura due sono le possibili situazioni che si possono presentare all'OSL. In un caso l'Organismo potrà chiudere il dissesto redigendo il piano di estinzione e il rendiconto della gestione in quanto tutti i creditori hanno accettato la proposta e le somme messe a disposizione dall'ente sono state sufficienti a coprire il

---

<sup>61</sup> Nel caso in cui la massa attiva non fosse sufficiente a provvedere l'intera liquidazione del pregresso e vi fossero le concrete possibilità di compromettere il risanamento dell'ente il Ministero su proposta della Commissione può adottare misure straordinarie per liquidare l'intero importo, il tutto comunque senza che gli oneri derivanti da tale provvedimento ricadano sullo Stato.

relativo fabbisogno e non esistono creditori esclusi dalla massa passiva. Nel caso in cui invece ci sia solo parziale accettazione da parte dei creditori, o rimangano esclusi dei debiti, per questi continuerà il normale iter di liquidazione ordinaria fino alla loro estinzione.

L'efficacia della procedura è indubbiamente data dalla velocità con cui la stessa porta al risanamento dell'ente in quanto lo stesso vede ridursi considerevolmente l'ammontare della massa passiva da rimborsare e inoltre la rinuncia a tutte le spese e agli interessi che i creditori possono richiedere alla fine della procedura di risanamento. La Corte dei Conti nella delibera n. 14/SEZAUT/2009/IADC con la relazione annessa inerente la situazione finanziaria degli enti locali 2007/2008 ribadisce come la procedura snellisca i tempi di esecuzione e il ricorso alle minori risorse purché l'ente riesca a provvedere con l'assunzione a proprio carico del mutuo necessario e, inoltre, afferma come la stessa procedura sia apprezzata dagli OSL e auspica che la stessa possa divenire obbligatoria per sfruttarne i vantaggi. Benefici che sono anche ad appannaggio dei creditori i quali possono ritornare in possesso di immediata liquidità senza dover affrontare le lungaggini del procedimento ordinario (Danielli, Pittalis, 2010).

#### “La procedura straordinaria”

Il legislatore ha voluto chiaramente delineare l'obiettivo che sta alla base di questa procedura nel comma 1 e 1-*bis*, dell'art. 268-*bis*. Ossia voler portare l'ente al reale risanamento non ottenuto attraverso la procedura ordinaria per una delle seguenti cause:

- per l'impossibilità di chiudere la procedura ordinaria da parte dell'OSL a causa degli adempimenti onerosi nella determinazione della massa passiva e attiva;
- quando lo stesso ente non sia pervenuto a un reale risanamento anche se l'OSL abbia presentato e approvato il rendiconto della gestione;
- per il ripresentarsi di disavanzo di amministrazione o debiti fuori bilancio ex art. 268;
- nel caso in cui la massa attiva non sia sufficiente a coprire le poste passive.

La procedura è attivata d'iniziativa dal Ministero dell'Interno d'intesa con il Sindaco o il Presidente mediante decreto con il quale è disposta la chiusura anticipata della procedura ordinaria del dissesto con quanto già definito entro il trentesimo giorno precedente il provvedimento.

La durata della procedura al massimo può arrivare a tre anni in via eccezionale a seguito di richiesta di proroga motivata presentata dal Comune o Provincia.

La gestione della nuova fase, seppur considerata un tutt'uno e svolta in continuità con la precedente procedura (Danielli, Pittalis, 2010), viene affidata a una nuova commissione che ne cura i diversi aspetti. Tale commissione è composta di tre membri nominati con Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno e ad essa competono gli stessi poteri in capo all'OSL nonché il compenso percepito dallo stesso nella misura massima prevista dalla normativa presente nel Titolo VIII. L'onere spettante alla Commissione di esperti ricade interamente a carico della precedente procedura.

Per il raggiungimento del risanamento l'ente deve predisporre l'accantonamento di somme nei bilanci annuali e pluriennali di anno in anno rese congrue con apposite delibere. Tale somme rivestono la qualifica di spese eccezionali a carattere straordinario ai sensi del comma 5.

Il comma 3, dell'art. 268-*ter* ribadisce quanto previsto in tema di effetti prodotti dalla procedura ordinaria dall'art. 248, comma 4, sulla sospensione delle procedure

esecutive poste in essere dai creditori fino a ultimazione della procedura straordinaria, a pena di nullità.

La procedura si termina con la predisposizione dei piani di impegno annuali e pluriennali che vengono sottoposti alla valutazione della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali e successivamente approvati dal Ministero dell'Interno, il quale dichiara la chiusura del dissesto.

Alla chiusura della procedura sarà possibile il verificarsi di due casistiche: la redazione del piano di estinzione in quanto tutto il pregresso è stato ripianato oppure nel caso in cui non sia stato possibile raggiungere tale risultato neanche grazie al ricorso alla procedura straordinaria l'indebitamento torna a gravare sull'ente, il quale a questo punto potrà vedersi aggredito attraverso le azioni esecutive in precedenza sospese.

## CAPITOLO 3 – La Situazione del dissesto finanziario in Italia

### 1. Oggetto, finalità e metodologia della ricerca

Dall'entrata in vigore della normativa che disciplina il dissesto finanziario degli enti locali, nel 1989, è passato quasi un quarto di secolo e più precisamente 24 anni. In questo periodo, la normativa di riferimento e la materia hanno subito profondi cambiamenti, con i quali il legislatore ha cercato continui aggiustamenti e modifiche per permettere la tutela di tutti gli interessi in gioco quando un ente locale entra nella fase del dissesto, siano questi quelli dei creditori, che della comunità e dell'ente locale stesso. Dall'entrata in vigore i dissesti dichiarati in Italia dal 1989 ai primi due mesi del 2012 sono stati 461 tra comuni e Province.

Alla luce di quanto appena detto, con il presente studio si cerca di fare luce sul fenomeno oggetto di indagine dall'entrata in vigore della disciplina ad oggi prima tramite un'analisi della situazione italiana degli enti locali in dissesto finanziario. Tale studio viene condotto attraverso le analisi delle relazioni annuali sulla gestione finanziaria degli enti locali redatte dalla Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie per gli esercizi 2007/2008, 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011. Il presente lavoro parte dalla disamina del fenomeno a livello nazionale attraverso diversi punti di vista e classificazioni:

- ✓ per concentrazione temporale, ossia viene preso in riferimento l'anno in cui è avvenuta la dichiarazione di dissesto tracciando un trend storico del fenomeno;
- ✓ per concentrazione demografica, ossia viene analizzato il dissesto in relazione alla classe dimensionale demografica di appartenenza degli enti (comuni e province);
- ✓ per concentrazione territoriale, attraverso la classificazione per aree geografiche utilizzate dall'Istat e dal Ministero dell'Interno, quali:
  - Nord-ovest: Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta.
  - Nord-Est: Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Veneto;
  - Centro: Lazio, Marche, Toscana ed Umbria;
  - Sud Italia: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia;
  - Isole o Italia insulare: Sardegna, Sicilia.

Successivamente, si è scelto di focalizzare lo studio del fenomeno sull'area del Sud d'Italia, che abbraccia le regioni del Mezzogiorno e le Isole, in considerazione del fatto che dei 461 dissesti dichiarati ben 367 si sono concentrati in questa parte del territorio Italiano.

La seconda fase del presente lavoro si è concentrata sui dissesti finanziari dichiarati negli anni successivi all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione Italiana. Tale riforma come detto nel capitolo precedente ha costituito una vera e propria linea spartiacque tra vecchia disciplina e nuova disciplina del dissesto, in special modo per quanto concerne la gestione del pregresso e della possibilità di richiedere un mutuo pluriennale con oneri a carico dello Stato per la relativa liquidazione dello stesso.

L'analisi è stata condotta sui 23 dissesti dichiarati negli anni 2010, 2011 e primi due mesi del 2012 analizzando le cause che li hanno originati riscontrate dalla Corte dei Conti con le relazioni annuali 2010, 2011 e 2012. L'analisi di tale periodo ha tre obiettivi:

1. cercare di vedere se è possibile ricostruire un modello di ente locale dissestato medio mettendo a confronto le cause che li hanno originati;
2. operare un confronto tra i dissesti dichiarati ante D.Lgs. n. 149/2011 e quelli indotti con la procedura di dissesto guidata prevista dallo stesso decreto e di conseguenza vedere se c'è differenza tra forza del dettato normativo *ex ante* e *ex post* decreto legislativo n. 149.

La terza fase della ricerca si concentra sul caso del dissesto finanziario di un Comune di circa 3.000. In merito si è proceduto a intervistare l'ex Sindaco e l'ex responsabile finanziario in carica al momento della dichiarazione di dissesto. Le interviste sono state condotte con l'approccio d'indagine "qualitativi" attraverso interviste non strutturate, trascritte e analizzate, per mettere in luce il punto di vista di due attori che vivono in prima persona cosa significa affrontare un dissesto finanziario per un ente locale di piccole dimensioni come quello analizzato. La scelta di un ente di queste dimensioni è stata compiuta in quanto i comuni più colpiti dal dissesto hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Il tutto è stato lasciato anonimo in quanto non si è ottenuta la necessaria autorizzazione per la divulgazione dell'identità dei dati da parte dei soggetti intervistati.

La natura dello studio è di tipo interpretativo con finalità descrittivo-esplicative del fenomeno del dissesto finanziario in Italia in termini di dimensione demografica, localizzazione geografica degli enti e di sviluppo nel tempo del fenomeno. Il presente lavoro si propone inoltre di cercare di capire la forza del contesto normativo di riferimento e delle cause che lo determinano.

Studio che alla luce dello stesso può costituire un punto di partenza per nuove ricerche tese a un confronto con gli effetti che produrrà sulla materia l'impatto prodotto dal nuovo Decreto Legislativo n. 174/2012 convertito, con modificazione, dalla Legge n. 213/2012 in materia di Piano di riequilibrio pluriennale a cui potranno accedere gli enti locali che presentano condizioni di deficitarietà strutturale che potrebbe condurre, se non vengono posti in essere correttivi nella gestione dell'ente stesso, al dissesto finanziario, effetti che al momento non è possibile apprezzare data la recentissima introduzione dello stesso. Obiettivo delle nuove ricerche che potrà essere condotto ed esteso anche in ottica internazionale per ulteriori confronti.

## 2. Analisi del fenomeno del dissesto finanziario in Italia dal 1989 a oggi

Il fenomeno del dissesto finanziario in Italia, da quanto emerge dai dati forniti dalla Corte dei Conti, è rappresentato da un numero abbastanza esiguo di 461 enti locali, circa il 5% degli enti presenti sul territorio nazionale, che hanno dichiarato il dissesto dall'entrata in vigore della disciplina nel 1989 fino a febbraio 2012.

Tra gli enti dissestati, per la loro importanza, spiccano la Provincia e il Comune di Napoli, che hanno dichiarato il dissesto nel 1993, e la città di Alessandria, che proprio di recente - luglio 2012- lo ha dichiarato.

Tra gli altri enti comunali in dissesto spiccano, inoltre, per importanza e dimensione, grandi città come Enna, Taranto, Potenza e Benevento. È singolare come Provincia e Comune di Napoli abbiano dichiarato il dissesto a distanza di 20 giorni l'uno dall'altro, il 3 maggio 1993 il Comune e, successivamente, il 26 maggio dello stesso mese la Provincia, segno di un malessere diffuso nella gestione di entrambi gli enti locali. Mentre un triste primato viene assegnato a sette enti locali che hanno dovuto affrontare il dissesto per ben due volte, nella fattispecie i Comuni interessati sono dislocati cinque in Campania: Arpaia (AV), Lauro (AV) Lungro (CS), Casal di Principe

(CE) e Roccamonfina (CE); uno in Molise, Rionero Sannitico (IS) e uno in Calabria, Soriano Calabro (VV).

Ulteriore aspetto di non poco conto è il fatto che 339 enti dissestati in Italia, circa il 74% del totale, vede coinvolte le regioni che appartengono all'area geografica del Sud Italia, quasi ci fosse un "fenomeno nel fenomeno" del dissesto. Di seguito viene esposta una rappresentazione grafica del territorio italiano e della distribuzione degli enti dissestati per Regione di appartenenza.



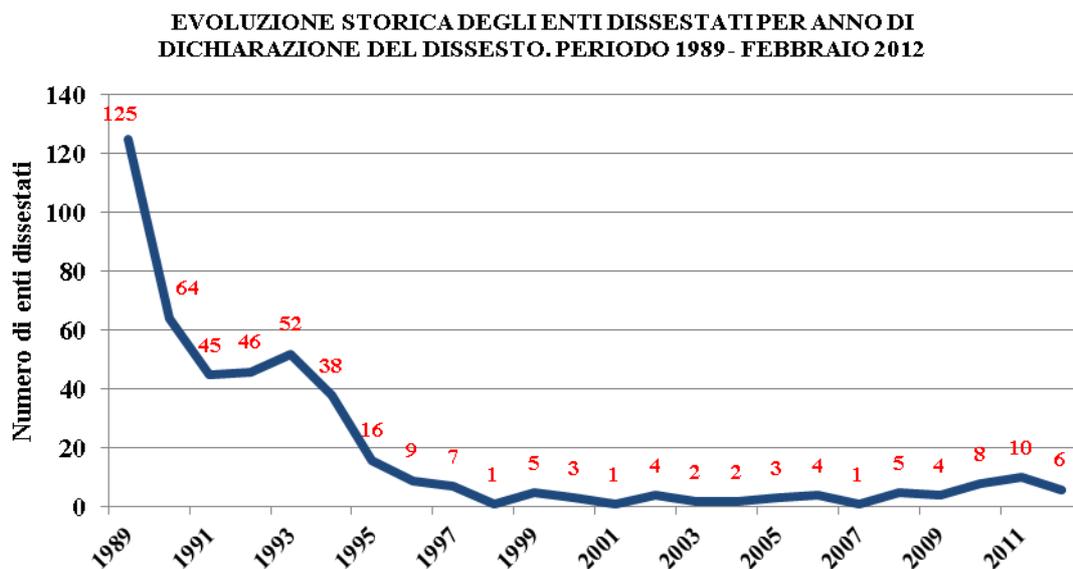
## 2.1. Evoluzione nel tempo del dissesto

L'andamento storico del dissesto in Italia ha subito una grande spinta nei primi anni di sviluppo del fenomeno. Basti pensare che dei 461 dissesti dichiarati ben 370

(prosp. n. 2 in calce al paragrafo), ovvero circa l'80% del totale, lo sono stati nei primi 6 anni di vita dell'istituto. Un vero e proprio *boom*, presumibilmente legato alla crescente spesa pubblica che negli anni precedenti si era andata accumulando per via del grande intervento dello Stato nell'economia nella società.

Il *trend* che comunque si è mantenuto alto fino al 1997 ha comunque subito un andamento verso il basso nel tempo fino a toccare la quota minima di un ente dissestato per anno per tre anni consecutivi, nel 1998, 2001 e 2007, segno che comunque dopo l'elevato numero iniziale di dichiarazioni si è avuto uno decremento del fenomeno. Tuttavia negli ultimi anni si registra un'inversione di tendenza, a partire dal 2008, con la ripresa delle dichiarazioni di dissesto finanziario da parte degli enti locali, come si può vedere dal grafico seguente (Graf. n. 3.1).

**Grafico n. 3.1**



Fonte: elaborazione dati Corte dei Conti (2012).

Il gran numero di dissesti degli ultimi anni, probabilmente, è da addebitare alla crescente spesa pubblica e a una cattiva gestione della stessa. È anche vero, però, che un forte impulso al ricorso all'istituto del dissesto è stato alimentato dalla possibilità di ricorrere al mutuo con oneri a carico dello Stato, che gli enti avevano facoltà di richiedere in caso di dissesto prima dell'entrata in vigore della riforma Costituzionale, avvenuta nel 2001 con la Legge Costituzionale n. 3. Tale opportunità consentiva agli enti di trasferire l'onere economico provocato dal dissesto dalla comunità locale a quella nazionale mediante un mutuo pluriennale elargito dalla Cassa Depositi e Prestiti. In una relazione del 2012 la Corte dei Conti (2012) rileva come molti enti sfruttassero questa opportunità, irregolarmente, dichiarando il dissesto pur non ricorrendone le condizioni, lucrando sugli aiuti elargiti dallo Stato.

In calce è riportato il prospetto n. 1 dei mutui concessi fino al 2001 da cui si evince l'andamento del ricorso agli stessi dagli enti locali. Analizzando il prospetto si vede come il massiccio ricorso ai mutui, circa l'88% delle risorse richieste, sia concentrato negli anni che vanno dal 1996 al 2001.

Successivamente, essendo stata soppressa questa possibilità, gli amministratori di molti enti locali devono aver ritenuto più conveniente non ricorrere alla dichiarazione di dissesto in quanto i costi dello stesso ricadevano interamente a carico della collettività con tutte le ripercussioni e le conseguenze che ne derivano in termini di aumento delle

aliquote e tariffe delle imposte, tasse e tributi, contraccolpi economico-sociali sulla collettività e di carattere politico a carico dei politici e amministratori dell'ente ed infine blocco nello sviluppo degli investimenti, in quanto le risorse finanziarie diversamente devolvibili a tale obiettivo sono assorbite dalla procedura di dissesto.

Tale nuova situazione ha reso molto difficile il risanamento degli apparati pubblici sia per le motivazioni appena esposte che per le gravi condizioni finanziarie in cui si trovano gli enti locali, come risulta dall'indagine ispettiva condotta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (2009) – in seguito chiamato il MEF – la quale ha messo in risalto il fatto che, tra gli enti locali, quelli che versano in condizione peggiori sono i Comuni rispetto alle Province.

È stato evidenziato come le differenze tra le due tipologie di enti sia da imputare alle diverse funzioni svolte e alla diversa struttura delle entrate correnti. Basti pensare che negli ultimi vent'anni il sistema di finanza nazionale è passato dal modello di finanza derivata a quello di finanza autonoma. Tale situazione ha rimodulato la provenienza del flusso delle entrate correnti. Nella fattispecie, si è passati da un rapporto 70% trasferimenti erariali e 30% entrate proprie, negli anni '90, al completo ribaltamento delle stesse percentuali ovvero al 30% di trasferimenti erariali e 70% di entrate proprie, negli anni 2000 (Nigro, 2006). Coticché, la situazione creatasi ha pesato maggiormente sugli enti comunali, in special modo di piccole e medie dimensioni, in relazione al crescente carico di funzioni/servizi a cui gli stessi devono far fronte. Situazione che li ha costretti a lavorare in condizioni di sofferenza. Basti ricordare che gli stessi non possono agire liberamente sul volume delle risorse cercando di incrementarle in quanto, ancora, dotati di ridotta autonomia impositiva.

Il MEF nell'indagine ha rilevato come le difficoltà maggiori degli enti si concentrino negli equilibri di cassa, nella gestione dei residui, in special modo quelli di parte attiva, nella gestione dell'andamento della spesa corrente, a conferma di quanto già detto in precedenza, e dei relativi equilibri di parte corrente.

In ultimo, è stato rilevato come gli enti siano carenti, in sede di bilancio, in merito alla consistenza e veridicità dei risultati di amministrazione e di debiti fuori bilancio, spiegando come questi generino un fenomeno che nei casi più gravi si trasforma in una vera e propria patologia, che quando rimane sommersa crea i problemi maggiori. La portata di quest'ultimo fenomeno si può capire dalle parole utilizzate dal MEF quando dice che **“il debito fuori bilancio da evento di straordinario nella gestione dell'ente è divenuto ordinaria modalità di gestione della spesa”** e che costituisce **“una prassi consolidata”** per quegli enti che vertono in condizioni finanziarie più critiche oppure come anche definisce il fenomeno Giuncato (2006) chiamando i debiti fuori bilancio **“il bubbone nascosto dell'ordinamento finanziario”**.

PROSPETTO n. 1

ENTI IN DISSESTO CHE HANNO USUFRUITO DI MUTUI CONCESSI DAL 1990 AL 2001 CON ONERI A CARICO DELLO STATO

REGIONE	DATI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTALE PER REGIONE
PIEMONTE	n. ente							2	2					4
	mutuo							59	409					468
LOMBARDIA	n. ente			2			2	1	4	1	1		1	12
	mutuo			264			2.012	91	496	162	314		126	3.465
LIGURIA	n. ente			1			1			1				3
	mutuo			778			82			650				1.510
VENETO	n. ente			1				1						2
	mutuo			12.626				479						13.105
EMILIA ROMAGNA	n. ente			1		1	2	1	1	1				7
	mutuo			1.988		297	1.360	941	679	789				6.054
TOSCANA	n. ente		1	1				1				1		4
	mutuo		520	425				2.667				656		4.268
UMBRIA	n. ente		1			1		1	1					4
	mutuo		478			8.824		1.103	590					10.995
MARCHE	n. ente		1				1	1	1					4
	mutuo		89				802	564	441					1.896
LAZIO	n. ente	1	1	5	1		1	2	13	3	1		2	30
	mutuo	2.392	229	1.963	393		422	5.833	28.483	3.208	1.002		2.938	46.863
ABRUZZO	n. ente		1	3	1		1	1	6	1	1			15
	mutuo		301	232	1.279		61	484	15.744	661	1.310			20.072
MOLISE	n. ente		2	3				4			1			10
	mutuo		382	514				1.107			927			2.930
CAMPANIA	n. ente		1	8	1		1	4	24	14	11	5	7	76
	mutuo		443	5.242	375		355	10.960	77.208	337.517	26.145	25.819	23.839	507.903
PUGLIA	n. ente	1	4	5	1	1	2	4	5	1	1	1	1	27
	mutuo	1.638	1.639	6.114	1.484	1.383	548	6.827	18.432	1.800	2.537	2.112	1.534	46.048
BASILICATA	n. ente			1				2	2	3	4		2	14
	mutuo			1.078				1.109	3.516	3.711	5.438		2.183	17.035
CALABRIA	n. ente	1		13	8	4	8	8	22	11	13	9	4	101
	mutuo	248		13.203	8.611	3.266	11.348	13.774	30.819	20.071	18.778	22.290	5.554	147.962
SICILIA	n. ente							1	3	4	4	1	2	15
	mutuo							933	2.176	12.436	10.026	3.785	3.831	33.187
SARDEGNA	n. ente		1			1								2
	mutuo		724			6.690								7.414
<b>TOTALE ENTI</b>		<b>3</b>	<b>13</b>	<b>44</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>34</b>	<b>84</b>	<b>40</b>	<b>37</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>330</b>
<b>TOTALE MUTUO</b>		<b>4.278</b>	<b>4.805</b>	<b>44.427</b>	<b>12.142</b>	<b>20.460</b>	<b>16.990</b>	<b>46.931</b>	<b>178.993</b>	<b>381.005</b>	<b>66.477</b>	<b>54.662</b>	<b>40.005</b>	<b>871.175</b>

Fonte: Corte Dei Conti: 2008

## ENTR DISSESTATI CLASSIFICATI PER REGIONE E ANNO DI DICHIARAZIONE DEL DISSESTO – A FEBBRAIO 2012

REGIONE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTALE PER REGIONE
PIEMONTE		1	2	1	1																			1	6
LOMBARDIA		3	3	5	1	1					1												1		15
LIGURIA	1			2																			1		4
VENETO	1			1				1																	3
EMILIA ROMAGNA	1		4	1		1			1																8
TOSCANA	3	1																					1		5
UMBRIA	2	1				1																			4
MARCHE	2	1	1			1									1										6
LAZIO	7	2	5	2	7	3	3	2		1		2		1			1	1		1	2	2	1		43
ABRUZZO	6	1	1	4	1	1	3														1				18
MOLISE	4	4		1	2	1															1	2			15
CAMPANIA	18	18	10	12	22	14	2	1	5		2	1		1	1	1		2		1		3	4	3	121
PUGLIA	21	4	2	4	2		1												1						35
BASILICATA	4	3	3	1	3	2	2	1																	19
CALABRIA	51	22	13	10	11	7	2	3	1		1		1	1	1					3		1	1	2	131
SICILIA	2	3	1	2	2	6	3	1			1						2	1					1		25
SARDEGNA	2													1											3
<b>TOTALE PER ANNO</b>	<b>125</b>	<b>64</b>	<b>45</b>	<b>46</b>	<b>52</b>	<b>38</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>461</b>

Fonte: elaborazione da Corte dei Conti (2012)

## 2.3 Distribuzione per classe demografica

Se si analizza il problema del dissesto finanziario dal punto di vista delle classi demografiche di appartenenza delle Province e Comuni, a prima vista, si vede come gli enti locali più colpiti dal fenomeno, in valore assoluto, sono quelli di piccole dimensioni (prosp. n. 3. e dal graf. n. 3.2).

La classe demografica più colpita in valore assoluto dal dissesto è la terza, dai 1.000 ai 2.000 abitanti (Danielli, Pittalis; 2010), quasi un quarto dell'intera popolazione degli enti dissestati, pari a 105 ossia il 23% circa. Se si procede ad ulteriore esame dei dati, si trova conferma che gli enti più piccoli sono quelli più colpiti con ben il 70% degli enti al di sotto dei 5.000 abitanti mentre, se si estende l'analisi ai comuni di medie dimensioni, includendo quelli al di sotto dei 10.000 abitanti, si arriva a toccare l'85% dell'intera popolazione dei dissesti (graf. n. 3.3). A conferma di quanto già detto all'inizio del paragrafo, i comuni di piccola e media dimensione che sono maggiormente colpiti dal fenomeno riguardano la zona del Sud Italia.

A corollario del fatto che i comuni a soffrire di più sono quelli di piccole dimensioni, vi è il fatto che solo il 2% circa 8 enti locali di grandi dimensioni, con popolazione superiore alle 60.000 unità, sono finiti in default dal 1989 al 2012, unificando insieme gli enti ricompresi tra la IX e la XII classe. Percentuale che sale al 7% se il limite inferiore della popolazione passa dalle 60.000 alle 20.000 unità, e gli enti in default passano da 8 a 34. Numeri davvero esigui tra gli enti di piccole dimensioni. C'è da dire che quando il default però colpisce enti di dimensioni grandi, come nel caso delle Province di Napoli e Alessandria e del Comune di Napoli, Enna, Taranto, solo per fare alcuni nomi, le proporzioni dei numeri raggiungono cifre di una certa importanza, basti vedere quanto riportato in merito del default che ha colpito la Provincia di Alessandria al paragrafo 2.3.1 del secondo capitolo.

PROSPETTO n. 3

### ENTI DISSESTATI CLASSIFICATI PER CLASSE DEMOGRAFICA – A FEBBRAIO 2012

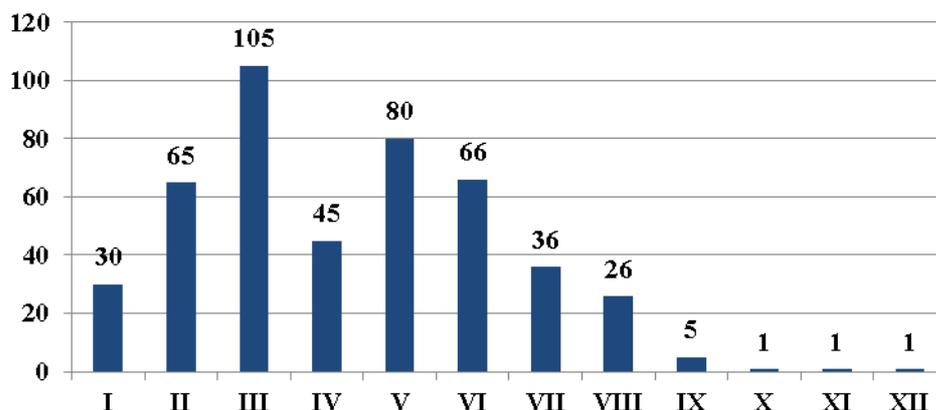
REGIONE	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	TOTALE PER REGIONE
PIEMONTE	4	1							1				6
LOMBARDIA	4	5	3		2	1							15
LIGURIA	1	1	2										4
VENETO							1	2					3
EMILIA			4	1	3								8
TOSCANA		1	1			2	1						5
UMBRIA			1	2				1					4
MARCHE		1	3	1	1								6
LAZIO	7	5	7	2	9	2	5	5	1				43
ABRUZZO	5	2	5	3	1	1		1					18
MOLISE	3	8	3			1							15
CAMPANIA	2	15	26	10	15	20	16	13	2		1	1	121
PUGLIA			4	3	9	16	1	1		1			35
BASILICATA		4	5	3	3	2	1		1				19
CALABRIA	2	21	36	19	32	15	6						131
SICILIA	2	1	5	1	4	5	5	2					25
SARDEGNA					1	1		1					3
<b>TOTALE PER</b>	<b>30</b>	<b>65</b>	<b>105</b>	<b>45</b>	<b>80</b>	<b>66</b>	<b>36</b>	<b>26</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>461</b>

Fonte: elaborazione da Corte Dei Conti (2012).

CLASSI DEMOGRAFICHE PER ABITANTI							
I	MENO DI 500	IV	2.000 - 2.999	VII	10.000 - 19.999	X	100.000 - 249.999
II	500 - 999	V	3.000 - 4.999	VIII	20.000 - 59.999	XI	250.000 - 499.999
III	1.000 - 1.999	VI	5.000 - 9.999	IX	60.000 - 99.999	XII	500.000 E OLTRE

Grafico n. 3.2

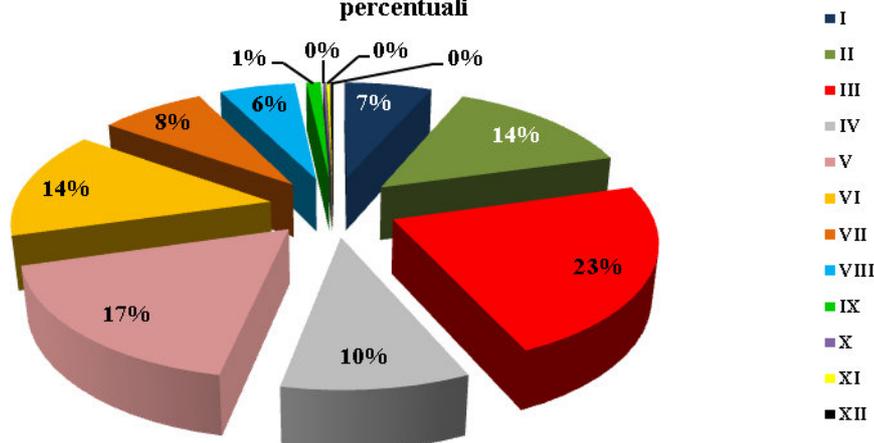
Enti dissestati classificati per regione e anno di dichiarazione del dissesto



Fonte: elaborazione dati Corte dei Conti (2012)

Grafico n. 3.3

Enti dissestati classificati per classi demografiche in valori percentuali



Fonte: elaborazione dati Corte dei Conti (2012)

## 2.3 Distribuzione per aree geografica

Per ultimo viene analizzato il fenomeno dal punto di vista della sua distribuzione geografica per aree di concentrazione. Le aree utilizzate ai fini della classificazione sono 5 e sono quelle utilizzate nelle sue ricerche dall'Istat, già citate all'inizio del capitolo, che si riportano nuovamente per questioni di utilità qui di seguito:

- Nord-ovest: Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta.
- Nord-Est: Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Veneto;
- Centro: Lazio, Marche, Toscana ed Umbria;
- Sud Italia: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia;
- Isole o Italia insulare: Sardegna, Sicilia.

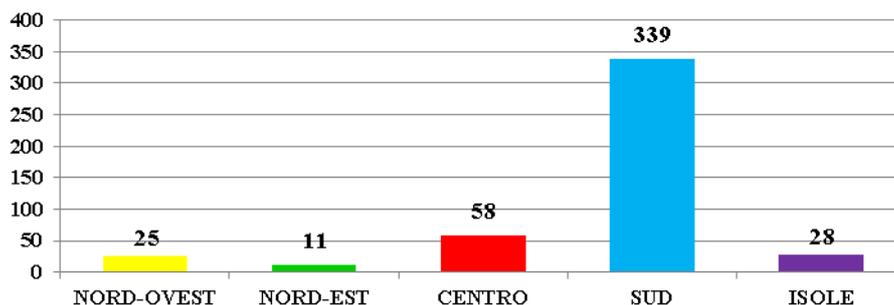
Dall'analisi dei dati (Graf. n. 3.4), si vede chiaramente come il fenomeno sia rappresentato da un numero maggiore di dissesti concentrati nell'area del Sud d'Italia,

situazione che conta 339 enti dissestati circa il 74% dell'intera popolazione degli enti in default (Graf. n. 3.5). Di converso, fanno da contraltare gli esigui numeri, pressoché nulli se confrontati con quelli del Sud d'Italia, i dissesti dichiarati nel Nord-Ovest (n. 25 dissesti, circa il 5%), Isole (n. 28 dissesti, circa il 5%) e in misura davvero minima nel Nord-Est (n. 11 dissesti, circa il 2%).

Davvero emblematico è l'esempio delle Regioni Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia che al loro "attivo" non contano alcun caso di dissesto. Al contrario, Regioni come Campania e Calabria segnano tra i loro numeri ben 252 dissesti dichiarati da sole, di cui 121 in Campania e 131 in Calabria, a rappresentare, come già detto, un fenomeno nel fenomeno.

**Grafico n. 3.4**

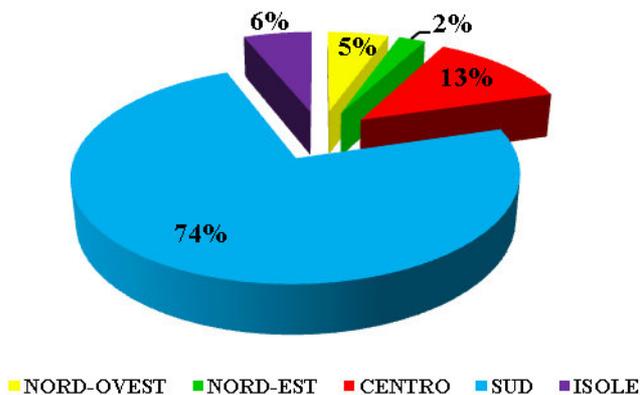
**Distribuzione degli enti dissestati in Italia classificati per aree territoriali in valori assoluti**



Fonte: elaborazione dati Corte dei Conti (2012)

**Grafico n. 3.4**

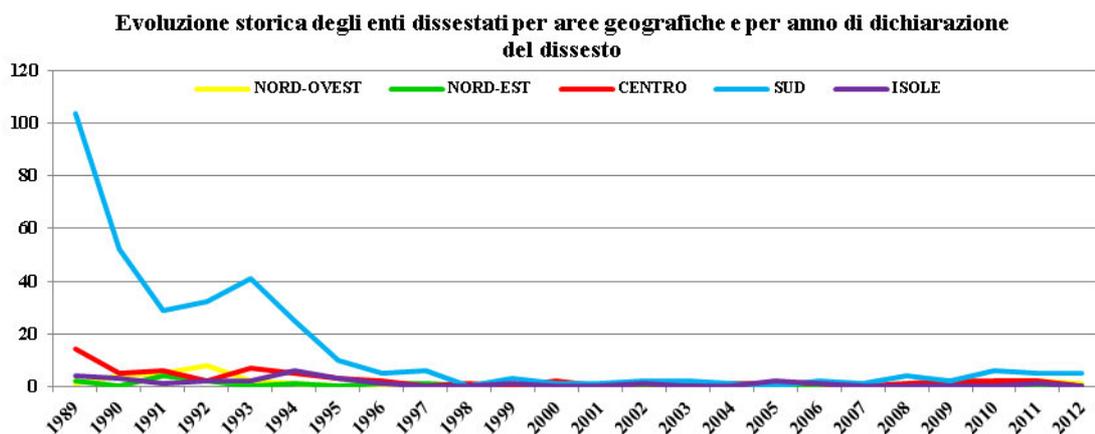
**Distribuzione degli enti dissestati in Italia classificati per aree territoriali in valori percentuali**



Fonte: elaborazione dati Corte dei Conti (2012)

È interessante notare come l'evoluzione storica dei dissesti in Italia per aree geografiche, nella formazione del trend nazionale, l'area del Sud sia dominante rispetto alle quattro aree (Graf. n. 3.5). Tale situazione è rappresentata da una sproporzione nei numeri che indica uno stato di malessere e sofferenza concentrati in questa parte del Paese, dove peraltro un peso elevato lo determinano la Calabria e Campania, come verrà analizzato nel paragrafo 3.2.1.

Grafico n. 3.5



Fonte: elaborazione dati Corte dei Conti (2012)

Prima di analizzare il fenomeno Calabria/Campania, tre Regioni meritano un minimo di attenzione in quanto da sole esprimono un numero abbastanza significativo di dissesti se confrontanti con il resto della loro area di classificazione. Queste sono il Lazio, con 43 enti dissestati, la Puglia, con 35, e la Sicilia, con 25. infatti

Infatti, confrontando i valori delle regioni Lazio, Puglia e Sicilia con i dati del resto del fenomeno e con i casi “Campania” e “Calabria”<sup>62</sup>, a prima vista, il risultato ottenuto direbbe di un fenomeno abbastanza contenuto, visto che gli enti dissestati rappresentano rispettivamente il 9,33%, il 7,59% e 5,42% dell’intera popolazione dei dissesti. Di converso la stessa cosa non si può dire se il livello di analisi passa dal rapporto Regione/contesto nazionale a quello Regione/area geografica di appartenenza.

Precisamente, mentre per la Puglia le cose non sembrano cambiare di molto in quanto i 35 dissesti rappresentano solamente il 10,32% dell’area del Sud per Lazio e Sicilia il fenomeno assume tutta un’altra dimensione. Il Lazio da solo rappresenta il 74,13% degli enti dissestati al Centro mentre la Sicilia da sola rappresenta l’89,29% degli enti dissestati nelle Isole (Graf. n. 3.6 e n. 3.7).

Invece, se si mettono in correlazione i valori assoluti degli enti dissestati con gli abitanti residenti nelle rispettive aree geografiche di appartenenza (Tab. n. 3.1 e Tab. 3.2), si constata che anche in questi termini il Lazio rappresenta valori che al suo interno lasciano poco scampo a questa Regione, confermando il ruolo negativo che la stessa riveste in termini di contributo all’area di appartenenza, e posizionandosi sempre al vertice con valori che lasciano pochi spazi e dubbi di interpretazione. Mentre per la Sicilia non si può dire la stessa cosa. Infatti, a fronte del numero di dissesti che da sola realizza all’interno della sua area di appartenenza, corrisponde una popolazione residente quattro volte maggiore rispetto a quella della Sardegna ridimensionando leggermente il peso del fenomeno.

<sup>62</sup> Il Ministero dell’Interno ha studiato dettagliatamente il fenomeno andando a verificarne le relative caratteristiche al punto tale che si è spinti a identificare e definire gli stessi come il “modello Calabria” e il “modello Campania” (come citato in Giuncato, 2006).

Tabella n. 3.1

AREA CENTRO

REGIONI	ABITANTI	%	DISSESTI	%
LAZIO	5.500.022	47%	43	74%
TOSCANA	3.667.780	32%	5	9%
UMBRIA	883.215	8%	4	7%
MARCHE	1.540.688	13%	6	10%
<b>TOTALI</b>	<b>11.591.705</b>	<b>100%</b>	<b>58</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione dati Istat popolazione residente al 1 gennaio 2012 con dati Corte dei Conti febbraio 2012.

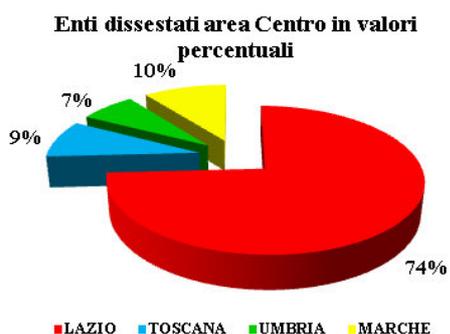
Tabella n. 3.2

AREA ISOLE

REGIONI	ABITANTI	%	DISSESTI	%
SICILIA	5.557.276	60%	43	90%
SARDEGNA	3.692.828	40%	5	10%
<b>TOTALI</b>	<b>9.250.104</b>	<b>100%</b>	<b>48</b>	<b>100%</b>

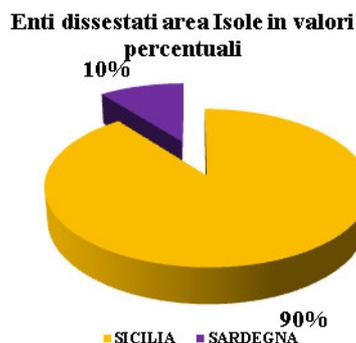
Fonte: elaborazione dati Ista popolazione residente al 1 gennaio 2012 con da dati Corte dei Conti febbraio 2012.

Grafico n. 3.6



Fonte: elaborazione dati Corte dei Conti (2012)

Grafico n. 3.7

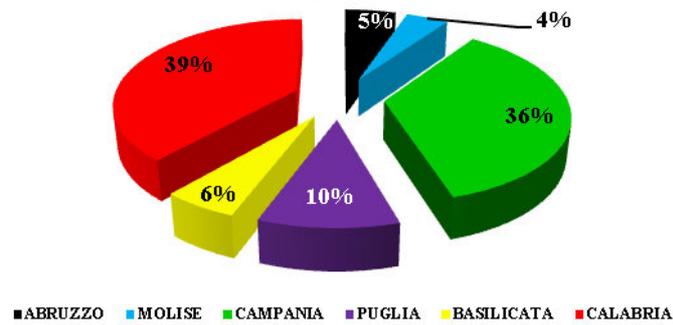


### 2.3.1. Un fenomeno nel fenomeno – Calabria e Campania

Un cenno a parte meritano quelli che sono stati il “modello Calabria” e il “modello Campania”, per usare le definizioni date dal Ministero dell’Interno (*op.cit.*). Queste due Regioni rappresentano l’aspetto più critico del fenomeno del dissesto. Basti pensare che da sole contano rispettivamente il 39% e il 36% dei dissesti dichiarati nell’area del Sud d’Italia, pari a 131 e 121 casi di dissesto, che se sommate insieme danno 252 casi di dissesto ovvero il 75% dei casi presenti nell’area del Sud (Graf. n. 3.8 e Graf. n. 3.9).

**Grafico n. 3.8**

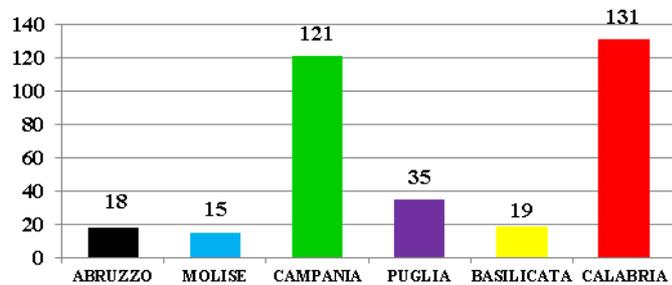
**Distribuzione degli enti dissestati del Sud d'Italia in valori percentuali**



Fonte: elaborazione dati Corte dei Conti (2012)

**Grafico n. 3.9**

**Distribuzione degli enti dissestati del Sud d'Italia in valori assoluti**

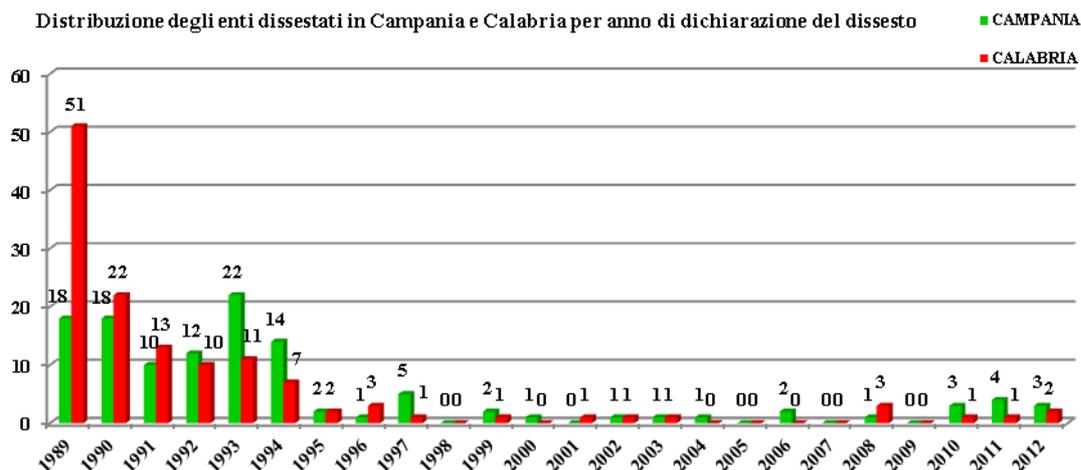


Fonte: elaborazione dati Corte dei Conti (2012)

Queste cifre rendono bene l'idea della dimensione del fenomeno e, relativizzate al resto del paese, rappresentano il fatto che un caso su due dei dissesti avvenuti in Italia è stato dichiarato in Calabria o in Campania. Anche per queste due Regioni l'andamento storico del fenomeno mostra come i dissesti nel tempo si siano concentrati nei primi anni di entrata in vigore della normativa sul dissesto (Graf. n. 3.10) rispettando un po' quello che è stato il filo conduttore dei dissesti dichiarati nel resto del paese.

Una differenza tra le due Regioni degna di nota la rappresenta l'anno 1989, durante il quale in Calabria sono stati registrati quasi il triplo dei dissesti rispetto a quelli registrati in Campania, ben 51 contro 18. Per il resto negli anni successivi al 1994 si contano dissesti in numero contenuto, nell'ordine di poche un'unità per anno. Una leggera inversione si registra a partire dall'anno 2010 dove si conta qualche caso in più di dissesto.

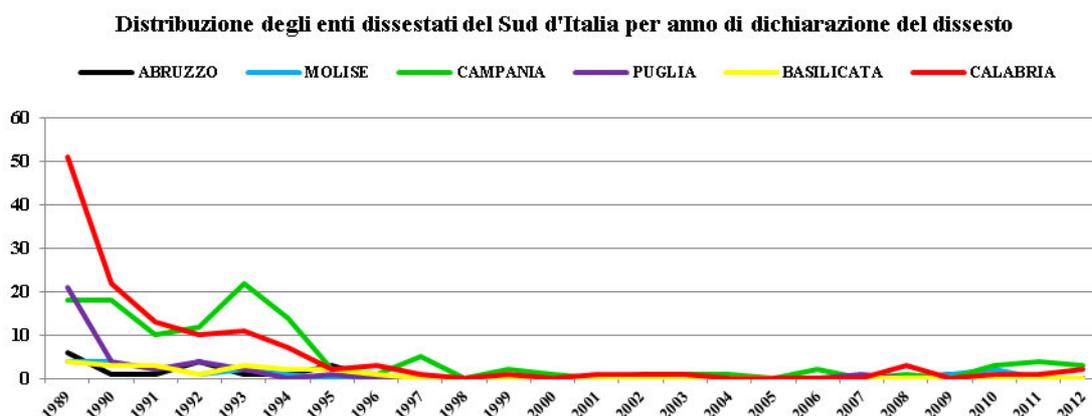
**Grafico n. 3.10**



Fonte: elaborazione dati Corte dei Conti (2012)

Anche dal punto di vista dell'evoluzione storica dei dissesti nell'area del Sud si evidenzia come le due Regioni (Campania e Calabria) siano dominanti sull'andamento storico, andamento che soprattutto nei primi anni, dal 1989 al 1995, segna differenze nei numeri davvero ampie dove l'unica Regione del Sud che presenta numeri importanti è la Puglia, numeri che a confronto con quelli delle Calabria e Campania vengono ridimensionati (Graf. n. 3.11).

**Grafico n. 3.11**

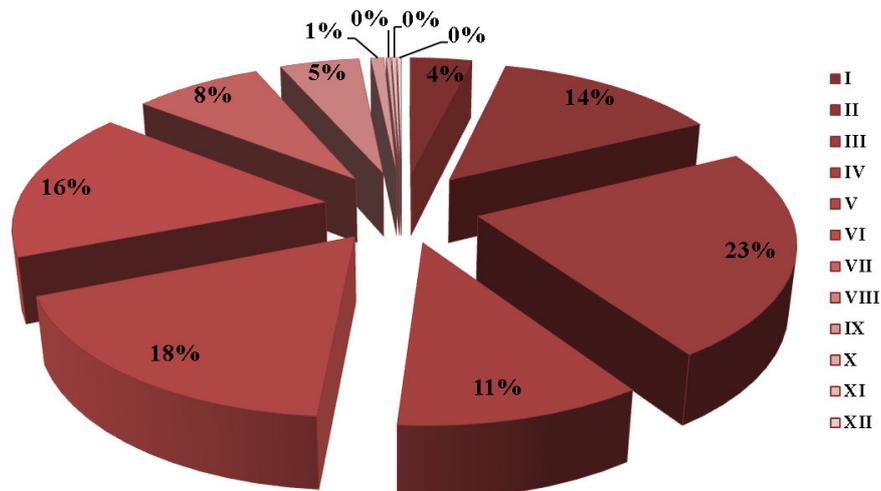


Fonte: elaborazione dati Corte dei Conti (2012)

Anche dal punto di vista demografico la Calabria e Campania mostrano come le classi a essere colpite di più dal fenomeno sono quelle intermedie. Per quanto concerne la situazione della Calabria, le fasce più interessate del fenomeno sono quelle ricomprese tra la seconda e la sesta, con i picchi maggiori nella terza e quinta, in linea con quello che è il trend nazionale.

**Grafico n. 3.12**

**Enti dissestati in Calabria classificati per classe demografica**



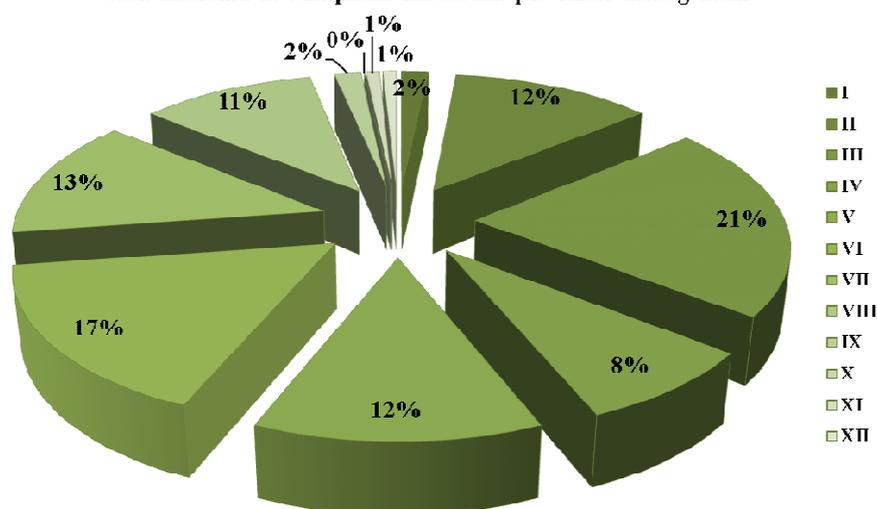
Fonte: elaborazione dati Corte dei Conti (2012)

CLASSI DEMOGRAFICHE PER ABITANTI							
I	MENO DI 500	IV	2.000 - 2.999	VII	10.000 - 19.999	X	100.000 - 249.999
II	500 - 999	V	3.000 - 4.999	VIII	20.000 - 59.999	XI	250.000 - 499.999
III	1.000 - 1.999	VI	5.000 - 9.999	IX	60.000 - 99.999	XII	500.000 E OLTRE

Anche per quanto riguarda la Campania le fasce più colpite sono quelle intermedie con i picchi di incidenza che si registrano nella terza e sesta classe di popolazione.

**Grafico n. 3.13**

**Enti dissestati in Campania classificati per classe demografica**



Fonte: elaborazione dati Corte dei Conti (2012)

CLASSI DEMOGRAFICHE PER ABITANTI							
I	MENO DI 500	IV	2.000 - 2.999	VII	10.000 - 19.999	X	100.000 - 249.999
II	500 - 999	V	3.000 - 4.999	VIII	20.000 - 59.999	XI	250.000 - 499.999
III	1.000 - 1.999	VI	5.000 - 9.999	IX	60.000 - 99.999	XII	500.000 E OLTRE

#### 4. Un confronto tra enti in dissesto finanziario ed enti soggetti alla procedura del dissesto guidato ex D.Lgs. 149/2011

Il secondo passo della ricerca consiste nell'analizzare le Relazioni annuali della Corte dei Conti per cercare di individuare quali sono le cause più ricorrenti nelle dichiarazioni di dissesto degli Enti Locali e quali sono i rilievi mossi dalle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti in materia di procedura di "Dissesto Guidato" introdotta con il D.Lgs. n. 149/2011, al fine di poter determinare se è possibile individuare il profilo medio di un ente dissestato e, successivamente, mediante il confronto con gli enti sottoposti alla procedura di dissesto guidato, se sia possibile determinare, a seguito dell'entrata in vigore di quest'ultima, un diverso potere coercitivo della norma sugli enti locali per il ricorso alla deliberazione di dissesto finanziario.

A tale scopo, si è proceduto prima a scegliere quali enti studiare tra i 49 dichiarati successivamente all'entrata in vigore della riforma Costituzionale del 2001, attuata con L.Cost. n. 3, la quale ha determinato una vera e propria inversione di tendenza nel numero delle dichiarazioni di dissesto e nelle modalità di trattamento tra quelle avvenute anteriormente a questa e le successive (Corte dei Conti, 2012). Gli enti dissestati prescelti sono 23, il 47% del totale post riforma, e si riferiscono ai dissesti dichiarati del periodo 2010 – febbraio 2012 (APPENDICE 1).

Successivamente, sono stati analizzati i 13 casi di enti locali sottoposti alla procedura di dissesto guidato, di cui una già terminata con la dichiarazione da parte del Commissario nominato *ad acta* dal Prefetto della città di Alessandria (APPENDICE 2).

La scelta dei 23 enti dissestati nel biennio 2011/2012 è stata compiuta perché i dissesti sono più vicini, come periodo storico di riferimento dal punto di vista normativo, ai 13 enti sottoposti a procedura di "Dissesto Guidato" dalla Corte dei Conti, di modo che vi sia omogeneità di trattamento nell'eventualità di dichiarazione di dissesto in termini di normativa di riferimento post riforma Costituzionale.

In relazione al campione in esame, si evidenzia come lo stesso pur non volendo essere rappresentativo dell'intera popolazione dei dissesti in relazione all'esiguità dei numeri trattati, di converso sconta un certo grado di omogeneità tra i due campioni oggetto di indagine. Infatti, entrambi sono rappresentati dal medesimo ente tipo medio, ossia un ente con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti. Più precisamente tale tipologia di ente è presente nel primo campione per il 65% degli enti e nel secondo per il 69% degli enti (Graf. n. 3.14 e graf. 3.15).

Grafico n. 3.14

Rappresentatività popolazione campione  
enti sottoposti a dissesto guidato

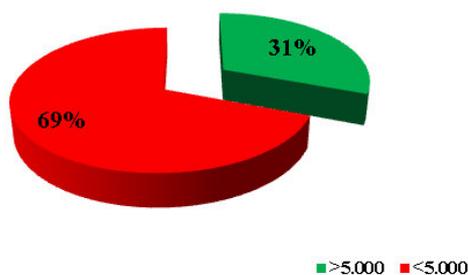
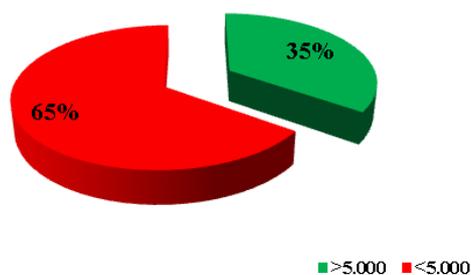


Grafico n. 3.15

Rappresentatività popolazione campione  
enti dissestati



Mentre, dal punto di vista del dislocamento geografico dei campioni, si riscontra una diversa concentrazione. Gli enti dissestati per la maggior parte si collocano nell'area del Sud con la presenza maggiore nelle Regioni Calabria e Campania mentre

la stessa cosa non può dirsi per il secondo campione, dove la distribuzione geografica coinvolge l'area del Nord-Ovest con il 31% dei casi, il Centro con il 38% e il Sud con il 31%. Singolare come il secondo campione degli enti sottoposti a dissesto guidato (12 casi), se si esclude la città di Alessandria in Piemonte, sia distribuito nelle stesse regioni: 3 in Liguria, 4 nelle Marche e 4 in Puglia.

Dall'esame della documentazione relativa alle Relazioni sulla gestione finanziaria degli Enti Locali, presentate dalle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, sono state raccolte per ogni ente le cause che hanno portato al dissesto nel primo campione e alla procedura di dissesto guidato *ex* D.Lgs. 149/2011 nel secondo campione (Prosp. n. 4 in calce al paragrafo).

Dal punto di vista della tipologia di cause riscontrate, esse possono essere classificate principalmente in due categorie. Una in cui confluiscono criticità di natura operativo/gestionale che hanno a che fare con le prassi contabili e con le decisioni di tipo politico/amministrativo prese dagli attori in gioco mentre le seconde aventi natura tangibile riconducibili alle prime.

Tra le cause accertate, quelle che sono presenti nella maggior parte degli enti in dissesto sono quelle riferite agli squilibri della gestione dei residui nel 74% degli enti dovuti a residui attivi inesistenti o di dubbia esigibilità o di residui passivi sottostimati. Altre criticità degne di nota sono la mancanza di liquidità nel 65% dei casi e il conseguente ricorso alle anticipazioni di tesoreria nel 61% dei casi, in modo sistematico e ripetitivo ovvero oltre i limiti massimi fissati. I debiti fuori bilancio e la mancanza di redazione e/o approvazione di documenti quali il bilancio di previsione, il rendiconto, la relazione dell'organo di revisione, ecc., pesano in maniera decisa nel 61% dei casi in entrambe le cause rilevate. Hanno un peso minore, anche se in misura non trascurabile, le cause inerenti: la mancanza degli equilibri di bilancio nel 35% dei casi, originati dalla valutazione eccessiva di alcune entrate e la sottostima di alcune spese; l'eccesso di indebitamento nel 35% dei casi; situazione di disavanzo di amministrazione nel 43% dei casi; l'inattendibilità e/o veridicità dei dati di bilancio nel 39%, infine spese per il personale in eccedenza e cattiva gestione delle entrate nel 30% dei casi per entrambi e distrazioni di fondi aventi destinazione vincolata senza ricostituzione del vincolo nel 22% dei casi. Per le cause che incidono in misura minore nei dissesti si rimanda ad una analisi al prospetto n. 4 in calce al paragrafo.

Per quanto concerne la situazione delle cause che hanno determinato l'intervento di controllo della Corte dei Conti nei modi previsti dal D.Lgs. 149/2011, art. 6, si rileva che, nella fattispecie, quelle dominanti sono generalmente le stesse che hanno determinato il dissesto negli enti del primo campione. La differenza sostanziale è rappresentata dalle percentuali di incidenza nel campione in misura più contenuta rispetto a quelle dell'altro. Infatti, sui 13 enti esaminati la percentuale più alta presente è del 46% dei casi ed è imputabile a criticità quali il ricorso all'anticipazione di tesoreria e la mancanza di equilibrio di parte corrente dovuto a entrate straordinarie e non ripetitive o a utilizzi di avanzo di amministrazione. Criticità quest'ultima non presente in nessun caso nel primo campione. Altre cause sono la mancanza di liquidità nel 38% dei casi, eccesso di indebitamento, il costituirsi di disavanzo di amministrazione, l'utilizzo di finanziamento pluriennale per spese non di investimento e il ricorso a debiti fuori bilancio tutte criticità presenti nel 23% dei casi.

Quindi, da una parte ci sono le decisioni e i comportamenti di politici e amministratori che nello scegliere determinate linee di azione e di intervento determinano situazioni di squilibrio della gestione dell'ente, quale a esempio il mantenimento di livelli di spesa elevati, alterazione della gestione dei residui, la procurata inattendibilità dei dati di bilancio, la sovrastima delle entrate e la sottostima delle spese, la distrazione di fondi a natura vincolata non ripristinati, ecc. Dall'altra le conseguenze che queste scelte generano in termini di creazioni di situazione che poi si

ripercuotono sull'ente sotto forma di eccessi di indebitamento, ricorso costante, sistematico e reiterato ad anticipazioni di tesoreria per ovviare alle crisi di liquidità, utilizzo dello strumento dei debiti fuori bilancio non come misura straordinaria ma come mezzo ordinario di gestione, situazione di disavanzo di gestione.

La combinazione delle due tipologie di cause porta necessariamente l'ente verso forme di crisi finanziaria e gestionale che inevitabilmente, a causa di comportamenti che celano la reale situazione dell'ente, diventano irrecuperabili con la conseguenza che l'unica soluzione possibile è riposta nella dichiarazione formale di dissesto per ottenere il risanamento.

Come si può vedere dal prospetto n. 4 in calce al paragrafo balza subito all'occhio come negli enti sottoposti al controllo della Corte dei Conti, se si escludono le città di Alessandria e Foggia, siano state riscontrate criticità in misura molto minore rispetto a quelle degli enti dissestati. Probabilmente un intervento anticipato sulla situazione degli enti in difficoltà fa sì che le cause che sono rilevate impediscano l'innescarsi di meccanismi che portino alla generazione di successive situazioni di criticità, tali per cui il numero delle stesse è destinato a crescere e a portare al dissesto dell'ente.

PROSPETTO n. 4

		ENTI SOTTOPOSTI A PROCEDURA DI DISSESTO GUIDATO												ENTI IN DISSESTO FINANZIARIO																									
ANNO DI RIFERIMENTO		2011/2012												2012 (gen-feb)						2011						2010													
REGIONE		PIEMONTE	MARCHE	MARCHE	MARCHE	MARCHE	MARCHE	LIGURIA	LIGURIA	LIGURIA	PUGLIA	PUGLIA	PUGLIA	PUGLIA	CAMPANIA	CAMPANIA	CAMPANIA	CALABRIA	CALABRIA	LOMBARDIA	LIGURIA	TOSCANA	LAZIO	CAMPANIA	CAMPANIA	CAMPANIA	CAMPANIA	CAMPANIA	CAMPANIA	SICILIA	CAMPANIA	CAMPANIA	CAMPANIA	MOLISE	MOLISE	LAZIO	LAZIO	CALABRIA	
PROVINCIA		AL	PU	FM	AP	AP	AN	GE	SV	SP	FG	FG	LE	FG	CE	CE	CE	VV	CS	CO	SP	AR	LT	CE	CE	CE	AV	RC	RG	AV	AV	BN	IS	IS	FR	RM	RC		
COMUNE/PROVINCIA		ALESSANDRIA	FRATTA ROSA	MONTOTONE	OFFIDA	SPINETOLI	ANCONA	COGORNO	BOISSANO	VEZZANO LIGURE	FOGGIA	ZAPPONETA	SANARICA	SAN NICANDRO GARGANICO	BAIA E LATINA	CASERTA	CASTEL VOLTURNO	BRIATICO	FUSCALDO	BARNI	RIOMAGGIORE	CASTIGLION FIORENTINO	TERRACINA	CASAL DI PRINCIPE	ROCCAMONFINA	SAN GREGORIO MATESE	VOLTURARA IRPINA	CAMINI	COMISO	LAURO	MONTECALVO IRPINO	APICE	FILIGNANO	RIGNERO SANNITICO	SAN GIORGIO A LIRI	VELLETRI	CASABONA		
1	sbilanciamento della gestione dei residui - residui attivi inesistenti o di dubbia esigibilità e/o residui passivi sottostimati	X								X	X				X		X	X	X	X	X	X		X	X		X	X		X	X		X	X	X	X			
2	mancanza di equilibrio di bilancio - sopravvalutazione di alcune entrate e/o sottovalutazione di alcune spese														X		X	X		X								X	X				X	X					
3	mancanza di liquidità - sufficiente a far fronte ai debiti	X									X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X			X	X		X					X	X	X	X	X	
4	mancanza equilibrio di parte corrente - per entrate straordinarie o non ripetitive; utilizzo di avanzo di ammin.ne						X	X	X			X	X	X																									
5	eccesso di indebitamento	X		X							X				X	X			X	X																X	X	X	X
6	disavanzo di amministrazione	X	X								X				X	X						X	X		X		X	X	X	X									
7	disavanzo di gestione corrente	X																																X				X	





## 5. Gli attori del dissesto

La terza e ultima fase della ricerca verte sull'intervista condotta all'ex Sindaco in carica al momento della dichiarazione del dissesto finanziario di un comune di circa 3.000 abitanti, scelto in quanto appartenente alla fascia dei comuni con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti di media più colpiti dal fenomeno, dissesto risalente agli anni prima della riforma Costituzionale. Successivamente è stato intervistato l'ex responsabile finanziario nominato<sup>63</sup> con ordinanza del Sindaco in seguito alla dichiarazione di dissesto.

Dall'analisi della delibera di dichiarazione formale di dissesto finanziario e della relativa documentazione del comune oggetto di indagine, è emerso principalmente che lo stesso è da addebitarsi alle cause seguenti:

1. debiti fuori bilancio maturati a seguito di sentenza:
  - a. per notifica presso imprenditori di avvisi di contestazioni per presunta evasione accertata dall'agenzia delle entrate avvenuta oltre i limiti della prescrizione;
  - b. per espropri operati senza titolo per realizzare opere pubbliche al di fuori delle regolari procedure previste dalla legge;
  - c. per spese effettuate senza l'assunzione dell'impegno di spesa;
2. per disequilibrio nella gestione dei residui causato dalla manutenzione di residui attivi inesistenti o di dubbia esigibilità;
3. impossibilità di redazione e mancata approvazione dei documenti di bilancio.

La caratteristica principale del dissesto in questione è che gli atti e i fatti verificatisi antecedentemente alla sua dichiarazione formale risalgono a più legislature precedenti a quella in carica al momento dello stesso. Quindi siamo in presenza della situazione molto comune in cui chi dichiara il dissesto non è il responsabile dello stesso.

Lo scopo delle interviste è stato quello di mettere in luce il punto di vista degli attori in gioco al momento del dissesto. L'aspetto che si è voluto cogliere sono state le conseguenze politico/sociale derivate dal dissesto e come gli intervistati le hanno vissute.

La prima parte dell'intervista al Sindaco si è concentrata sulla descrizione dei fatti che hanno portato al dissesto. Successivamente, nella seconda parte, è emerso l'aspetto politico/sociale che la stessa dichiarazione ha comportato.

Il Sindaco ha messo in risalto le difficoltà incontrate per arrivare alla dichiarazione di dissesto, ormai diventata inevitabile a causa del livello elevato di indebitamento accumulato. Di come l'atto ormai era diventato un atto dovuto per riuscire a sanare una situazione insostenibile per le sole casse del Comune. Inoltre, sottolinea le difficoltà incontrate nell'adozione del provvedimento di delibera a causa della resistenza offerta dall'opposizione.

Dall'intervista emergono due conferme, la prima è che il consiglio che dichiara il dissesto non sempre è il soggetto a cui si può imputare la responsabilità degli accadimenti che lo hanno generato. Come nel caso del comune studiato dove le cause risalgono a più di un decennio dalla data di delibera. La seconda è anche in questo caso il dissesto è stato dichiarato entro il novembre 2001 per poter beneficiare del mutuo pluriennale con oneri a carico dello Stato. Incentivo che ha spinto molti comuni a dichiarare il dissesto fino a prima della riforma.

Dal punto di vista politico-sociale dall'intervista emerge quanto sia pesante il carico che la stessa ha addossato sulle spalle del Sindaco. Infatti, mentre all'inizio la

---

<sup>63</sup> Il provvedimento di nomina è stato compiuto in ossequio ai dettami regolanti l'istituto della mobilità del personale dipendente presso altra amministrazione pubblica.

delibera del dissesto era stata compresa dalla collettività e appoggiata successivamente, non appena la stessa ha iniziato a produrre i suoi effetti con l'aumento delle aliquote e delle imposte, ha completamente cambiato quello che era un supporto in un sentimento di disappunto e contestazione per l'elevata imposizione.

Dal punto di vista politico lo stesso punta il dito contro la disparità di trattamento tenuta dal governo centrale tra un ente di piccole dimensioni come quello da lui gestito e città di grandi dimensioni come Roma, Catania, Napoli, ecc. Disparità che si è concretizzata nel salvataggio delle grandi città e la scelta, secondo l'intervistato, di abbandonare al dissesto il piccolo ente. Scelta non condivisa in ragione dell'enorme differenza di cifre in ballo nei due casi, dai 300 ai 600 milioni di euro per le grandi città ai 5 mln per il piccolo comune.

L'intervista con l'ex responsabile finanziario ha messo in evidenza soprattutto quelli che sono gli aspetti di natura contabili che caratterizzano i dissesti.

L'intervistato ha posto l'accento su come nella generalità dei casi le cause del dissesto sono riconducibili alla cassa, alla sua cattiva gestione e alla non veridicità della reale situazione di consistenza della stessa fino a poco prima della dichiarazione del dissesto. Inoltre, indica come cruciale e importante sia la funzione svolta del processo di comunicazione tra politico, che autorizza la spesa, e l'amministratore che dovrebbe comunicare la possibilità o meno della effettiva capacità di spesa in base alla reale situazione. Mancanza di comunicazione e di corretta rappresentazione della situazione finanziaria che costituisce secondo l'intervistato l'elemento cardine per far comprendere, a volte, al politico cose che generalmente lo stesso vede come marginali in quanto concentrato più sull'azione politica che sulla parte amministrativa.

Il responsabile finanziario ha rappresentato come all'epoca dei fatti era stato chiamato per ricostruire la situazione di bilancio che non erano riusciti a ricostruire in precedenza due commissari nominati ad acta in successione. Questi ha posto l'accento su come fosse difficile ricostruire la situazione in quanto i dati contabili erano inattendibili e nel richiedere informazioni agli amministratori in carica al momento non essendo competenti in tema di finanza pubblica rendevano più arduo il compito di ricostruzione.

Infine, lo stesso denuncia come molto spesso le spese vengono effettuate al di fuori del normale iter di spesa previsto dal Testo Unico che presuppone l'impegno di spesa quale atto iniziale del processo di spesa.

Dall'analisi delle interviste si vede come nei rispettivi punti di vista dei due soggetti prevalga il rispetto punto di vista della situazione del dissesto. Nel Sindaco la chiave di lettura dominante è l'aspetto politico-sociale mentre nel responsabile finanziario l'accento si sposta sui problemi di natura tecnico-contabile e della circolazione delle informazioni.

## CAPITOLO 4 – A quale evoluzione andrà incontro il fenomeno del dissesto finanziario?

### 1. Conclusione sui risultati della ricerca

Alla luce dei recenti dettati normativi emanati dal legislatore in materia di disciplina del dissesto guidato e della procedura di riequilibrio pluriennale introdotti rispettivamente con il D.Lgs. n. 149/2011 e il D.L. n. 174/2012 convertito, con modificazione, dalla Legge n. 213/2012 che vanno a integrare la già consistente normativa di riferimento in materia di dissesto in vigore dal 1989, si è cercato di indagare lo stato del fenomeno italiano, cercando di analizzare prima lo sviluppo dello stesso per capire se nella sua evoluzione è possibile individuare un identikit di ente dissestato tipo per distribuzione tempo, area geografica e classe demografica di appartenenza.

Successivamente si è stabilito, attraverso il confronto negli ultimi anni tra due campioni che non vogliono essere rappresentativi dell'intera popolazione di enti dissestati, quale rapporto di forza coercitivo nelle dichiarazioni di dissesto le norme hanno assunto a seguito della riforma Costituzionale attuata attraverso la Legge Costituzionale n. 3 del 2001. Rapporto di forza che si è cercato nella determinazioni delle cause che hanno determinati da una parte il dissesto e dall'altra la procedura di dissesto guidato, delineando i caratteri ripetitivi dei singoli campioni e le modalità di frequenza all'interno dei singoli enti e dei campioni di riferimento.

Per ultimo si è voluto investigare il punto di vista di due osservatori privilegiati e il loro modo di vivere e vedere il dissesto dall'interno di un ente locale in relazione alla posizione privilegiata di cui hanno potuto "beneficiare" in qualità di ex Sindaco e di ex Responsabile Finanziario.

La ricerca è stata condotta in due fasi separate. Da una parte, è stata operata l'analisi documentali delle Relazioni sulla gestione finanziaria degli enti locali per gli anni 2011 e 2012 da cui sono stati estrapolati i dati concernenti il fenomeno per determinare il possibile ente medio rappresentativo in termini di collocamento geografico, dimensione demografica e anno di dichiarazione e la creazioni dei due campioni per il confronto e la verifica del quesito di ricerca. Dall'altra, si è operato sul campo andando a intervistare di persona i due osservatori appartenenti a una piccola realtà locale di 3.000 abitanti circa.

Per quanto concerne l'analisi del fenomeno italiano rappresentato da una popolazione di 461 dissesti dichiarati dal 1989 al febbraio 2012, i dati hanno messo in evidenza che 370 su 461 dissesti sono stati deliberati nei primi 6 anni di vita dell'istituto giuridico, circa l'80% dei casi.

Per quando riguarda la distribuzione sul territorio degli enti dissestati sia che si guardi quelle dei primi sei anni che quelli dell'intero periodo in entrambi i casi l'area più colpita è quella del Sud (Graf. 4.1 e Graf. 4.2) con percentuali di dissesti che toccano il 76% nei primi anni per scendere di soli due punti percentuali sull'intero periodo. Segno che nel tempo le modalità di manifestazione del fenomeno non sono cambiate e che il Sud d'Italia è la parte più sofferente del paese.

Grafico n. 4.1

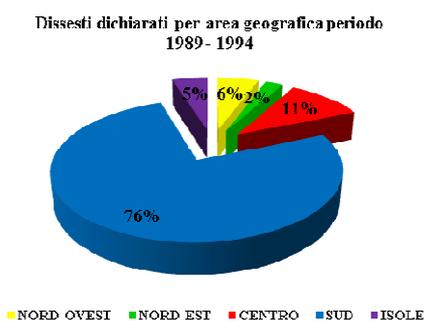


Grafico n. 4.2



Le difficoltà vissute dagli enti presenti nell'area del Sud sono stati riscontrate in tutti i prospetti elaborati a supporto dell'analisi compiuta. Sempre a livello generale, la situazione dei dissesti per classi demografiche ci ha rivelato come gli enti più colpiti siano quelli con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti con 325 dissesti pari al 70% dell'intera popolazione dove la classe più colpita dal fenomeno, 105 dissesti, è la terza classe con abitanti compresi tra i 1.000 e i 2.000, un ente su quattro. Infine, per quanto riguarda le aree di concentrazione territoriale, come già preannunciato, ci dice che 3 dissesti su 4 sono dichiarati nell'area Sud, che ricomprende Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia.

Per quanto riguarda il livello di approfondimento, se si scende nel dettaglio dell'area del Sud l'indagine ci ha detto che la maggior parte dei dissesti si concentrano nella Calabria e nella Campania con 131 e 121 enti dissestati ciascuno. Cifre importanti che da sole rappresentano il 54,64% dei casi dell'intera nazione quasi a identificare un "modello Calabro" e un "modello Campano", mutuando le parole del Ministero dell'Interno (*op.cit.* in Giuncato, 2006) utilizzate in una ricerca precedente.

Quindi dal punto di vista temporale, demografico e territoriale la ricerca ci dice che l'ente locale dissestato tipo è situato nel Sud d'Italia, appartiene ad una fascia demografica di medio-piccole dimensioni, al di sotto dei 10.000 abitanti con il picco nella classe compresa tra i 1.000 e i 2.000 abitanti, e che nella maggior parte dei casi questi dichiarava il dissesto tra il 1989 e il 1994.

Questi risultati ci raccontano di una situazione di alta sofferenza per gli enti del Sud, quasi che il fenomeno del dissesto si sia manifestato come una pandemia soprattutto in Regioni come Campania e Calabria.

Passando al secondo *step* della ricerca il confronto tra il campione di 23 enti dissestati e quello dei 13 enti sottoposti a procedura di dissesto ci dice come le criticità riscontrate sono state rilevate in entrambi i campioni. La differenza si sostanzia nella frequenza riscontrata nei due campioni. Infatti, nel primo campione le percentuali vanno da un massimo del 74% dei casi, rappresentata dalla gestione dei residui, per scendere progressivamente fino al 22%, rimanendo all'interno delle criticità maggiormente riscontrate, quali la mancanza di liquidità, il ricorso sistematico e reiterato all'anticipazione di tesoreria, l'elevato indebitamento, il consistente ricorso ai debiti fuori bilancio e la mancata predisposizione dei principali documenti di bilancio.

Nel secondo campione, invece, sono state rilevate, con percentuali ben più contenute, le stesse criticità riscontrate nel primo campione con la comparsa di qualche nuovo fattore di crisi come il ricorso irregolare a strumenti finanziari come i derivati in due enti su 13. Per il resto, le percentuali si aggirano tra un massimo del 43% a un minimo degno di rilievo del 15%.

Ai fini della nostra ricerca i risultati raccolti in questa seconda parte ci permettono di affermare che sicuramente il nuovo contesto normativo e la procedura di dissesto guidato introdotto con il D.Lgs. n. 149/2011 dimostrano un maggior potere coercitivo

sugli enti che si manifesta addirittura prima del verificarsi del dissesto attraverso l'operato attivo della Corte dei Conti. La stessa cosa non può affermarsi per la procedura normale di dissesto perché gli enti locali arrivano a dichiarare il dissesto solamente quando ormai la situazione è diventata insostenibile sia per l'ammontare della crisi finanziaria che la contemporanea presenza di un elevato numero di fattori di criticità strutturale. Tali criticità rendono incapace l'ente di assolvere qualsiasi funzione o servizio, risultando poco efficace quindi il potere coercitivo della normativa nel raggiungimento di una dichiarazione formale di dissesto precedente al verificarsi di una situazione così aggravata. Se la normativa fosse efficace, la dichiarazione di dissesto avverrebbe tempestivamente e permetterebbe agli enti di ottenere un risanamento in tempi più veloci rispetto alle lungaggini burocratiche a cui gli stessi sono sottoposti, come nel caso del comune oggetto di studio che dopo dieci anni ancora non ha concluso la procedura (di risanamento) al momento dell'indagine.

Incrociando i risultati ottenuti dall'analisi della situazione del fenomeno nazionale del dissesto con quelli rappresentati dal campione di 23 enti dissestati, che risulta in linea con le percentuali di distribuzione territoriale nazionale, e delle criticità riscontrate, è possibile delineare un prototipo di ente medio dissestato di epoca recente. L'ente in questione presumibilmente sarà, come visto, un ente di medio-piccole dimensioni, dislocato nell'area del Sud, con una popolazione media compresa tra 1.000 e 2.000 abitanti, che presenta criticità strutturali quali il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la mancanza di liquidità, una gestione dei residui in disequilibrio, con un eccessivo indebitamento caratterizzato in larga parte da debiti fuori bilancio ovvero per sentenze esecutive, con frequente disavanzo di amministrazione e che non predisposizione o rende inattendibili i principali documenti di bilancio.

Il terzo punto della ricerca sviluppato sul caso di studio del comune oggetto di indagine, di popolazione residente al di sotto dei 5.000 abitanti mette in luce due differenti punti di vista dell'ex Sindaco e dell'ex Responsabile Finanziario e allo stesso tempo conferma quelle che sono le criticità rilevate dai passaggi precedenti.

Nella fattispecie intervistando il Sindaco è emerso il lato politico della situazione da una parte e l'impegno personale dall'altro per risollevare l'ente e cercare di far comprendere le necessità del dissesto ormai divenuto irrinunciabile e inevitabile data la situazione che si era venuta a creare. Inoltre, l'intervistato ha posto l'accento sul peso che la stessa dichiarazione comporta a livello di comunità, per l'aumento della pressione tributaria, e personale in quanto pur non essendo stato colui che ha provocato il dissesto materialmente, se non nella sola dichiarazione, alla fine dopo un iniziale appoggio, si è visto accusato quale reo della situazione creatasi.

Di converso, il Responsabile Finanziario pone in luce le difficoltà incontrate nel cercare di ricostruire la reale situazione contabile dell'ente partendo da una documentazione inattendibile e completamente alterata e come molto spesso la cattiva gestione dei politici e amministratori derivi dalla mancanza di comunicazione chiara, pronta, comprensibile e rappresentativa della situazione contabile. Comunicazione indispensabile per una corretta predisposizione delle scelte compiute dai dirigenti politici e amministratori dell'ente.

## 2. Limiti e possibili sviluppi futuri di ricerca

La ricerca soffre di limiti dovuti al carattere esterno di cui è connotata dato che la stessa è stata eseguita su documentazione di archivio della Corte dei conti quando in realtà, probabilmente, un'analisi compiuta presso gli enti oggetto dei campioni di studio permetterebbe di approfondire problematiche che vengono percepite in alcuni tratti solo a livello di sfumature senza potersi addentrare nei meandri che le originano.

Inoltre, sempre in merito ai campioni utilizzati, si è consci che il campione non è tale per cui è possibile ritenerlo rappresentativo del fenomeno. Magari in ricerche future sarà possibile ampliare di più il campione, sia quello rappresentativo degli enti che dei soggetti da intervistare, attraverso il combinato di interviste strutturate e semi-strutturate, più idonee per affrontare indagini ad ampio spettro.

Dal punto di vista dei possibili sviluppi futuri della ricerca, immediato appare quello concernente gli effetti che a breve produrrà il disposto del D.L. 174/2012 con cui è stata introdotta la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale che sposta l'attività di iniziativa dalla Corte dei Conti agli amministratori dell'ente locale in posizione di deficitarietà strutturale. Esiti della nuova ricerca che potrebbero andare a corroborare quelli già ottenuti in merito alla forza del disposto normativi antecedente al D.Lgs. 149/2011 e al suddetto D.L. 174.

Un secondo possibile spunto di analisi potrebbe derivare da una comparazione a livello internazionale sulle modalità con cui affrontano la comunità internazionali situazione di crisi delle amministrazioni locali di default. A esempio, un possibile parallelo potrebbe essere realizzato a livello di precetto normativo tra quella italiana e il Chapter 9 - Title 11 of the United States Code of the United States Bankruptcy Code, in questo momento di difficoltà internazionale che pone molto sotto stress le realtà municipali locali.

# BIBLIOGRAFIA

- Airoldi G., Brunetti G, Coda V., *Economia aziendale*, Il Mulino, Bologna 1994.
- Albo F., “Il dissesto finanziario negli enti locali alla luce del decreto legislativo n. 149/2011”, *Azienditalia* n. 3/2012, 233-241.
- Amaduzzi A., *Sull’economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli Editore, Torino 1965.
- Amaduzzi A., *L’azienda nel suo sistema e nell’ordine delle sue rilevazioni*, Unione Tipografico-Editrice Torinese – UTET, Torino 1967.
- Anessi Pessina E., *La contabilità delle aziende pubbliche*, Egea, Milano 2000.
- Anselmi L., *Percorsi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Giappichelli Editore, Torino 2003.
- Anselmi L. e Volpato O., *Il Management nell’area pubblica*. Giuffrè Editore, Milano 1990.
- Arona A. e Frontera M., “Il CIPE concede 640 milioni a Roma e Catania”, *Il Sole 24 Ore*, 1 ottobre 2008.
- Bisio L. e Nicolai M., *Patto di stabilità e federalismo fiscale*, Finlombarda, Maggiore giugno 2010.
- Borgonovi E., “Il contenimento del disavanzo e della spesa pubblica”, in Borgonovi E. (a cura di), *Il controllo della spesa pubblica – Aspetti istituzionali di politica economica e di sistemi contabili*, Egea, Milano 1995.
- Borgonovi E., “Il concetto di valore pubblico”, *Azienda Pubblica*, n. 2/2001.
- Borgonovi E., *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano 2004.
- Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Quinta edizione, Milano settembre 2005.
- Borgonovi E., Mussari R., “Pubblico e privato: armonizzare gli opposti”, *Azienda Pubblica*, n. 2/2011.
- Castellani M., “I parametri di deficitarietà”, in Farneti G. (a cura di), *Gestione e contabilità dell’Ente locale*, Maggioli 2006.
- Cavaliere E., (a cura di), *Economia Aziendale*, Vol. II, Giappichelli Editore, Torino 1999.
- Cavaliere E., (a cura di), *Economia Aziendale*, Giappichelli Editore, Torino 2000.
- Cimbolini L., “Alienazioni per spese correnti solo con i conti verso il crack”, *Il Sole 24 Ore*, 24 giugno 2013a.
- Cimbolini L., “Dissesti guidati, istruttoria sempre necessaria”, *Il Sole 24 Ore*, 24 giugno 2013b.

- Clarich M., “Federalismo Fiscale e Federalismo amministrativo”, Relazione tenuta al 578 Convegno di Studi amministrativi su “Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati”, Varenna, 22-24 settembre 2011.
- Corte dei Conti – Sezione centrale di controllo, “Linee guida per l’esercizio del controllo sulla gestione”, Roma, maggio 2011.
- Corte dei Conti – Sezione delle autonomie, “Delibera e relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali – Esercizi 2007-2008”, Roma, 2009.
- Corte dei Conti – Sezione delle autonomie, “Delibera e relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali – Esercizi 2008-2009”, Roma, 2010.
- Corte dei Conti – Sezione delle autonomie, “Delibera e relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali – Esercizi 2009-2010”, Roma, 2011.
- Corte dei Conti – Sezione centrale di controllo, “Delibera e linee guida per l’esercizio del controllo sulla gestione”, Roma, 2011.
- Corte dei Conti – Sezioni riunite in sede di controllo, “Elementi per l’audizione sullo schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (atto di governo n. 365), Corte dei Conti, Roma 2011.
- Corte dei Conti – Sezione delle autonomie, “Linee guida per l’esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale”, Roma, dicembre 2012.
- Corte dei Conti – Sezione delle autonomie, “Delibera e relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali – Esercizi 2010-2011”, Roma, 2012.
- Corte dei Conti – Sezione Regionale di controllo per il Piemonte, “Delibera n. 260/2012/SRCPIE/PRSE relativa al bilancio preventivo dell’esercizio 2011 ed al rendiconto 2010, per l’attivazione del procedimento di cui all’art.6, co. 2 del d. lgs. 6 settembre 2011, n.149, Torino, 2012.
- Cottone N., “Per Roma Capitale stanziati 500 milioni l’anno”, Il Sole 24 Ore, 03 ottobre 2008.
- Council of Europe, Recovery of local and regional authorities in financial difficulties, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002.
- Council of Europe, European charter of local self-government, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2010.
- Danielli K. e Pittalis M.G. (a cura di), Il dissesto finanziario degli Enti Locali alla luce del nuovo assetto Normativo, Ministero dell’Interno, Roma settembre 2006 e aprile 2010.
- Della Cananea G., “Il federalismo fiscale italiano è compatibile con l’Unione economica e monetaria?”, Relazione presentata al Convegno Cogest Conti Pubblici e controlli: prospettive e problemi, 2002.
- European Commission - Scheda informativa SBA 2012 – Italia, elaborate dalla DG ENTR (Imprese e Industria), 2012.  
<http://ec.europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?page=1>
- Etzioni A., The moral dimension. Toward a new economics, Free Press, New York 1988.
- Fadda I., “Le riforme del Management pubblico locale”, in Pavan A. (a cura di), Informazione e management negli enti locali alla vigilia della riforma federale, Francoangeli, Milano 2010.
- Falilò A., “La realtà del sistema di contabilità e dei controlli negli enti locali – Le province”, in Pavan A. (a cura di), Informazione e management negli enti locali alla vigilia della riforma federale, Francoangeli, Milano 2010.

- Farneti G., Il buon andamento nell'amministrazione degli Enti Locali, in *Azienditalia*, Ipsosa, n. 0, 1994.
- Farneti G., "Economicità e legalità", in Farneti G. e Vagnoni E. (a cura di), *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, Rimini 1997.
- Farneti G., "La programmazione delle fonti di finanziamento degli investimenti", in Farneti G. (a cura di), "Gestione e contabilità dell'Ente locale", Maggioli 2006.
- Ferrero G., *Economia d'azienda*, Giuffrè Editore, Milano 1968.
- Ferrero G., *Impresa e management*, Giuffrè Editore, Milano 1987.
- Franzoni S., *La corporate governance nell'ente locale*, FrancoAngeli, Milano 2004.
- Giannessi E., *Le aziende di produzione originaria*, Colombo Corsi, Pisa 1960.
- Giannessi E., *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, Colombo Corsi, Pisa 1961.
- Giarda P., *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, 1995.
- Giuncato A., "La crisi finanziaria ed il dissesto", in Farneti G. (a cura di), *Gestione e contabilità dell'Ente Locale*, Maggioli, Rimini 2006.
- Greco F., "Alessandria, duemila in piazza per la fiaccolata contro il dissesto finanziario del Comune", *Il Sole 24 Ore*, 19 ottobre 2012.
- Gori E, Fissi S., *Il dissesto finanziario negli enti locali. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default*, Milano, FrancoAngeli 2012.
- Hinna M., Menguzzo M., Mussari R. e Decastri M., "Economia delle aziende pubbliche", McGraw-Hill, Milano 2006.
- Hinna M., "I controlli interni nelle pubbliche amministrazioni ed il concetto di rating organizzativo", Relazione presentata al Convegno Banca d'Italia, I controlli delle gestioni pubbliche, Perugia dicembre 1999.
- Hood C., "The new public management for all seasons?", in *Public Administration*, vol. 69, 1991.
- Hood C., "The new public management' in the 1980's: variations on a theme", *Accounting organizations and society*, Vol. 20, n. 2/3, pp 93-109, 1995.
- Ladu G., "Quale finanza federale?", in Ladu G. (a cura di), *Percorsi del federalismo in Italia e non solo*, Scuola superiore della pubblica amministrazione, Roma 2005.
- Ladu G., "L'Italia verso il federalismo", *Azienda Pubblica*, n. 8/2008.
- Lapsley I., "Accounting and the New Public Management: Instruments of Substantive Efficiency or a Rationalising Modernity?", *Financial Accountability and Management*, n. 15, 201-207, 1999.
- Marchi L., *Introduzione all'economia aziendale. Il sistema delle operazioni e le condizioni di equilibrio aziendale*, Giappichelli Editore, Torino 2003.
- Masini C., *Lavoro e Risparmio*, Unione Tipografico-Editrice Torinese – UTET, Torino 1986.
- Matteuzzi Mazzoni L., Paletta A., *Economia e management dell'azienda pubblica – Problemi storici ed evolutivi*, Clueb 2006.
- Mazzara L., Nigro M., "Dissesto finanziario e processo di risanamento dell'ente locale", *I corsi di Azienditalia* n. 2/2012, 3-11.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Le risultanze delle indagini svolte dai servizi ispettivi di finanza pubblica in materia di bilanci degli enti locali – Prospettive e proposte operative*, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Roma 2009.

- Meneguzzo M., “La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche”, in Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., Economia delle aziende pubbliche, McGraw-Hill, 2006.
- Mussari R., La valutazione dei programmi delle aziende pubbliche, Giappichelli Editore, Torino 1999.
- Mussari R., “La rilevazione nelle aziende pubbliche”, in Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., Economia delle aziende pubbliche, McGraw-Hill, 2006.
- Mussari R., Economia delle Amministrazioni Pubbliche, The McGraw-Hill, Milano 2011.
- Nigro M., “Le fonti di finanziamento degli enti locali italiani”, Liuc Papers, n. 97, Serie Economia e Istituzioni 4, dicembre 2001.
- Nigro M., “Politiche e strategie finanziarie innovative degli enti locali”, in Farneti G. (a cura di), “Gestione e contabilità dell’Ente locale”, Maggioli 2006.
- Ongaro E., Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2009.
- Onida P., Economia d’azienda, Unione Tipografico-Editrice Torinese – UTET, Torino 1968.
- Orsetti M., “Il principio di sussidiarietà vertical nel d.lgs. 286/1999”, in Cavallini Cadeddu L., (a cura di), Controlli interni nelle pubbliche amministrazioni e decreto legislativo n. 286 del 1999, Giappichelli Editore, Torino 2002.
- Paolini A., “I caratteri del sistema azienda”, in Marchi L. (a cura di), Introduzione all’economia aziendale. Il sistema delle operazioni e le condizioni di equilibrio aziendale, Giappichelli Editore, Torino 2003.
- Pacella R. Verdi G., “Finanziaria e problemi economici degli enti locali”, Ministero dell’Interno, Roma, febbraio 2004.
- Paladino A.G., “Il piano di riequilibrio sospende il default”, ItaliaOggi, 24 marzo 2013.
- Paletta A., Assetti istituzionali ed economicità dell’azienda pubblica, Cedam, Padova 1999.
- Pavan A. e Reginato E., “Prospettive di accountability ed efficienza nello stato italiano”, Giuffrè Editore, Milano 2004.
- Pavan A., “Controllo delle finanze pubbliche e decentramento”, in Ladu G. (a cura di), Percorsi del federalismo in Italia e non solo, Scuola superiore della pubblica amministrazione, Roma 2005.
- Pavan A., L’amministrazione economica nelle Aziende, II Edizione, Giuffrè Editore, Milano 2008.
- Pavesi F., “Napoli, dallo Stato una dote di 600 euro per abitante”, Il sole 24 Ore, 24 giugno 2008.
- Pollit C., Bouckaert G., Public Management Reform: A comparative analysis, New York, Oxford University Press 2000.
- Principato L., “La legalità, l’economicità e l’efficienza e i loro riflessi sull’azione amministrativa”, in Farneti G. e Vagnoni E. (a cura di), I controlli nelle pubbliche amministrazioni, Maggioli Editore, Rimini 1997.
- Ranalli F., “Il sistema aziendale: aspetti costitutivi ed evolutivi”, Cavalieri E., (a cura di), Economia Aziendale, Vol. II aree funzionali e governo aziendale, Giappichelli Editore, Torino 1999.

- Reginato E., “La realtà del sistema di contabilità e dei controlli negli enti locali – I comuni”, in Pavan A. (a cura di), *Informazione e management negli enti locali alla vigilia della riforma federale*, Francoangeli, Milano 2010.
- Rebora G., “Il management e le riforme delle P.A.: uno sguardo al futuro”, Bisio L. e Mazzoleni M., (a cura di), *Manuale di Management dell’Ente Locale*, Il sole 24 Ore, Milano giugno 2008.
- Romano G., “Il dissesto finanziario degli enti locali: cause, provvedimenti dell'ente, attività dell'organo di liquidazione, esecuzione forzata nei confronti dell'ente dissestato, responsabilità, schemi pratici”, Giuffrè Editore, Milano, 1998.
- Sobbrio G., “Federalismo e rapporti fiscali intergovernativi: la peculiarità del caso italiano”, in Ladu G. (a cura di), *Percorsi del federalismo in Italia e non solo*, Scuola superiore della pubblica amministrazione, Roma 2005.
- Soverchia M., *L’armonizzazione contabile delle amministrazioni pubbliche. Attori, processi, strumenti*. Giuffrè Editore, Milano 2010.
- Spicaglia E., (a cura di) “Il dissesto finanziario degli enti locali”, Ministero dell’Interno, Roma, ottobre 2001.
- Trovati G., “Doppio controllo per Comuni e Province”, *Il Sole 24 Ore*, 18 marzo 2013d.
- Trovati G., “Battaglia Tar-Corte dei conti sui dissesti nei municipi”, *Il Sole 24 Ore*, 21 maggio 2013e.
- Verde G., “Misurazione e valutazione delle performance nel Testo Unico degli enti locali”, Ministero dell’Interno, Roma 2010.
- Von Bertalanffy L., *Teoria dei sistemi aperti in fisica e biologia*, in AA.VV., *La teoria dei sistemi. Presupposti, caratteristiche e sviluppo del pensiero sistemico*, a cura di F.E. Emery, FrancoAngeli, Milano 1974.
- Zangrandi A., “La responsabilizzazione economica nelle varie classi di aziende pubbliche”, in Farneti G., Marchi L., Maticena A., (a cura di), *Il controllo di gestione nelle aziende pubbliche*, Maggioli Editore, Rimini 1990.
- Zangrandi A., *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè editore, Milano 1994.
- Zappa G., *Tendenze nuove negli studi di ragioneria. Discorso inaugurale dell’anno accademico 1926-27 tenuto nel Regio Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Venezia*, Istituto Editoriale Scientifico, Milano 1927.
- Zappa G., *Le produzioni nell’economia delle imprese*, tomo I, Giuffrè Editore, Milano 1957.

## BIBLIOGRAFIA WEB

<http://www.amcorteconti.it/>  
<http://www.camera.it/parlam/leggi/home.htm>  
<http://www.normattiva.it/static/index.html>  
<http://www.rgs.mef.gov.it/>  
<http://www.interno.gov.it>  
[http://ec.europa.eu/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/index_it.htm)  
<http://www.federalismi.it>  
<http://www.piscino.it>  
<http://www.istat.it/it/>  
<http://finanzalocale.interno.it/>  
<http://www.anci.it/>  
[http://www.statoregioni.it/home\\_UNI.asp?CONF=UNI](http://www.statoregioni.it/home_UNI.asp?CONF=UNI)  
<http://www.entilocali.ilsole24ore.com/>

## APPENDICE 1

### ENTI LOCALI CHE HANNO DICHIARATO IL DISSESTO FINANZIARIO SUCCESSIVAMENTE ALL'8 NOVEMBRE 2001

PERIODO DI RIFERIMENTO DAL 2010 A FEBBRAIO 2012

N.	ENTE LOCALE	PROVINCIA	IPOTESI	ABITANTI	DATA DELIBERA
1	SAN GIORGIO A LIRI	FR	2010	3.170	15/10/2009
2	VELLETRI	RM	2010	52.647	15/10/2009
3	MONTECALVO IRPINO	AV	2010	4.013	19/10/2009
4	RIONERO SANNITICO	IS	2010	1.177	27/11/2009
5	APICE	BN	2010	5.790	27/01/2010
6	CASABONA	KR	2010	2.938	27/04/2010
7	FILIGNANO	IS	2010	730	04/06/2010
8	CAMINI	RC	2011	743	28/09/2010
9	LAURO	AV	2010	3.643	30/09/2010
10	BARNI	CO	2011	620	16/03/2011
11	SAN GREGORIO MATESE	CE	2011	991	22/03/2011
12	ROCCAMONFINA	CE	2011	3.686	23/06/2011
13	VOLTURARA IRPINA	AV	2011	4.121	29/06/2011
14	RIOMAGGIORE	SP	2011	1.712	23/07/2011
15	TERRACINA	LT	2011	44.081	19/09/2011
16	CASAL DI PRINCIPE	CE	2011	21.102	28/09/2011
17	CASTIGLION FIORENTINO	AR	2011	13.477	07/11/2011
18	COMISO	RG	2011	30.365	20/01/2012
19	BRIATICO	VV	2012	4.093	28/09/2011
20	BAIA E LATINA	CE	2012	2.343	17/10/2011
21	CASERTA	CE	2012	78.965	24/10/2011
22	FUSCALDO	CS	2012	8.348	31/10/2011
23	CASTEL VOLTURNO	CE	2012	23.557	07/12/2011
24	ALESSANDRIA	AL	2012	94.974	13/07/2012

NB: i comuni di Rione Sannitico, Lauro, Roccamonfina e Casal di Principe hanno subito un secondo dissesto

Fonte: elaborazione dati da Corte dei Conti (2011; 2012)

## APPENDICE 2

### ENTI LOCALI SOTTOPOSTI A PROCEDURA DI DISSESTO GUIDATO EX D.LGS. N. 149/2011

PERIODO DI RIFERIMENTO DAL 2011 AL FEBBRAIO 2012

N.	ENTE LOCALE	PROVINCIA	ABITANTI	SITUAZIONE
1	ALESSANDRIA	AL	94.974	DISPOSTO IL DISSESTO
2	FRATTA ROSA	PU	1.011	SOTTO PROCEDURA
3	MONTOTTONE	FM	1.019	SOTTO PROCEDURA
4	OFFIDA	AP	5.335	SOTTO PROCEDURA
5	SPINETOLI	AP	7.097	SOTTO PROCEDURA
6	ANCONA	AN	102.521	SOTTO PROCEDURA
7	COGORNO	GE	5.631	SOTTO PROCEDURA
8	BOISSANO	SV	2.399	SOTTO PROCEDURA
9	VEZZANO LIGURE	SP	7.357	SOTTO PROCEDURA
10	FOGGIA	FG	152.959	SOTTO PROCEDURA
11	ZAPPONETA	FG	3.403	SOTTO PROCEDURA
12	SANARICA	LE	1.484	SOTTO PROCEDURA
13	SAN NICANDRO GARGANICO	FG	16.134	SOTTO PROCEDURA

Fonte: elaborazione dati da Corte dei Conti (2012)