

Dipartimento di economia e management

Cattedra: diritto commerciale

**Il dissesto economico degli enti locali
e le procedure di riequilibrio finanziario**

Prof. Raffaele Lener

RELATORE

Matteo De Luca Borri Matr. 206321

CANDIDATO

Anno Accademico 2018/2019

Sommario

Introduzione	3
Quadro normativo	5
1.1 Evoluzione del quadro normativo.....	5
1.2 Ipotesi di riforma de TUEL	10
Analisi degli enti e procedure di riequilibrio finanziario	12
2.1 Breve analisi della situazione finanziaria dei comuni italiani	12
2.2 Analisi delle principali cause di crisi per gli enti locali.....	17
2.3 Procedure di pre-dissesto e di dissesto.....	21
Le società a partecipazione pubblica	29
3.1 Testo unico delle società partecipate: “Dalla Legge Madia, GU n. 187 del 13/08/2015, al decreto legislativo del 19/08/2016 n. 175”	29
3.2 Sistemi di controllo delle società a partecipazione pubblica	33
3.3 Il fallimento delle società partecipate, procedure e conseguenze	35
Le conseguenze del dissesto ed il caso del comune di Catania	41
4.1 Il caso di Catania.....	41
4.2 Le conseguenze del dissesto	47
Conclusione	50
Materiale Normativo	53
Bibliografia.....	55
Sitografia	57

Introduzione

Alla base di questa ricerca vi è una analisi qualitativa e quantitativa del fenomeno riguardante il dissesto degli enti locali e il loro riequilibrio. L'analisi verte nello specifico, sulle normative vigenti e sulla loro evoluzione storica. Viene inoltre messo in relazione l'effetto derivante dalle molteplici modifiche legislative effettuate, con le condizioni economiche degli enti. Per completezza, il lavoro comprende anche lo studio delle società partecipate dagli enti locali e le normative che ne regolano il rapporto.

Ciò che mi ha maggiormente motivato in questa ricerca è stato il corso di diritto commerciale seguito durante il mio percorso accademico. L'analisi delle condizioni fallimentari dell'impresa mi hanno portato ad interrogarmi su quali siano gli effetti per la comunità nel caso in cui a "fallire" sia un ente pubblico. Inoltre, se fosse effettivamente possibile che un ente pubblico si trovi in uno stato fallimentare.

L'elaborato tratta la situazione di crisi degli enti locali, partendo dall'evoluzione storica delle normative legate all'argomento. L'analisi inizia dai primi interventi statali, che avevano per fine la risoluzione delle crisi in cui si trovavano tali enti, ne segue l'evoluzione storica, particolarmente rilevante, in quanto il tema è stato sottoposto ad innumerevoli modifiche, sia per essere adatte a fronteggiare i cambiamenti che si sono verificati nell'ambiente in cui operano gli enti stessi, sia per perseguire gli obiettivi del Legislatore.

Viene in seguito fornita una panoramica sulla condizione attuale degli Enti locali, volta a metterne a fuoco la stabilità economico-finanziaria e di conseguenza la "salute", con particolare attenzione ai comuni poiché è proprio su questi ultimi che si riflettono le maggiori criticità finanziarie. Oltre a valutare quali siano le principali cause di difficoltà nella normale gestione economica, viene fornito un approfondimento su quali siano le attuali procedure da applicarsi in caso di criticità economico-finanziario e nello specifico vengono analizzati gli istituti del dissesto e del riequilibrio finanziario.

Al fine di fornire un quadro completo dell'analisi delle inefficienze di gestione e delle condizioni che conducono gli enti al dissesto, vengono citate le società partecipate, che svolgono un ruolo fondamentale nell'esecuzione di servizi di pubblica utilità. Queste società proprio per il loro fine, sono spesso titolate a svolgere attività complesse e rischiose, ed in alcuni casi non riescono a raggiungere la stabilità economica durante la normale gestione. Nel corso dell'elaborato, vengono puntualizzate le principali norme che regolano la gestione di tali società, sia per quanto concerne le modalità di controllo sulla gestione (controllo analogo) sia per quanto riguarda gli strumenti ispettivi disposti per le stesse società. Un ulteriore approfondimento in merito a questo argomento viene fornito per specificare le principali differenze tra le stesse società e quelle regolamentate interamente dalla legislazione privatistica, principalmente nell'ambito delle procedure concorsuali a cui le stesse sono sottoposte.

Infine, viene riportato un esempio particolarmente significativo di dissesto economico, nello specifico è il caso del comune di Catania. L'importanza di questo caso è da ricercarsi nel percorso che il Comune ha affrontato, rivolgendosi inizialmente alla procedura di riequilibrio finanziario e solo successivamente all'istituto del dissesto. Primaria attenzione è rivolta oltre all'aspetto economico della crisi, sugli effetti che tale situazione rischia di generare sugli abitanti del comune stesso e più in generale a tutti coloro che vi entrano in contatto. L'analisi verterà principalmente sulle conseguenze riservate ai creditori dell'ente stesso.

Ciò che si evince dai vari aspetti trattati è il peculiare forte legame tra la normativa adottata per gli enti locali e le condizioni di dissesto. Nel corso della trattazione si proverà a mettere in luce i principali effetti del percorso normativo intrapreso, evidenziandone benefici e controindicazioni

Capitolo primo

Quadro normativo

1.1 Evoluzione del quadro normativo

L'istituto relativo al dissesto economico nasce in seguito al sempre più pressante e gravoso verificarsi di situazioni di dissesto economico, che non rappresentano però casi sporadici, bensì una condizione patologica, riguardante la gestione finanziaria dei comuni e delle province. Le condizioni maggiormente incidenti sono da attribuirsi non solo a situazioni derivanti da cicli economici avversi o da situazioni di crisi ma molto spesso ad illeciti nella gestione finanziaria dell'ente locale stesso e da procedure di controllo insufficienti a svolgere la loro funzione. Sul tema in questione vi è stato un vuoto normativo fino al 1989, infatti nel Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934, l'argomento era stato trascurato. La *ratio* di questo astensionismo legislativo deriva da una visione accentrata dell'organizzazione pubblica, nella quale i comuni godevano di maggiore libertà in tema di gestione delle entrate ed allo stesso tempo erano titolari di meno doveri. La premessa storica al fenomeno dei dissesti economici è di fatti da ricercarsi nella cd. Riforma federalistica della Repubblica e nella riforma tributaria dei primi anni 70. Due risultano essere i fattori determinanti della condizione patologica dei comuni: il decreto legge n. 2 del 17 gennaio 1977, che introdusse il principio di pagamento da parte dello Stato delle rate di ammortamento dei mutui pregressi degli enti locali, ed il decreto legge n. 946 del 29 dicembre 1977, nel quale venne introdotto il principio di finanziamento basato sulla spesa storica, rendendo possibile ai comuni ottenere tramite trasferimento erariale quanto sopportato economicamente durante l'anno precedente, con un incremento determinato da una percentuale fissa. Attraverso questi meccanismi si consentiva agli enti locali, seppur indirettamente, di poter spendere risorse che non possedevano o comunque diveniva di secondaria importanza la necessità di procacciare risorse economiche in quanto, qualora vi fosse stata una sovrastima delle entrate o una sottostima delle uscite, lo Stato sarebbe intervenuto a sostenere economicamente il comune in difficoltà. Queste regole crearono un aumento smisurato della spesa pubblica e ci si rese conto ben presto che tale meccanismo aveva dato vita ad un ciclo insostenibile che avrebbe messo in difficoltà le risorse

pubbliche in quanto il funzionamento degli enti locali era subordinato all'aiuto statale. Dal 1989 si susseguono numerose modifiche legislative volte a limitare i fenomeni di dissesto e le conseguenze per le casse statali e per i terzi. L'istituto del dissesto finanziario è stato introdotto come anticipato in Italia nel 1989 con il decreto-legge del 2 marzo 1989 n. 66 convertito in legge con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144. La stessa legge si configura come una "procedura fallimentare" specifica per gli enti locali, da applicarsi nel momento in cui l'ente in questione non ha le facoltà economiche per adempiere alle obbligazioni giuridiche che ha contratto con i terzi, o quando l'ente non ha i mezzi finanziari necessari ad assolvere alle funzioni ed ai servizi indispensabili per i cittadini. Con l'entrata in vigore di questa legge, gli enti pubblici in stato di dissesto ricorrevano alle misure previste dalla legge n. 144 del 1989, che prevedeva l'assunzione di mutui necessari al risanamento della condizione economica dell'ente. I mutui che gli enti contraevano erano a contribuzione statale, che si faceva carico dell'onere di ammortamento degli stessi. Analizzando i casi di dissesto economico si può facilmente notare come in tale periodo vi fu un elevatissimo numero di episodi. Le motivazioni sono da ricercarsi probabilmente nelle misure previste dal legislatore nello stesso periodo, definite "incentivanti", ma anche alla mancanza di un limite temporale entro il quale risolvere le situazioni di difficoltà economica e risanare integralmente l'ente. Ciò che accadde nella maggior parte dei casi fu che gli enti che entravano in crisi si affidavano alla procedura vigente per il dissesto economico, senza in realtà mai risolvere integralmente la condizione di insolvenza. Come risulta evidente, tutto ciò finì esclusivamente per sovraccaricare gli oneri statali, senza trarre benefici dal raggiungimento di obiettivi a lungo termine. Un'altra ragione che rendeva il risanamento dell'ente difficoltosa era inoltre da attribuire agli inadeguati strumenti previsti per fronteggiare l'evento. Il blocco delle assunzioni e la possibilità di mettere in mobilità il personale eccedente risultarono infatti misure inconsistenti al fine di risanare gli enti in crisi. Attraverso il decreto-legge del 8 gennaio 1993 n. 8 il legislatore ha voluto porre dei correttivi e sbloccare l'immobilismo creatosi con la precedente legge. Viene così introdotto l'obbligo della dichiarazione pubblica e irrevocabile di dissesto, pena lo scioglimento del consiglio comunale. Si introduce un limite temporale congruo di dieci anni entro i quali il risanamento deve essere completato ed un organismo esterno, l'Organo Straordinario di Liquidazione (OSL), nominato con

decreto del Presidente della Repubblica. L'OSL, provvede al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge.¹ In seguito, il legislatore impone innumerevoli misure correttive che influiscono sulla modalità di determinazione del debito e sull'individuazione dei criteri di prelazione per il pagamento degli stessi. Ai fini della concessione del mutuo, si prevede l'invio al Ministero dell'Interno di un piano di rivelazione dei debiti, si dimezzano i tempi concessi per la procedura di dissesto (dai 10 anni a 5 anni), l'onere probatorio diviene a carico del creditore e viene introdotta la possibilità di sostituire OSL negligente o ingiustificatamente ritardatario.²

A partire dagli anni 2000 sono state numerose le riforme approvate, seppure risulti in parte contraddittorio l'iter legislativo intrapreso. Infatti, se da un lato le riforme hanno mirato ad introdurre elementi di federalismo, dall'altro la libertà dei comuni è stata continuamente inficiata da vincoli stringenti da applicarsi in tempi relativamente brevi che rendevano impossibile una oculata gestione finanziaria dell'ente attraverso piani pluriennali. Un inasprimento alla libertà principalmente finanziaria dei comuni è facilmente rintracciabile in seguito alla crisi economico-finanziaria che ha colpito l'Italia nel 2008. A tal proposito, la Corte dei conti ha parlato di "riaccentramento" o comunque di mancanza di vera e propria autonomia locale.³ Proseguendo con l'evoluzione normativa del dissesto economico, possiamo ritrovare un altro passaggio fondamentale nella Legge Costituzionale n. 3 del 2001. Con la stessa, vi è un vero e proprio cambiamento nella gestione amministrativa degli enti locali. Viene riconosciuta loro una maggiore autonomia finanziaria, fornendogli la possibilità di determinare tributi ed entrate propri, chiaramente in modo che non vi sia conflitto con le leggi costituzionali. Inoltre, viene istituito un fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità contributiva per abitante. La Legge Costituzionale di cui sopra riconosce inoltre una autonomia patrimoniale agli enti locali, e riconosce agli stessi la possibilità di richiedere finanziamenti, con un vincolo di finalità. Tali fondi, devono essere impiegati solo in spese di investimento e lo Stato non svolge in nessun caso il ruolo di garante sui prestiti ottenuti dai comuni. Al fine di risolvere l'utilizzo incentivante di mutui ad onere statale, la riforma portata dal D.

¹ Art. 245 comma 1 (il Testo Unico degli Enti Locali)

² IFEL, fondazione ANCI. Il bilancio 2016, *le nuove regole finanziarie*. (Studi e ricerca)

³ *Le patologie finanziarie e contabili degli enti locali: elementi critici e modalità di gestione* 22 Gennaio 2018 Eugenio Anessi Pessina Carmela Barbera Maria Francesca Sicilia

Lgs. Del 6 settembre 2011 n. 149 ha confermato quanto definito dalla Legge 140/2004, ovvero che gli enti locali hanno la possibilità di contrarre mutui a sostegno del risanamento, ma con onere di ammortamento a carico degli stessi, e non più dello Stato. I D.lgs. n 149 introduce il cd. dissesto guidato, procedura che svolge la funzione di velocizzare l'attuazione dei correttivi necessari in caso di dissesto dell'ente. L'art. 6, comma 2 del D. Lgs. N. 149/2011 enuncia che se la Corte dei Conti durante gli ordinari controlli sulla gestione e sulla condizione finanziaria dell'ente, riscontra: "comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente che non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, deve trasmettere gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica." In seguito, qualora accertato, la Corte dei conti richiede di risanare la condizione di inadempimento. Qualora vi siano i requisiti per dichiarare lo stato di dissesto, il Prefetto assegna al Consiglio un termine massimo di 20 giorni per dichiarare lo stato di dissesto. Qualora il dissesto non venga deliberato, il Consiglio viene sciolto e viene nominato un commissario. Un elemento innovativo viene deliberato dal Decreto-Legge del 10 ottobre 2012 n. 174, il quale prevede una innovativa modalità per affrontare il dissesto dell'ente. Infatti, con l'aggiunta nel TUEL degli articoli 243 bis e ss., viene introdotta la "procedura di riequilibrio finanziario pluriennale". Altro correttivo di grande rilevanza apportato da questo Decreto-legge si trova nella modifica degli articoli 147 e 148 del TUEL, attraverso cui si riconosce alla Corte dei conti un ruolo di controllo maggiormente pervasivo nei confronti degli enti locali. Rispettivamente, vengono potenziati le tipologie di controlli interni che si suddividono in "controllo di regolarità amministrativa e contabile", "controllo strategico", "controlli sulle società partecipate non quotate" e "controlli sugli equilibri finanziari, ed i controlli esterni. Il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario sospende la possibilità di attivazione della procedura relativa al "dissesto guidato", ma non può essere attivata "qualora sia decorso il termine assegnato dal prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione del dissesto, di cui all'articolo 6, comma 2, del D. Lgs. N. 149 del 6

settembre 2011⁴.” (art.243-bis, comma 1, TUEL.). Tutte le procedure esecutive intraprese nei confronti dell’ente sono temporaneamente sospese in attesa dell’approvazione o del diniego di accesso alla procedura da parte della Corte dei conti. La differenza tra la procedura di dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale risiede nel fatto che nonostante sia appurata la situazione di dissesto economico-finanziario dell’ente attraverso la procedura di riequilibrio, sono gli organi stessi dell’ente a predisporre un piano pluriennale di risanamento finanziario, da presentare alla stessa Corte dei conti. In conclusione, risulta interessante soffermarsi sull’introduzione, a partire dal 2015 dell’armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili di cui al D. Lgs. Del 23 giugno 2011 n. 118 e delle disposizioni integrative del D. Lgs. Del 10 agosto 2014 n. 126: il principio della competenza finanziaria potenziata prescrive: “a) il criterio di registrazione delle operazioni di accertamento e di impegno con le quali vengono imputate agli esercizi finanziari le entrate e le spese derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate (attive e passive); b) il criterio di registrazione degli incassi e dei pagamenti, che devono essere imputati agli esercizi in cui il tesoriere ha effettuato l’operazione.”⁵ La rilevazione del fondo di credito di dubbia e difficile esazione (FCDE) e del fondo pluriennale vincolato. Queste innovazioni normative rendono possibile “limitare il mantenimento di residui attivi di lungo corso e improbabile o tardiva riscossione e l’accumulo di residui passivi, voci spesso sintomatiche di deficit di cassa e potenziale squilibrio per i bilanci e quindi elementi utili per i controlli al fine di individuare anticipatamente situazioni deficitarie.”⁶

⁴ *LE PROCEDURE DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI* Dott. Egidio Di Gregorio Funzionario della Corte dei conti

⁵ Centro studi enti locali: *Armonizzazione: La competenza finanziaria potenziata* Dott.ssa Anna Guiducci

⁶ IFEL, fondazione ANCI. Il bilancio 2016, *le nuove regole finanziarie*. (Studi e ricerca)

1.2 Ipotesi di riforma de TUEL

Negli ultimi anni si è sempre più avvertita la necessità di apportare delle modifiche al TUEL, per adeguarlo alle necessità attuali ed al cambiamento dei problemi che si rilevano all'interno della gestione degli enti pubblici. Un intervento avvertito con urgenza è il superamento della cd. legge Delrio, che aveva per obiettivi principali: il rafforzamento del livello comunale, a mezzo principalmente di fusioni e Unioni di Comuni, e il complessivo riordino del livello intermedio, attraverso la trasformazione delle Province in enti ad elezione indiretta e l'istituzione delle Città metropolitane dall'analoga forma di governo.⁷ Infatti questa riforma risulta essere un fallimento, stando alle parole del sottosegretario all'interno Candiani: "l'errore è stato confondere l'interesse diffuso di area vasta, di cui sono titolari le province, con l'interesse puntuale, omogeneo e compatto di cui sono portatrici le città metropolitane italiane".⁸ Quindi si prevede una grande modifica strutturale al modello di gestione degli enti locali. Seppur le modifiche vere e proprie non siano ancora conoscibili, possiamo dedurre quali siano gli obiettivi della riforma. In primo luogo la riforma prevede di semplificare la gestione degli enti, imponendo regole differenti in base alla dimensione degli enti stessi, non imponendo chiaramente gli stessi obblighi a enti con meno di 5000 abitanti ed a enti con più di 60 000 abitanti, poiché chiaramente gli oneri che potrebbero risultare giusti per un ente di piccola dimensione risulterebbero insufficienti per un ente dalle dimensioni elevate, varrebbe lo stesso se gli oneri fossero strutturati per enti dalle grandi dimensioni, un ente piccolo avrebbe notevoli difficoltà ad adempiere agli obblighi stringenti previsti per i primi enti. Un'altra innovazione viene dal tema dell'associazionismo, si prevede l'eliminazione dei vincoli demografici per poter gestire in maniera univoca determinate funzioni e servizi di enti differenti. Si prevede inoltre che saranno le province e le città metropolitane a svolgere il ruolo di raccordo con gli enti più piccoli. Un'altra novità in tema riguarda la sentenza del 4 marzo 2019 n.33 della Corte Costituzionale, che nega la possibilità allo Stato di imporre ai comuni di associarsi in modo indistinto, lasciando possibile la fattispecie di associazionismo

⁷ Marzia De Donno *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*

⁸ Italia oggi: pagina a cura di Francesco Cerisani (enti locali e stato) data mercoledì 6 marzo 2019

forzoso, ma solo quando le finalità risiedano nella ricerca di maggiori risparmi e nell'aumento dell'efficienza, chiaramente quando tutte queste finalità siano dimostrabili.⁹ Un'ultima novità potrebbe arrivare dal DLG s 911 del 2019, il quale alla luce del problema delle amministrazioni degli enti locali, colluse con organizzazioni criminali a stampo mafioso, propone un procedimento più veloce e maggiormente sanzionatorio. Il DLG mira a modificare l'art 143 del TUEL in considerazione dell'elevata casistica rilevata (più di cento casi, principalmente concentrati nel sud Italia) e alla incapacità del sopracitato articolo di ristabilire la legalità in tempi brevi.

⁹ Antonio Purcaro-Segretario generale Citta Metropolitana di Milano (*enti locali tra riforme in cantiere e pronunce della Corte costituzionale*)

Capitolo secondo

Analisi degli enti e procedure di riequilibrio finanziario

2.1 Breve analisi della situazione finanziaria dei comuni italiani

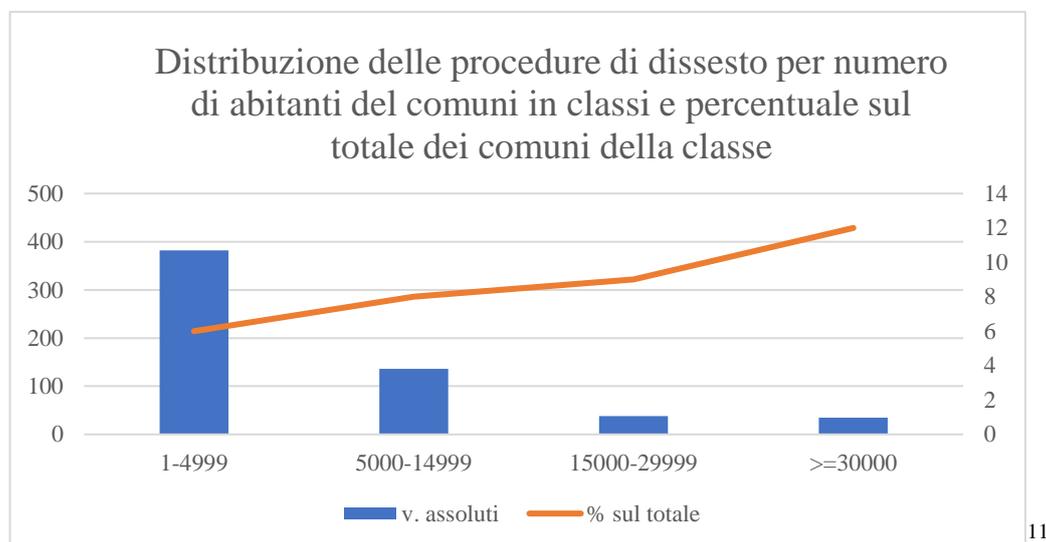
Come anticipato precedentemente, il numero delle situazioni di crisi degli enti locali, ha seguito direttamente il processo normativo. Troviamo dunque notevoli influenze dello stesso processo nella condizione finanziaria degli enti pubblici locali. Tenendo presente l'iniziale inconsistenza della prima legge in tema di dissesto finanziario, che aveva delle misure quasi "incentivanti" sotto molti aspetti, si può notare che la più grande quantità di fenomeni si verifica proprio intorno agli anni compresi tra il 1989, nel quale si verifica un picco, con 125 enti in dissesto, ed il 1995. In questi anni il fenomeno si è annualmente ridotto, fino ad arrivare ad una situazione di equilibrio, perdurata fino al 2010, anni in cui è ipotizzabile che il ciclo economico sfavorevole abbia condotto i comuni e gli altri enti locali, come del resto l'intera nazione ad una situazione di sofferenza economica. Al fine di avere una corretta visione sulla dimensione del fenomeno, è interessante notare che dall'introduzione della normativa, fino al 2017, i gli enti sottoposti alla disciplina sono 588, il dato rappresenta circa il 7% dei comuni italiani. Interessante è notare che il 40% dei casi appartiene alla regione Calabria, ed il 28% alla Campania.¹⁰



Questi dati sono di grande importanza in quanto indicano la necessità di interventi specifici, e di natura oltre che normativa, strutturale. Infatti, l'incidenza

¹⁰ Elaborazione dati ministero dell'interno e Corte dei conti – sezione autonomie (*lo stato di crisi negli enti locali*- Anna de toni)

dell'evento si distribuisce in modo tutt'altro che casuale, indicando una problematica strutturale di numerosi enti. Proseguendo il ragionamento sugli enti strutturalmente più deboli, in termini di stabilità finanziaria, occorre evidenziare che vi è una stretta relazione tra il numero di comuni in dissesto e il numero della popolazione residente nel suddetto comune.



Notiamo che nonostante all'apparenza il numero dei comuni con meno di 5000 residenti abbia il maggior numero di casi di dissesto, possiamo apprezzare anche il fatto che percentualmente risulta essere una percentuale di circa il 6%, mentre nonostante numericamente il fenomeno sia molto ridotto nei comuni con oltre 30.000 abitanti, esso ha una incidenza percentuale doppia di circa il 12%. Anche per quanto concerne le procedure di riequilibrio pluriennale notiamo una incidenza molto simile a quella dei comuni in dissesto. Infatti, la percentuale dei comuni interessati da tale procedura aumenta in modo ancor più significativo nei comuni con più di 30.000 abitanti residenti. Risulta doveroso porre l'attenzione anche su un altro dato di notevole importanza, ovvero secondo i dati di (farmafactoring, s.d.), nel quinquennio 2013-2017 "circa un quarto degli enti che ha deliberato in autonomia il riequilibrio (o ha percorso altre strade come quella del "dissesto guidato") è giunto al dissesto finanziario". Questo risulta sufficiente per dire che vi sono degli elementi nelle procedure che idealmente dovrebbero riequilibrare la situazione dell'ente locale, che non sono sufficienti a riportare il comune in una condizione di stabilità economico-finanziaria. Due potrebbero

¹¹ I Quaderni di Farmafactoring, *le criticità dei comuni italiani*: autori Marcello Degni e Giaime Gabrielli pubblicazione 03/2018

essere le ragioni principali, l'inadeguatezza degli strumenti e delle procedure offerte dalla normativa, oppure un utilizzo poco coscienzioso delle procedure, che vengono utilizzate esclusivamente per posticipare il momento della dichiarazione del dissesto. Essendo ormai molteplici i casi di dissesto economico analizzati possiamo affermare che in molti casi uno degli elementi maggiormente rilevanti in questi casi risulta proprio la persona del decisore (degli enti locali stessi). Molto spesso i controlli non riescono a scoprire ex-ante possibili situazioni di squilibrio finanziario, che vengono attentamente mascherate dal "decisore". Solo ex-post è possibile analizzare le informazioni necessarie a comprendere quali siano le problematiche che hanno portato all'emergere del problema. È semplice pensare che il "decisore" abbia tutta questa libertà di agire, basti pensare all'introduzione del principio dell'accountability. Con questo termine, dal significato estremamente ampio, si indicano una serie di (responsabilità che può essere la traduzione letterale più corretta seppur non colga a pieno il suo significato) a carico dell'amministratore pubblico. Lo stesso infatti non ha più obblighi serrati su ogni adempimento necessario, ma bensì il legislatore delinea gli obiettivi e le finalità di quanto deciso e concede allo stesso la possibilità di agire con discrezione e buon senso. Il legislatore sembra sempre più intenzionato a lasciare libertà alla persona del "decisore" nel raggiungimento degli obiettivi dello stato, non prescrivendo più ogni singola azione da intraprendere ma lasciando spazio decisionale all'interno del ruolo di guida degli enti pubblici. Negli ultimi anni però, ovvero dal 2011 in poi oltre alle cause nominate in precedenza, risulta essercene un'ultima che è forse ancora più rilevante. La grande crisi iniziata nel 2008 in Italia ha messo in crisi la salute finanziaria dello Stato centrale, accrescendo a dismisura il debito pubblico. Lo Stato ha perciò dovuto intraprendere delle politiche restrittive, come gli era stato imposto dalle regole europee, al fine di ridimensionare il proprio debito pubblico. Sembra però che una eccessiva pressione fiscale sia stata richiesta ai comuni, mediante una serie di interventi normativi che hanno indebolito la stabilità degli stessi e che al tempo stesso, la continua trasformazione delle leggi in materia non abbia consentito ad un corretto utilizzo delle risorse. Andando con ordine, la Corte dei conti afferma effettivamente che agli enti locali è stato richiesto un contributo sproporzionato,

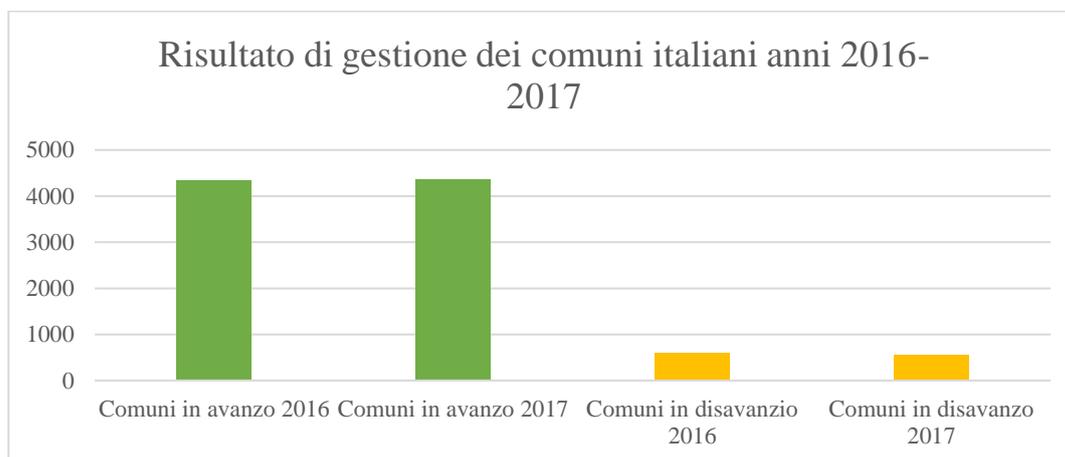
rispetto al ruolo che i suddetti enti svolgono.¹² Negli anni della crisi e nei successivi infatti, questi enti hanno dovuto ridurre gli investimenti e la spesa locale. Questi dati sono estremamente significativi, la riduzione della spesa locale, contestualizzato nel presente, con una popolazione che “invecchia” e che ha bisogno di servizi sempre più dispendiosi, risulta essere una asimmetria notevole. I risultati di questo processo, senza una inversione di marcia repentina, possono portare a criticità nel campo del welfare e di protezione delle fasce di popolazione più debole. Bisogna evidenziare però che questa riduzione della spesa era inevitabile a fronte delle richieste pressanti dello Stato, basti pensare che dal 2010 fino al 2017 i Comuni hanno contribuito al risanamento della finanza pubblica per oltre 12 miliardi. L’aggiustamento strutturale richiesto dai vincoli europei (pari a 25 miliardi) è stato sanato per quasi la metà, da tagli alle risorse comunali (oltre 9 miliardi) e dai contributi veicolati dal patto di stabilità e dalla nuova contabilità (3 miliardi)



Negli ultimi anni, la situazione sembra essere lievemente migliorata. Anche in concomitanza della legge 175/2016, che ha reso possibile una migliore gestione delle risorse, in termini sia di efficienza, sia di efficacia. Grazie alla suddetta legge infatti, gli enti pubblici hanno potuto vantare di un notevole risparmio in termini di società partecipate. E così i comuni tra il 2016 e il 2017 hanno anche visto un aumento delle spese correnti, che come rimarcato in precedenza è un indicatore positivo. A confermare che le criticità alimentate dalla crisi del 2008 stanno lentamente risolvendo, troviamo la relazione sulla gestione finanziaria degli enti

¹² *Finanza locale e investimenti negli anni della crisi*. Claudia ferretti, Giuseppe Francesco Gori, patrizia Lattarulo

locali, deliberazione effettuata dalla Corte dei conti, nella quale emergono dati sostanzialmente positivi. L'analisi effettuata dalla Corte dei conti, prende in esame 4924 comuni, e ne analizza i risultati conseguiti nel corso degli anni 2016-2017. Alla luce di questa relazione possiamo notare che nel 2016, i comuni che hanno concluso l'esercizio di gestione in avanzo (che hanno perciò realizzato un risultato positivo) sono 4327 comuni. Proseguendo l'analisi dei risultati conseguiti al termine dell'esercizio del 2016, osserviamo come 597 siano i comuni in disavanzo. Interessante notare come però 536 di essi hanno chiuso il rendiconto in disavanzo, nonostante abbiano ottenuto un risultato di amministrazione positivo (dunque questi comuni nonostante abbiano concluso l'anno in disavanzo hanno migliorato la loro situazione finanziaria, rendendo meno gravoso il suddetto disavanzo). Invece i restanti 61 comuni vedono la loro situazione patrimoniale divenire maggiormente gravosa a causa della presenza iniziale di un disavanzo, che però viene aggravato da un risultato di gestione negativo. Nel 2017 la situazione migliora, con 4368 comuni che chiudono l'anno con quota disponibile positiva, e di conseguenza migliora la situazione anche dei comuni in disavanzo. Nel 2017 infatti i comuni in disavanzo sono 556, e di questi 503 comuni hanno ottenuto un risultato di gestione positivo, e solo 53 di loro hanno visto la loro posizione finanziaria aggravarsi da un risultato di gestione negativo.



Possiamo affermare che il lungo percorso normativo che si è interessato della disciplina del dissesto economico e delle normative finanziarie ed economiche dei comuni ha portato nel medio-lungo periodo a dei risultati positivi, seppur con delle problematiche, relegate principalmente a cicli economici avversi ed a momenti di incoerenza normativa.

2.2 Analisi delle principali cause di crisi per gli enti locali

Gli enti locali svolgono un ruolo fondamentale nella garanzia di servizi, e nello svolgimento di funzioni ritenute indispensabili. Necessitano dunque, di risorse e di personale al fine di essere in grado di adempiere ai suoi obblighi. In linea teorica è previsto l'equilibrio economico-finanziario all'interno della gestione amministrativa dell'ente. Tuttavia, è possibile e relativamente comune che l'equilibrio non sia una condizione autonomamente raggiungibile. Esistono numerosi fattori che possono inficiare la stabilità degli enti locali. Gli stessi dispongono di strumenti atti a riequilibrare condizioni di difficoltà economica, ma nei casi più gravi questi non risultano sufficienti a risolvere in via definitiva il problema, che in assenza delle procedure di cui in seguito, sfocerebbe in una condizione di crisi finanziaria e territoriale laddove lo stesso ente non sarebbe in grado di svolgere le sue fondamentali funzioni. Le misure previste per il risanamento dei conti pubblici, nei casi meno gravi sono regolamentate dagli artt. 193 e 194 del TUEL. Gli articoli si occupano rispettivamente, della "salvaguardia degli equilibri di bilancio" e del "riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio". L'art. 193 nello specifico si occupa della procedura di controllo semestrale che deve verificarsi e alle contromisure che devono essere messe in atto in caso di non pareggio di bilancio, le stesse comprendono l'adeguamento del fondo crediti di dubbia esigibilità e i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio di bilancio. L'art.194 nello specifico si concentra sul "riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio", specifica le fattispecie di debiti fuori bilancio riconosciuti, e presenta una modalità di pagamento dilazionato dei debiti che possono così essere saldati nell'arco di un massimo di 3 anni, compreso l'anno in corso. Un altro richiamo interessante è la possibilità di contrarre mutui per le fattispecie previste dall'art. 202, previa dettagliata relazione che dimostra l'impossibilità di utilizzare altre risorse. Quando questi strumenti come detto in precedenza non risultano sufficienti a garantire il ristabilirsi di una condizione di equilibrio l'ente pubblico entra in crisi. È interessante analizzare quali siano le cause più comuni così da comprendere a pieno la natura del fenomeno e le possibili soluzioni che potrebbero essere apportate alla disciplina al fine di migliorarla. Esistono due principali cause di criticità nella gestione finanziarie

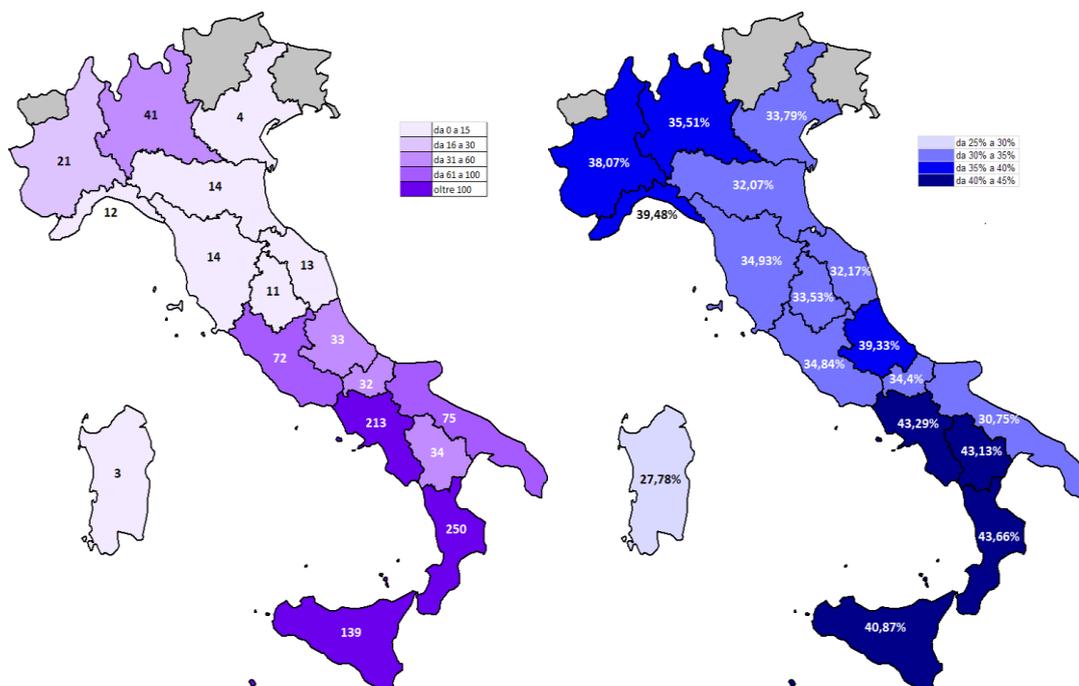
degli enti locali. La prima tipologia di causa è di natura interna. Ve ne sono vari tipi, ma sicuramente le più rilevanti sono:

- Cattiva amministrazione: in molteplici casi gli amministratori tendono a celare le problematiche dell'ente che amministrano, sia per le conseguenze che avrebbero nel caso si avviasse il procedimento di dissesto, sia per le problematiche relative all'immagine che tale procedimento comporta. Inoltre, il frequente cambio di coalizione quindi la discontinuità politica (cambiamento di coalizione) e delle norme, porta gli amministratori a politiche pianificate esclusivamente nel breve periodo, che non consentono dunque una corretta gestione dell'ente e che tendono piuttosto a "sopravvivere" fino al seguente cambio di amministrazione
- Tra le altre cause di rilievo notevole possiamo trovare la rigidità strutturale di bilancio
- Bassa capacità di riscossione e di pagamento
- Un inadeguato sistema di controllo e l'impossibilità in alcuni casi di risolvere le problematiche strutturali di cui si è a conoscenza e nei casi ancor più gravi l'incapacità di rilevare tali inefficienze.

Le cause di natura esterna sono da ricercarsi in un contesto storico che ha caratterizzato i comuni negli anni passati fino a tempi recenti. Come anticipato in precedenza, i comuni ricevevano dallo stato trasferimenti erariali da parte dello stato, che li sosteneva a livello economico. Negli ultimi anni lo stato non trasferisce nessuna risorsa agli enti locali se non a quelle poche eccezioni che hanno ormai ben nota ridotta capacità contributiva. Inoltre, l'autonomia degli enti locali è fortemente debilitata sia dall'impossibilità di delineare aliquote in misura superiore a quella prevista dalla legge, sia sugli strumenti di riscossione (che necessiterebbero di un quadro normativo rafforzativo). In aggiunta alle precedenti problematiche, si ha una importante carenza strategica, nella quale risulta inconsistente la gestione strategica delle risorse in un arco temporale di medio-lungo periodo. Una buona soluzione metodologica utile ad analizzare quali siano le cause maggiormente influenti nel dissesto degli enti locali appare proprio quella di confrontare delle specifiche cause con gli enti che effettivamente stanno affrontando la disciplina del dissesto. Al fine di comprendere se quella causa ha inciso in maniera notevole o se il presentarsi di quella causa appare casuale e non

utile ai fini della analisi. A tale scopo, gli indicatori che esprimono tale rischio a livello causale sono:

- La rigidità di bilancio è un indicatore che valuta le scelte strutturali dell'ente in esame. Esso ci permette di comprendere le scelte intraprese dall'ente sui temi quali investimento, spese nella gestione del personale e sulla liquidità che lo stesso ente può adoperare. Tale indicatore può essere calcolato come $[(\text{ripiano disavanzo} + \text{personale} + \text{debito}) / \text{entrate correnti}]$. All'aumentare di tale indicatore aumenta l'instabilità finanziaria dell'ente in questione. Possiamo apprezzare come questo indicatore sia più alto statisticamente nelle regioni del sud (Calabria, Sicilia, Campania, Basilicata) dove si attesta su un valore compreso tra il 40-45%. Come risulta dal grafico purtroppo in Italia, almeno per quanto riguarda il tema dei comuni si può tutt'ora parlare di una cd. questione meridionale.

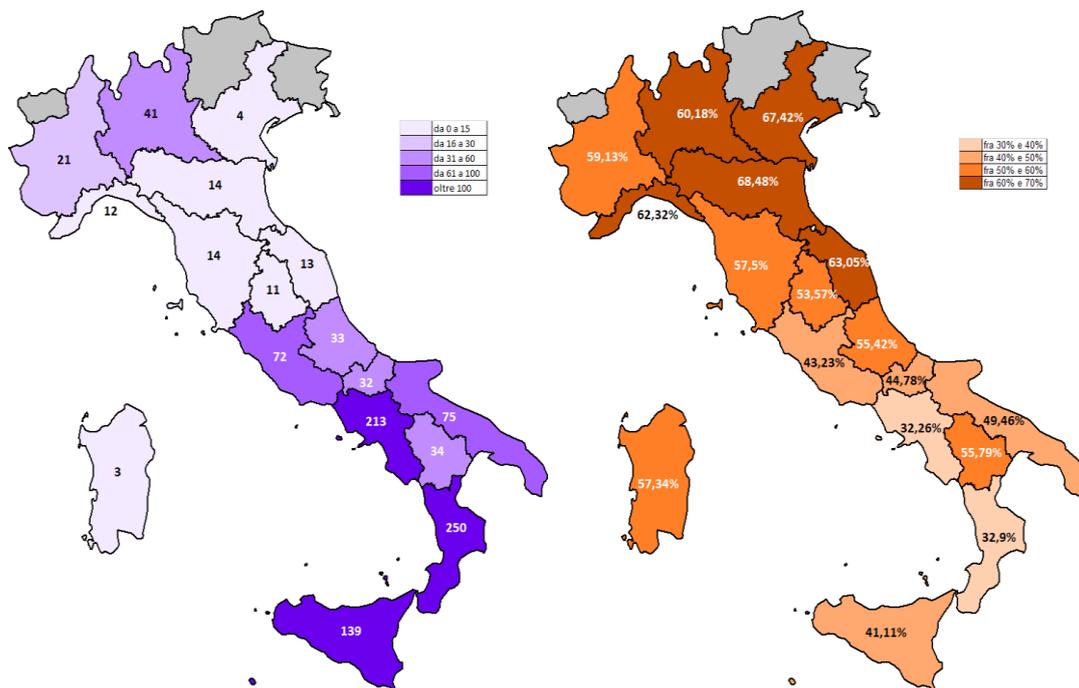


13

- La capacità di riscossione è un altro indicatore che ha notevole significato economico. Non dipende esclusivamente da caratteristiche socioculturali e alla capacità contributiva dei contribuenti. Infatti, è necessario che si instauri un rapporto di fiducia con il contribuente, attraverso un rapporto umano. È necessario che sia l'ente a ricordare ai contribuenti prontamente le scadenze,

¹³ *Criticità finanziarie degli enti locali: cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento.* MINISTERO DELL'INTERNO; osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali

che si tenga conto di eventuali condizioni di disagio momentanee o permanenti. Per far sì che tutto questo sia eseguito correttamente è necessaria una buona comunicazione da parte dell'ente e che agli uffici incaricati si trovino persone preparate e competenti. Il calcolo della capacità di riscossione si basa su quanto realmente incassato nell'anno corrente, non vanno dunque aggiunti incassi relativi a crediti maturati antecedentemente, seppur riscossi nell'anno corrente. Anche seguendo questo metodo valutativo della situazione economica degli enti, il risultato è pressoché simile al precedente. Infatti, nello specifico i comuni del nord hanno percentuali di capacità di riscossione più elevati rispetto ai comuni del sud. Inoltre, è singolare come la percentuale diventi via via minore se si parte dagli enti del nord passando per gli enti del centro e giungendo fino al sud Italia. Confrontando il grafico sottostante con quello sovrastante che menziona i dissesti e le procedure di riequilibrio avviate, si può notare una relazione inversa tra la capacità di riscossione e le esternalità negative dei comuni



- Un ultimo indicatore che vale la pena prendere in considerazione è la capacità di pagamento, che segue sostanzialmente l'andamento della capacità di riscossione. Anche questo indicatore ci fornisce una ulteriore conferma di quale sia effettivamente la situazione finanziaria degli enti a livello nazionale.

2.3 Procedure di pre-dissesto e di dissesto

La procedura di pre-dissesto degli enti locali è una disciplina relativamente recente, essa è stata introdotta alla fine del 2012, al fine di contrastare le situazioni di crisi generate dalla recessione del 2008 e dalle pressanti richieste statali, necessarie al risanamento della finanza pubblica. Negli anni la procedura di riequilibrio ha subito importanti modifiche in più ambiti. Le modifiche più rilevanti riguardano la dilatazione dei tempi di attuazione, il blocco delle procedure esecutive e altre forme di controllo correttivo.¹⁴ Inoltre la normativa prima ha aumentato i casi di applicabilità divenendo applicabile anche alle Province e alle Città Metropolitane. Questa procedura trova applicazione nel caso di enti in situazione di crisi, tendenzialmente prossimi alla condizione di dissesto, ma che non hanno ancora raggiunto tale condizione. Sono enti dunque, che non hanno la possibilità di riequilibrare i propri bilanci ricorrendo a strumenti ordinari ovvero, secondo quanto stabilito dal TUEL dagli artt. 193 e 194 e che consapevoli di tale condizione richiedono direttamente la possibilità di accedere alla suddetta disciplina. Per comprendere quali enti possano utilizzare la procedura di riequilibrio finanziario occorre comprendere gli indici utilizzati al fine di valutare la condizione economica di tali enti. I sottostanti indici vengono calcolati sul

¹⁴ *Le criticità finanziarie dei comuni italiani: spunti per un'analisi ricostruttiva*, a cura di Marcello Degni. Versione rielaborata dagli autori (Romano Astolfo, Maria Bellia, Luigi Benvenuti, Stefano Campostrini, Roberto Castiglioni, Gaetano D'Auria, Marcello Degni, Lorian Pelizzon, Luciano Sandel, Giancarlo Verde) e pubblicata sulla rivista online della Corte dei conti, fascicolo n. 20 dicembre 2017

rendiconto di gestione (il penultimo rispetto a quello di riferimento)¹⁵

Tab. A1 - Parametri obiettivi per comuni, province, città metropolitane e comunità montane per il triennio 2019 - 2021						
Parametro	Codice indicatore	Denominazione dell'indicatore	Condizione di deficiarietà del parametro	Soglie (valori percentuali)		
				Comuni	Province e Città Metropolitane	Comunità Montane
P1	1.1	Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	deficitario se maggiore del	48%	41%	60%
P2	2.8	Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	deficitario se minore del	22%	21%	20%
P3	3.2	Anticipazioni chiuse solo contabilmente	deficitario se maggiore di	0	0	0
P4	10.3	Sostenibilità debiti finanziari	deficitario se maggiore del	16%	15%	14%
P5	12.4	Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	deficitario se maggiore del	1,20%	1,20%	1,20%
P6	13.1	Debiti riconosciuti e finanziati	deficitario se maggiore del	1%	1%	1%
P7	13.2 + 13.3	Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	deficitario se maggiore dello	0,60%	0,60%	0,60%
P8		Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate)	deficitario se minore del	47%	45%	54%

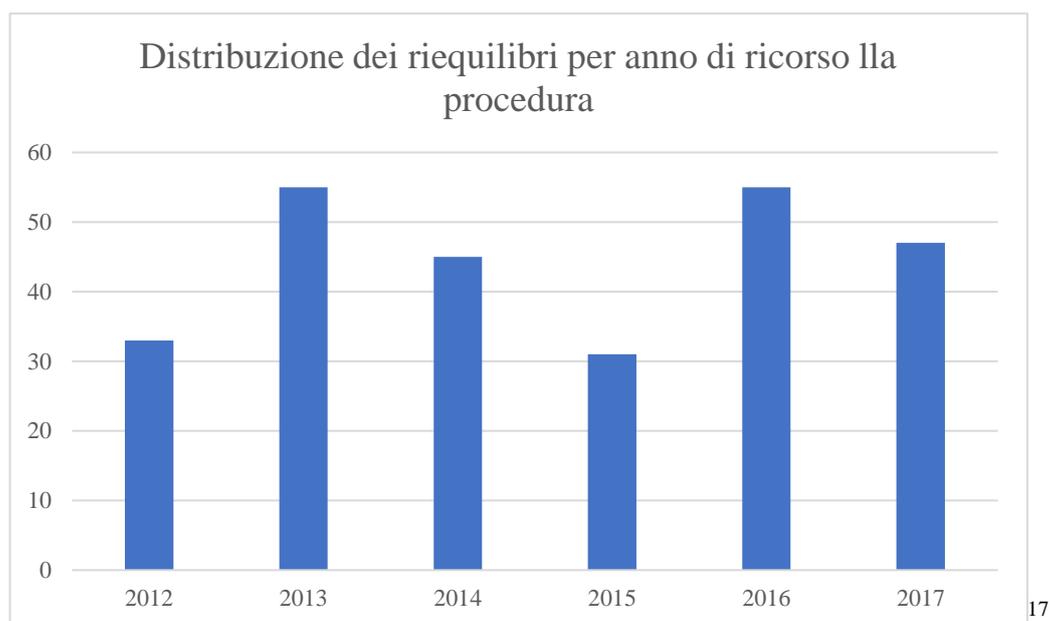
16

Gli indici risultano dunque valutati esclusivamente sul piano finanziario. È interessante, al fine di comprendere a livello dimensionale l'estensione del fenomeno valutare i casi di richiesta della procedura. Tra il 2012 ed il 2017 ben

¹⁵ I quaderni della Fondazione Farmafactoring, *Le criticità dei comuni italiani: un'analisi ricostruttiva* autori Marcello Degni e Gaime Gabrielli.

¹⁶ Decreto 28 Dicembre 2018 e relativi allegati

266 comuni hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio.



Possiamo però affermare che vi siano ancora delle problematiche all'interno dell'utilizzo di tale procedura, infatti, come analizzato nel capitolo precedente ben 67 enti che hanno fatto richiesta di accedere alla procedura di riequilibrio, sono passati successivamente al dissesto. Questo dato particolarmente negativo, fa emergere delle situazioni problematiche su due principali fronti. Da un lato infatti la procedura nel quinquennio sopra citato non risulta essere sufficiente a riequilibrare la situazione degli enti che ne hanno fatto richiesta. D'altro canto, invece vi è un utilizzo improprio della disciplina. Infatti, viste le grandi agevolazioni che prevede viene chiaramente prediletta dagli amministratori rispetto alla strada del dissesto. Viene così utilizzata dagli stessi come strumento avente fine di posticipare l'inevitabile dissesto dell'ente. Bisogna affermare però che la predilezione per tale processo, non riguarda solo gli amministratori. Possiamo affermare che anche il legislatore “mostri un chiaro favor per il ricorso alla procedura di riequilibrio”¹⁸ “siffatto atteggiamento di preferenza per il riequilibrio si coglie anche dalla collocazione sistematica delle norme di riferimento, poste nella parte secondo del T.U.E.L., nell'ambito del Titolo VII – capo I in prosieguo rispetto alle disposizioni concernenti la meno grave situazione

¹⁷ I quaderni della Fondazione Farmafactoring, *Le criticità dei comuni italiani: un'analisi ricostruttiva* autori Marcello Degni e Gaime Gabrielli.

¹⁸ *Le procedure di riequilibrio finanziario degli enti locali*. Dott. Egidio di Gregorio, Funzionario della Corte dei Conti

di deficitarietà strutturale ma antecedente alle norme sul dissesto”¹⁹. Inoltre, le Sezioni in speciale composizione, con la sentenza n. 21 del 17 luglio 2017 il piano di riequilibrio qualora risulti congruo o comunque potenzialmente sostenibile, sia da preferirsi alla dichiarazione di dissesto. Questo risulta chiaro infatti tale procedura ha una incidenza relativamente piccola sull’amministrazione e sui terzi che vi entrano in contatto rispetto al dissesto effettivo. Anche la durata di tale procedura ha subito notevoli cambiamenti dal momento della sua prima applicazione. Infatti, anche a livello di durata vi è stato un grande cambiamento. La durata dei piani di riequilibrio è passata da un limite massimo stabilito a 10 anni, ad un limite maggiormente variabile in base al rapporto tra passività ed impegni e varia da 4 a 20 anni.²⁰ Il piano deliberato entro un periodo perentorio di 90 giorni corredato dal parere dell’organo di revisione economico finanziario, deve contenere tutte le misure adottate al fine di superare la situazione di crisi, e le modifiche strutturali per rimuovere le problematiche che hanno condotto l’ente nello stato attuale. Il piano ha comunque dei contenuti minimi, delineati dall’art. 243 bis comma 6:

- a) “Le eventuali misure correttive adottate dall’ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti.”
- b) “la puntuale ricognizione con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dall’eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall’ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio”;
- c) L’individuazione, con relative quantificazione e previsione dell’anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l’equilibrio strutturale del bilancio, per l’integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro un periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano”;
- d) L’indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti

¹⁹ V. Manzetti, S. Corbo, *“le procedure di risanamento degli enti locali: il quadro normativo” in “dissesto, predissesto e piani pluriennali di riequilibrio negli enti locali”*, Università di Pisa, www.accademiaautonomia.it, pag. 31

²⁰ Deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR

o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

Il piano pluriennale di riequilibrio, è trasmesso entro 10 giorni alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché alla Commissione di cui all'art. 155, la quale dopo aver svolto la necessaria istruttoria (entro un periodo non superiore a 60 giorni) prepara una relazione finale e la trasmette alla sezione competente della Corte dei conti. “La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della documentazione di cui al comma 1, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio. In caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'articolo 243-bis, comma 6, lettera a), apposita pronuncia.”²¹. Il controllo dello stato di attuazione e dei risultati economici e degli obiettivi prefissati, spetta al ministero dell'interno e alla sezione regionale della Corte dei conti attraverso relazioni da inviarsi semestralmente, entro il giorno 15. Questa forma di controllo risulta particolarmente pervasiva, in quanto l'inadempienza o il non raggiungimento degli obiettivi intermedi delineati nel piano comporta l'immediata attivazione della procedura di dissesto guidato. Oltre alla necessaria struttura normativa, che deve indubbiamente regolare il fenomeno in tutte le possibili casualità, bisogna evidenziare che affinché questi piani siano efficaci in alcuni casi sono necessarie risorse. Risorse che devono essere messe a disposizione inevitabilmente dallo Stato. Per gli anni 2014-2020 è previsto uno stanziamento annuale pari a 200 milioni, che risultano essere sufficientemente capienti al loro fine. Infatti, fino dal 2013 al 2016 i fondi messi a disposizione (120 milioni di euro oltre rimborsi e 200 milioni di euro oltre i rimborsi per i successivi due anni) non sono mai stati utilizzati interamente. Le principali motivazioni sono da ricercarsi soprattutto negli obblighi stringenti cui gli Enti locali devono adempiere in funzione dell'utilizzo del fondo. Proprio per questa ragione, qualora ve ne sia la possibilità gli Enti stessi prediligono trovare risorse in modi differenti, quali vendita del patrimonio o blocco del *turnover*²². In conclusione, possiamo affermare che la procedura ottiene ottimi risultati nel

²¹ TUEL art. 243 quater comma 3

²² *Le criticità finanziarie dei comuni*: valutazione di sintesi Giancarlo Verdi (direttore centrale della finanza locale Ministero dell'interno)

correggere situazioni di dissesto causate dal ciclo economico avverso o da fenomeni di cattiva gestione. Allo stesso tempo bisogna però affermare che la stessa procedura manifesta innumerevoli limiti. Infatti, la stessa non riesce a risolvere il via definitiva gli squilibri se sono determinati da cause strutturali. Inoltre, il legislatore ha portato alla stessa normativa una serie di interventi dilatori, che sembrano apparentemente in contrasto con la *ratio* della norma (risolvere la crisi economico-finanziaria e riportare l'ente in una condizione di equilibrio ottimale al fine di assicurare servizi e le funzioni dello stesso ente) e che di conseguenza allunga i tempi dell'intera procedura.

Il dissesto finanziario, per un ente pubblico rappresenta l'ultima fase di una situazione di crisi, fase dalla quale risulta impossibile uscire in assenza di tale procedimento. La disciplina del dissesto finanziario appare molto simile a quella di una procedura concorsuale quale il fallimento, o l'amministrazione straordinaria, ma allo stesso tempo molto differente. In prima analisi occorre analizzare quali siano le cause che portano all'applicabilità della disciplina del dissesto. Esse sono delineate dall'articolo 244 del T.U.E.L, che specifica innanzitutto che tale normativa può essere applicata esclusivamente a Province e Comuni e che la disciplina è applicabile nel momento in cui "l'Ente non può più garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale debiti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte". Già da questo articolo è possibile esaminare una prima differenza rispetto alle consuete procedure concorsuali, ovvero mentre le stesse vengono promosse da un creditore che vede insoluto il suo credito generico, nel caso della disciplina del dissesto la procedura viene promossa direttamente dall'Ente, ed in aggiunta è sufficiente che l'Ente disponga di risorse per fronteggiare i debiti, ma che le stesse non siano sufficienti allo svolgimento delle sue funzioni e servizi indispensabili per dichiarare lo stato di dissesto. Dunque, mentre per le procedure concorsuali possiamo parlare della condizione di insolvenza (assoluta), nel caso della disciplina del dissesto ci troviamo di fronte ad una condizione di insolvenza relativa. "A determinare il dissesto non è la circostanza che non siano esercitate tali funzioni e servizi(indispensabili), quanto piuttosto che non sia possibile esercitare le prime e garantire i secondi: ciò significa che a venire in rilievo è esclusivamente un problema di insufficienza

delle risorse disponibili²³. La disciplina prevista dall'art. 244 del T.U.E.L si differenzia così tanto dalle procedure concorsuali e soprattutto dal fallimento in quanto l'obiettivo di tale procedura è profondamente diverso. Mentre nel caso del fallimento l'obiettivo principale è far rispettare la *par conditio creditorum*, ed allo stesso tempo eliminare la persona giuridica inefficiente dal mercato, nel caso della disciplina del dissesto, nonostante tra gli obiettivi ci sia il rispetto della *par conditio creditorum*, l'obiettivo principale è risolvere la crisi economico-finanziaria che l'Ente sta affrontando, comprendendone le cause e risolvendole, così da rendere nuovamente possibile all'Ente assolvere le sue funzioni e servizi, e onorare i suoi debiti. La Corte costituzionale ha infatti affermato che "l'Ente ancorché dissestato, non può cessare di esistere in quanto espressione di autonomia locale, che costituisce un valore costituzionalmente tutelato".²⁴ La dichiarazione di dissesto comporta delle conseguenze, nei confronti dei creditori, degli amministratori e nei confronti della normale gestione dell'Ente. I creditori, vedono il loro credito "cristallizzarsi", ovvero non produrre più interessi, né rivalutazioni monetario stando all'art. 248 del T.U.E.L., i pignoramenti eseguiti posteriormente rispetto alla dichiarazione di dissesto non hanno efficacia, e dalla data di dichiarazione non possono essere intraprese azioni esecutive e quelle pendenti "alla data di deliberazioni di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio". Per gli amministratori, l'articolo sopra citato prevede delle sanzioni, nel caso in cui la Corte dei Conti li riconosca, anche in primo grado, "responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, revisore dei conti di Enti locali e di rappresentante di Enti locali presso

²³Università di Pisa: *Il dissesto degli enti locali e le procedure di riequilibrio finanziario* a cura di Nicola Ferrucci, relatore Prof.sa Michela Passalacqua 2013-2014

²⁴ SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), convertito in legge 19 marzo 1993, n. 68, promossi con n. 3 ordinanze emesse il 26 maggio 1993 dal Pretore di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, iscritte ai n. 430, 433 e 434 del registro ordinanze 1993 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 1993; Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e di Malara Filippo; Udito nella camera di consiglio del 23 febbraio 1994 il Giudice relatore Renato Granata.

altri Enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati”²⁵. Infine, bisogna aggiungere che come è facilmente ipotizzabile, la dichiarazione di dissesto comporta grandi conseguenze anche nella ordinaria amministrazione dell’Ente stesso. Secondo l’articolo 250 “gestione del bilancio durante la procedura di risanamento” si prevede al fine di non inficiare ulteriormente le condizioni economico-finanziarie dell’ente di applicare i principi di buona amministrazione. Si prevedono inoltre, regole specifiche per contenere le spese, l’Ente non può impegnare somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell’ultimo bilancio approvato con riferimento all’esercizio in corso.²⁶ Viene inoltre vietata all’Ente la possibilità di contrarre nuovi mutui, ad eccezione dei mutui interamente a carico dello stato o delle regioni e di quei mutui contratti secondo le finalità dell’art. 255 del T.U.E.L “acquisizione e gestione dei mezzi finanziari per il risanamento”. Per quanto concerne le entrate proprie dell’Ente, è previsto che nella prima riunione successiva alla dichiarazione di dissesto un innalzamento ai livelli massimi consentiti dalla legge delle imposte. Le quali dovranno mantenersi su quel livello per un periodo di cinque anni dalla presentazione del bilancio riequilibrato. Concludendo le procedure di dissesto, occorre evidenziare dei limiti alla disciplina. Una grave problematica è quella della mancanza di indicatori che possano indicare con anticipo la condizione di crisi economica. Allo stato dei fatti, nel momento in cui l’Ente sfora i parametri previsti (calcolati sul penultimo rendiconto di gestione), si trova già in una situazione critica. Sarebbe utile poter valutare la condizione dello stesso da documenti programmatori che possano prevedere quali saranno le condizioni economiche con maggiore preavviso, in modo tale da poter intervenire in modo meno invasivo e maggiormente efficace. Altre problematiche, che sono però meno legate alla disciplina del dissesto disciplinata dall’art. 244 del TUEL riguardano gli interventi normativi effettuati sugli Enti. Come mostrato in precedenza le condizioni di insolvenza (relativa) si manifestano in modo tutt’altro che casuale. Troviamo delle regioni maggiormente esposte allo stesso fenomeno, proprio per questa ragione il legislatore dovrebbe intervenire in modo specifico, cercando di comprendere a pieno quali siano le cause per poter trovare delle soluzioni caratteristiche (regione per regione) utili alla risoluzione del problema.

²⁵ Art. 248 comma 5 del Testo Unico degli Enti Locali

²⁶ Art. 250 comma 1 del Testo Unico degli Enti Locali

Capitolo Terzo

Le società a partecipazione pubblica

3.1 Testo unico delle società partecipate: “Dalla Legge Madia, GU n. 187 del 13/08/2015, al decreto legislativo del 19/08/2016 n. 175”

Lo Stato ha sempre utilizzato la partecipazione in società al fine di garantire l'esecuzione di determinati servizi, che per molteplici ragioni sono necessarie e problematiche, nella realizzazione privata. Uno dei maggiori esempi risiede esattamente nella fornitura di beni e servizi di pubblica utilità. Affinché un bene sia definito pubblico esso deve possedere due caratteristiche, consumo non rivale e non escludibile. Questa definizione risulta importante a comprendere le implicazioni di cui in precedenza. Queste due caratteristiche rendono la fornitura di questi servizi da parte di privati complessa in quanto la non rivalità e la non escludibilità rappresentano due limiti notevoli per un privato. Basti pensare che spesso si genera il fenomeno del *free rider*, ovvero una persona che utilizza un servizio senza pagare, questo fenomeno è possibile poiché l'inadempienza del singolo non può comportare la dismissione di un servizio di pubblica utilità e allo stesso tempo la non escludibilità rende impossibile fare in modo che l'individuo inadempiente non goda del servizio offerto. In molti casi i servizi offerti da società a partecipazione pubblica hanno innumerevoli limiti, e spesso entrano in condizione di difficoltà economiche causando gravi problematiche agli enti che partecipano nelle stesse. È così spiegata la ragione per cui le società partecipate non possono essere trascurate nella trattazione delle condizioni economiche degli enti. Proseguendo l'analisi, spiegata la necessità della partecipazione pubblica in determinati campi specifici, bisogna affermare che le modalità, i limiti alle suddette partecipazioni e le finalità hanno subito notevoli cambiamenti nel corso degli anni. Per comprendere meglio, quale sia la condizione attuale degli enti pubblici italiani, è necessario analizzare, con maggiore attenzione le modifiche più recenti. Risulta dunque fondamentale soffermarsi su alcuni cenni della cd. legge Madia. La legge presenta 23 articoli, suddivisi secondo il seguente schema: semplificazioni amministrative (artt. 1-7); organizzazione (artt. 8-10); personale

(artt. 11-15); deleghe per la semplificazione normativa (artt. 16-23). Si tratta di una Legge che concede innumerevoli deleghe al Governo, in materia di riorganizzazione pubblica. La sua rilevanza è da ricercare all'interno degli obiettivi e dei criteri che delinea, nella concessione delle Deleghe Legislative. Uno dei più rilevanti in tema di organizzazione si trova all'art. 8 "riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato". Questo articolo contiene una delega concessa al governo, il quale ha tempo 12 mesi per modificare la disciplina della presidenza del Consiglio dei ministri, dei ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali". Il testo, tuttavia presenta i principi ed i criteri direttivi. Tra i più interessanti in tema, vi è la "riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinati ad attività strumentali, con riferimento all'amministrazione centrale e periferica, ed il correlativo rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese". Inoltre, prevede "il riordino, accorpamento o soppressione degli uffici e degli organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture o funzioni". Si evince dall'articolo sopra citato la volontà del legislatore a modificare a livello strutturale gli Enti pubblici. Gli obiettivi di questo intervento si esternano mediante un miglioramento a livello di competenza degli uffici, cercando di eliminare o quanto meno di limitare problematiche relative alla competenza, potenziamento degli stessi attraverso una organizzazione centrale che risulti più efficace ed efficiente, evitando così problematiche di duplicazione. Inoltre, a guidare questi interventi normativi, vi è sicuramente l'intento del legislatore nel diminuire gli sprechi dovuti da più uffici che svolgono lo stesso compito o da situazioni di inefficienza generale. L'articolo 16 "procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione", delega il governo entro i 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, ad emanare Decreti legislativi di semplificazione per i seguenti settori:

- "lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa";
- "Partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche";
- "Servizi pubblici locali di interesse economico generale".²⁷

²⁷ *LA RIFORMA MADIA ALLA PROVA DEI DECRETI ATTUATIVI* Commentario ai decreti legislativi della legge 124 del 2015 a cura di Simone Neri e Andrea Venanzoni

I principi ed i criteri direttivi generali a cui il Governo deve attenersi sono numerosi. Da citarsi il punto a “elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive. Ed il punto b “coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive”. La cd. legge Madia, di fatto pone le basi allo sviluppo del settore delle “partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche” al seguente Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. Così il decreto n. 175 19/08/2016 ha dato attuazione ad un decreto-legge contenuto nella legge 124/2015. Precisamente l’articolo 16, comma 7. Il testo unico in materia di società a partecipazioni pubblica esprime in modo chiaro l’obiettivo primario del legislatore, un migliore utilizzo delle risorse pubbliche da ottenersi mediante una oculata gestione delle risorse. Il testo normativo nasce dalla necessità di semplificare e razionalizzare le regole vigenti, e al fine di limitare la discrezionalità e libertà di azione nel campo delle suddette partecipazioni. Il testo delinea i parametri all’interno dei quali le amministrazioni pubbliche possono agire, infatti è proprio l’art. 4 a delimitare le finalità perseguibili mediante l’acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche. Oltre a semplificare e determinare le finalità, il testo si occupa di intensificare il controllo sulle partecipazioni pubbliche. Infatti, si aggiunge alle tipologie di controllo previste per le società dal Codice civile, il controllo della Corte dei conti che svolge controlli a campione (per non sovraccaricare i costi di controllo), sulle società e si occupa prevalentemente della fattispecie di danno erariale. Il Ministero dell’economia e delle finanze, nell’ambito del monitoraggio, indirizza e coordina le partecipate, nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica. Altro elemento di primaria importanza introdotto dal decreto legislativo si trova nell’articolo 20 “razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche”, l’articolo enuncia che “ le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un’analisi dell’assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo,

GU deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. GU n. 187 del 12-8-2015

ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante la messa in liquidazione o cessione. La Corte dei conti riceve annualmente i piani di razionalizzazione predisposti dagli enti, che evidenziano le seguenti situazioni:

- a) “Partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all’art. 4”;
- b) “Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti”;
- c) “Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da altri enti pubblici strumentali”;
- d) “Partecipazioni in società che nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore ad un milione di euro”
- e) “Partecipazioni in società diverse da quelle costituire per la gestione di un servizio d’interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti”;
- f) “Necessità di contenimento dei costi di funzionamento”;
- g) “Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all’articolo

In aggiunta il decreto detta norme relative anche ad altre componenti fondamentali della gestione delle imprese, occupandosi sia di norme relative al personale, nel quale si delineano le modalità di reclutamento dello stesso (modalità che devono essere analoghe rispetto al sistema di reclutamento nell’amministrazione pubblica) anche per quanto concerne gli stipendi. Vengono previsti infatti dei limiti massimi, in base alla fascia di appartenenza della società (cinque fasce previste), il tetto massimo previsto omnicomprensivo è di 240 mila euro annuali per i dipendenti in società a partecipazione pubblica. Il decreto svolge un ruolo fondamentale nella gestione degli enti pubblici, che hanno una notevole rilevanza economica. Infatti, basti pensare che nel 2014 secondo i dati SIQUEL, gli organismi osservati furono 4.217, e complessivamente il loro fatturato equivale a 55 miliardi di euro. Questo dato seppur parziale mostra la dimensione che occupa il fenomeno regolamentato dalla legge n. 175/2016.²⁸

²⁸GU n210 del 8/9/2016 “testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”

3.2 Sistemi di controllo delle società a partecipazione pubblica

Per la gestione delle società a partecipazione pubblica, bisogna affermare che non vi è esclusivamente la necessità di controllare la gestione in quanto tale. È essenziale controllare e vigilare sul risultato economico che la stessa consegue. Uno strumento adatto risulta essere il bilancio consolidato. Attraverso questo strumento è possibile ottenere una visione più precisa della situazione finanziaria della società, limitando il problema delle esternalizzazioni. Il bilancio consolidato, ha diverse forme, può essere integrale (qualora la società sia a totale partecipazione pubblica) o parziale, ed in questo caso si integra al bilancio dell'Ente solo la parte imputabile per la detenzione di quote o azioni. Il perimetro di consolidamento deve essere definito dall'ente, che deve rispettare determinate norme. Occorre sottolineare che nel perimetro di consolidamento rientrano tutte quelle società a controllo pubblico o a partecipazione pubblica, ma non solo, infatti viene definito dal Legislatore, che anche in caso di “controllo contrattuale”²⁹ l'ente deve utilizzare il bilancio consolidato. L'obbligo di consolidamento proviene dal D.lgs. 23 giugno 2011 n. 175/2016, al fine di garantire maggiore trasparenza. L'obbligo è stato inserito gradualmente ed è stato soggetto a sperimentazione per circa tre anni. Inizialmente fu previsto esclusivamente per gli enti di maggiori dimensioni, e successivamente è stato introdotto anche per gli enti di dimensioni più modeste. Nel 2018 è stato aggiunto un criterio di significatività, al fine di rendere oggettiva la valutazione dell'obbligo di redazione del bilancio consolidato per quelle società di dimensioni minori. Lo stesso afferma che: “sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano per ciascuno dei 3 parametri (totale dell'attivo, patrimonio netto e totale ricavi caratteristici) una incidenza inferiore al 3%”.³⁰ Il legislatore prevede la fattispecie di incidenza cumulativa, fissata al 10%, sopra la quale dal 2018 è obbligatorio il consolidamento. Sono previsti anche numerosi sistemi di controllo, al fine di garantire l'efficienza e la trasparenza in tema di gestione delle finanze pubbliche. Oltre ai controlli esterni previsti per le società partecipate, un ruolo

²⁹ Art. 2359 co. 1, n. 3 c.c.

³⁰ Deliberazione n. 23/sezaut/2018/frg Corte dei conti, sezione delle autonomie. Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni Città metropolitane, Province, Regioni e relative analisi

particolarmente importante viene svolto dal sistema dei controlli interni. Infatti, mentre nei controlli esterni (ispettivi, richiesta informazioni, imposizione di obblighi), i controlli vengono effettuati da un organismo esterno, in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze, i controlli interni vengono esercitati autonomamente dalle singole società, che devono segnalare ogni eventuale scostamento verificatosi rispetto agli obiettivi prefissati, e prendere le contromisure necessarie.³¹ Affinché tutto ciò sia possibile è necessario prevedere una governance forte negli organismi partecipati. Questo è sufficiente a spiegare la ragione per cui sono richiesti agli amministratori i requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza. Parlando dei sistemi di controllo bisogna evidenziare anche le nuove forme di controllo, che vengono introdotte dal testo unico delle società partecipate. Queste forme sono da intendersi maggiormente legate alla *governance* piuttosto che al controllo inteso come attività ispettiva di cui precedentemente. Il suddetto T.U. introduce delle nuove figure nell'ambito delle partecipazioni pubbliche:

- Controllo analogo: “la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante”;
- Controllo analogo congiunto; “la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;
- Società in house: “società sulle quali un'amministrazione esercita in controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto”.

Le figure introdotte dal testo unico sono estremamente rilevanti per quanto concerne l'attività di controllo. Infatti, vengono delineati delle figure sottoposte a specifiche regole, in base agli obiettivi ricercati dal Legislatore. Entrando nello specifico, è interessante notare come le società in House (soggetto al quale sono

³¹ Art. 143-quater n. 267/2000

rivolte queste forme di controllo) goda di particolari privilegi ed allo stesso tempo di maggiori oneri. “Esse sono una *species* di società controllate (direttamente o indirettamente) da una o più pubbliche amministrazioni, ma che si caratterizzano per il fatto di possedere un singolare assetto proprietario e di governance, come tale compatibile con l’affidamento diretto, senza procedura competitiva, di contratti pubblici da parte degli enti partecipanti.”³² Proprio in ragione di queste particolarità e di questi vantaggi esse sono sottoposte a obblighi di controllo maggiormente stringenti. Viene determinato infatti che le stesse per poter ricevere affidamenti diretti dall’amministrazione pubblica, non devono avere partecipazioni di capitali privati, salvo per i casi previsti dalla legge. Inoltre, l’80% del loro fatturato deve dipendere da lavori che vengono affidati all’ente dall’amministrazione pubblica, e che comunque la restante parte di fatturato è concessa solo nel caso in cui la società possa dimostrare che la stessa permetta di conseguire economie di scala o recuperi di efficienza sulle attività principali.³³ Vengono inoltre, delineate le finalità ammissibili per le stesse società. Nello specifico le società “in house” possono avere come oggetto sociale esclusivamente una o più delle attività appartenenti alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2 dell’articolo. Le finalità possono essere dunque: “produzione di un servizio di interesse generale”; “progettazione e realizzazione di un’opera pubblica”; “autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti partecipanti”; “servizi di committenza”.

3.3 Il fallimento delle società partecipate, procedure e conseguenze

Le società partecipate, per anni hanno portato la giurisprudenza a confrontarsi, sugli ambiti di applicazione delle norme relative alle procedure concorsuali. Infatti, nel momento in cui le stesse siano insolventi, la legislazione non disponeva delle norme adatte ad eliminare ogni incertezza.

Le società partecipate, sono istituite mediante le norme relative al Codice civile e dunque al settore privatistico. Questo rende così particolari le società a

³² Fabrizio Guerrera *Considerazioni in tema di controllo pubblico, controllo congiunto e controllo analogo nella disciplina del TUSP* (giappichelli: rivista di diritto societario)

³³ Camera dei deputati Servizio Studio XVIII legislatura. Società a partecipazione pubblica, data 22 maggio 2019

partecipazione pubblica e la loro regolamentazione. Per molti anni si ha avuto una forte incertezza normativa sulle norme da applicare alle stesse in caso di fallimento. Questo poiché il fallimento come le altre procedure concorsuali sembrava essere inapplicabile a tali società. L'art. 1 della legge fallimentare enuncia infatti: "Sono soggetti alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo gli imprenditori che esercitano una attività commerciale, esclusi gli Enti pubblici." L'esclusione degli enti pubblici dall'applicabilità della stessa ha causato grande incertezza, seppur la dottrina maggioritaria, riteneva che le società a partecipazione pubbliche in quanto regolate dalle regole del diritto privato, rientrassero nelle fattispecie previste. La certezza è giunta mediante più interventi legislativi. L'ultimo intervento che chiarisce definitivamente il problema deriva dal Decreto legislativo 12 gennaio 2019 n. 14. Questa riforma amplia l'ambito di applicazione delle procedure concorsuali, aumentando le tipologie di debitore³⁴. In virtù del ruolo svolto dalle società partecipate (amministrazione delle risorse pubbliche) è inevitabile che le stesse siano sottoposte a procedure di controllo e norme, particolarmente prudenziali. La prima doverosa di nomina è l'istituzione di un fondo prudenziale denominato "fondo perdite società partecipate", attualmente disciplinato dall'art. 21, d.lgs. n.175/2016. Lo stesso fondo ha esclusivamente natura prudenziale, non è previsto al fine di ripianare i debiti generati dalla società partecipata (come reitera l'art. 12 del d.lgs. n. 175/2016). Il fondo serve comunque però per due principali ragioni, prudenziale e per finanziare un eventuale piano di risanamento, qualora venga dimostrata dall'ente la possibilità di riportare la partecipata ad una condizione economica positiva e stabile mediante un c.d. piano industriale e deve dimostrare inoltre il vantaggio nel "salvare" l'impresa piuttosto che prendere atto del suo scioglimento³⁵.

Il testo unico delle società partecipate impone altre restrizioni in merito al fallimento delle imprese pubbliche. Qualora una società a partecipazione pubblica, titolare di affidamenti diretti (la c.d. società in house) sia sottoposta al fallimento, viene vietato all'ente che vi partecipava la costituzione o la partecipazione in una altra società che svolga l'analoga funzione o servizio. Ciò può essere visto come una norma avente fine sanzionatorio, e prudenziale.

³⁴ *Fallibilità delle società a partecipazione pubblica*. Art. 26/02/2019 Altalex. Articolo di Girolamo Lazzoppina.

³⁵ Corte dei conti. *Gli organismi partecipati dagli enti territoriali*. Relazione 2018 deliberazione n. 23/sezaut/2018/frg

Un'altra norma prudenziale, prevede che le stesse società debbano essere sciolte nel caso in cui nel quinquennio precedente, abbiano registrato per almeno quattro anni risultati di gestione negativi. Queste analizzate fino ad ora sono le differenze normative caratteristiche distintive per i soggetti giuridici a partecipazione pubblica. Come anticipato dunque, salvo queste differenze, le società partecipate sono sottoposte alle procedure concorsuali previste dalla legge fallimentare. Il primo fattore da analizzare è quando una impresa è sottoposta a tali procedure. Il tema principale è l'insolvenza. Tutte le procedure concorsuali hanno come presupposto l'insolvenza, la stessa è la condizione nella quale la società non può con i suoi normali mezzi di pagamento far fronte alle obbligazioni che le fanno capo. Questa condizione è dunque di insolvenza totale, diversamente da quanto vedremo per i comuni. Occorre notare che l'insolvenza è una condizione estremamente differente dall'inadempienza, la stessa infatti può occorrere per negligenza, dimenticanza o comunque per stato di insolvenza ma sono due tematiche differenti.

Fallimento: Qualora ricorra la situazione di insolvenza, la dichiarazione di fallimento può essere richiesta sia dall'impresa stessa, sia dai creditori dell'azienda. In casi particolari il fallimento può essere dichiarato anche direttamente dal tribunale, ma solo se durante la fase ispettiva ha verificato la presenza di reati penali connessi alla condizione di insolvenza di cui sopra. La procedura si apre dunque con la sentenza dichiarativa di fallimento, con la quale il giudice apre la procedura concorsuale nominando un altro soggetto che è il curatore mentre al giudice è demandata una funzione autorizzatoria rispetto al curatore. Viene poi fissata una udienza di verifica dello stato passivo (reale consistenza dello stato passivo, partecipazione dei creditori e debitori). Subito dopo il curatore diviene il rappresentante legale della stessa. L'obiettivo del curatore non è salvare l'impresa, ma liquidarla, cercando di ottenere il massimo ricavo possibile. Raccogliendo tutte le attività e creando così una "massa attiva". Allo stesso modo il curatore crea una massa passiva dove raccoglie le istanze di tutti i debitori a cui pagherà una certa percentuale, soddisfacendo prima i creditori privilegiati tramite la massa attiva ed in seguito tutti gli altri. La procedura consente inoltre l'azione revocatoria a tutela dei creditori. La stessa ha come obiettivo il reintegro del capitale, disperso mediante operazioni (potenzialmente fraudolente). Il fallimento termina o per la distribuzione della massa attiva (la

conclusione tipica) o tramite la presentazione e l'accettazione di un concordato fallimentare.

Concordato preventivo: serve ad evitare il fallimento, il presupposto è che l'impresa si trovi in uno stato di crisi (che ancora non è sfociato in insolvenza). L'imprenditore può sia proporre un piano di ristrutturazione dei debiti e soddisfazione dei crediti in qualsiasi forma, sia la cessione della azienda ad un soggetto (assuntore) che guida l'impresa e che si assume l'onere di risolvere e di pagare i crediti. La procedura si configura priva di uno schema preciso (ha dunque forma libera). L'impresa deposita il concordato presso il tribunale, che può dichiararlo direttamente inammissibile, qualora scopra che il piano non sia credibile. Qualora venga ritenuto ammissibile convoca i creditori, a cui spetta il giudizio finale sull'ammissibilità. In caso di esito positivo viene convocata una commissione a cui spetta un'attività di controllo sull'operato dell'impresa.

Liquidazione coatta amministrativa: è una procedura concorsuale di carattere amministrativo, alla quale sono assoggettate determinate categorie di impresa, specificamente indicate dalle leggi speciali. Si tratta per lo più di società di imprese pubbliche o di imprese private sottoposte al controllo pubblico per il ruolo di rilievo che viene riconosciuto a tali imprese.³⁶ La liquidazione coatta amministrativa può essere avviata, non solo per lo stato di insolvenza, ma anche in presenza di gravi irregolarità. L'autorità competente a disporla non è mai l'ente giudiziario, ma bensì gli enti amministrativi, decisi dalle leggi speciali in base all'ambito di applicazione. L'applicazione della procedura, ha come fine ultimo la soppressione della società, seppur come primo interesse vi sia la soddisfazione dei creditori, nel rispetto della *par condicio* come prerequisite essenziale per la soppressione dell'azienda. La liquidazione coatta amministrativa rende inapplicabile in via generale il fallimento, seppur vi siano delle eccezioni, ed a regolare il rapporto tra le due procedure vi è il "criterio della prevenzione". A disporre la liquidazione coatta amministrativa è l'autorità di vigilanza competente, che nomina il commissario liquidatore (3 se l'importanza dell'azienda lo rende necessario) ed il comitato di sorveglianza (composto da 3-5 membri esperti nel settore). Per le imprese pubbliche tutti gli accertamenti vengono svolti

³⁶ *Manuale di diritto commerciale*. Gian Franco Campobasso

dall'autorità amministrativa, e la più grande eccezione riguarda proprio la valutazione dello stato di insolvenza (di solito valutato dall'organo giudiziale). Gli effetti della procedura variano in base al riconoscimento dello stato di insolvenza o meno. Infatti, se emerge la condizione di insolvenza è possibile promuovere la revocatoria fallimentare per reintegrare il patrimonio dell'impresa. Proprio come il fallimento la procedura si divide in una prima fase necessaria ad accertare le passività, poi le attività (vendendole), per poi distribuire il ricavato ai creditori. Diversamente dal fallimento la stessa prevede una procedura maggiormente veloce, i creditori vengono rilevati direttamente dal commissario liquidatore. Il processo di liquidazione viene eseguito dal commissario. Per quanto riguarda la ripartizione dei ricavi valgono sostanzialmente le stesse regole previste per il fallimento. La liquidazione coatta amministrativa si può chiudere anche mediante concordato. La principale differenza rispetto al concordato preventivo è che lo stesso non deve essere approvato dai creditori, ma dal tribunale.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi: questa procedura si differenzia in modo sostanziale dalle precedenti. Questo poiché il fine è estremamente differente. La suddetta procedura mira a riequilibrare la condizione di crisi economica di una impresa. La finalità si spiega in ragione dei requisiti dimensionali che devono possedere le imprese per accedere a tale procedura. Si tratta infatti, di imprese di notevoli dimensioni. Il fallimento risulterebbe estremamente dannoso quindi non solo per la stessa impresa, ma anche per tutti i terzi con cui si interfaccia e di conseguenza per i dipendenti. Oltre ai requisiti "quantitativi" necessari per accedere alla procedura ve ne è uno qualitativo di estrema rilevanza: "concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali"³⁷. Quando almeno due dei requisiti previsti sono presenti a seguito dell'accertamento giudiziale, non viene dichiarato il fallimento, ma solo la dichiarazione dello stato di insolvenza. Si dà così inizio ad un processo di verifica volto ad accertarsi che esistano concrete possibilità di ripresa economica per l'azienda. Qualora non sia dichiarato il fallimento ma solo l'insolvenza si procede con la nomina di un giudice delegato e di uno o tre commissari delegati. Gli effetti della dichiarazione di insolvenza sono differenti da quelli del fallimento, per cui si procede con una disciplina per molti versi

³⁷ Manuale di diritto commerciale. Gian Franco Campobasso

analoga a quella del concordato preventivo, dunque l'imprenditore insolvente conserva l'amministrazione dei suoi beni e l'esercizio dell'impresa. È stabilito a tutela dei terzi che entrano in contatto con l'impresa che i debiti sorti per la continuazione dell'attività sono in prededuzione, vengono perciò saldati anteriormente rispetto alla massa passiva emersa dall'indagine. La procedura inizia concentrandosi sostanzialmente sulla risoluzione della crisi aziendale, focalizzandosi sulla cessione dei complessi produttivi che generano perdite e che comunque sono inutili ai fini della riconversione del *core business* dell'impresa e sulla ristrutturazione economica e finanziaria della stessa sulla base di un programma da concludersi in meno di due anni. Vengono nominati dal ministero dello sviluppo economico uno o tre commissari straordinari, ed un comitato di sorveglianza composto da 3 a 5 membri, di cui rispettivamente uno o due titolari di un credito chirografario. Restano validi i contratti in corso di svolgimento salvo decisione avversa del commissario straordinario. Come anticipato entro due anni deve essere concluso il programma per il risanamento. Lo stato svolge nel corso della procedura un ruolo di garante, soprattutto nei canali di finanziamento bancario, per tutti i crediti concessi al fine della "gestione corrente e per la riattivazione ed il completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali". Lo stato non tutela solo l'impresa, ma anche i dipendenti dei rami aziendali ceduto. Infatti, a scapito di una riduzione di prezzo l'acquirente si obbliga a mantenere gli stessi livelli occupazionali e di produttività decisi nel momento della vendita per il biennio successivo. La procedura di amministrazione straordinaria termina o per la conversione in fallimento o con la chiusura della procedura. La chiusura della procedura si ha nel momento in cui l'azienda torni in condizione economiche stabili ed abbia la possibilità di saldare i propri debiti, quando tutti i creditori sono soddisfatti o quando comunque è stata effettuata la ripartizione dell'attivo. Nel caso in cui si abbia una riapertura dell'amministrazione straordinaria, la stessa si tramuta direttamente nel fallimento.

Capitolo quarto

Le conseguenze del dissesto ed il caso del comune di Catania

4.1 Il caso di Catania

Il comune di Catania rappresenta uno dei casi più significativi ed inoltre, estremamente recente. Catania infatti si trova in difficoltà economica dal 2013, e la sua condizione non è migliorata, bensì il comune ha dichiarato il dissesto nel 12/12/2018. La storia del Comune è per noi estremamente importante, anche in vista dell'iter che lo stesso ha percorso, ovvero nel 2013 lo Stesso Comune ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario, ma visti i risultati negativi, ha dovuto dichiarare il dissesto. Andando con ordine, il Comune ha aderito al piano di riequilibrio economico-finanziario pluriennale nel 2013, con deliberazione della Corte dei conti n. 269/2013. Il piano valutato positivamente dalla stessa commissione, ha subito nel corso degli anni delle sostanziali modifiche.³⁸ Possiamo affermare infatti che il piano si è dimostrato inefficace non solo alla luce dei risultati ottenuti direttamente, ma anche in virtù di quelle che sono state le sostanziali modifiche legislative che sono intercorse tra la prima formulazione del piano ed il momento della sua conclusione avvenuta alla fine del 2018. Il piano di riequilibrio finanziario è stato redatto il 2 febbraio 2013, possiamo riassumere i suoi principali obiettivi (ovvero le principali cause di squilibrio riconosciute e che tramite il piano si prevedevano di risolvere).

1. “Persistente difficoltà nel riscuotere entrate proprie;
2. Cronico ricorso all'anticipazione di tesoreria, idoneo a rivelare una incapacità strutturale dell'ente di fare fronte ai normali pagamenti;
3. Mantenimento in bilancio di una quota elevata di residui attivi dei titoli I e III con oltre cinque anni di anzianità, di dubbia esigibilità e in grado di incidere in misura determinante sul risultato di amministrazione del comune;
4. Situazione delle partecipazioni comunali e rapporti finanziari con le stesse;
5. Improprio utilizzo dei servizi per conto di terzi per fattispecie non previste dalla normativa e dai principi contabili per gli enti locali;

³⁸ Allegato alla deliberazione n. 37 del 12/12/2018. Comune di Catania direzione ragioneria generale, provveditorato ed economato

6. Presenza di debiti fuori bilancio di rilevante ammontare;
7. Consistente indebitamento”³⁹

Possiamo attestare a posteriori che gli obiettivi che il piano si impegnava a raggiungere si sono rilevati irraggiungibili, sia per cause relative allo stesso Comune sia per dei cambiamenti esterni allo stesso. Analizzando ciò che ha influenzato l'evoluzione del piano di riequilibrio previsto per Catania possiamo affermare che uno degli elementi che ha avuto grande impatto sul piano previsto è stato il processo di armonizzazione contabile, introdotto dal decreto-legge 118/2011, ma entrato in vigore per gli enti locali solo nel 2015. Di maggiore impatto è stato sicuramente l'istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità. La massa passiva attestata nel 2013 era di 140 milioni e nel 2016 ha visto un grande peggioramento, ammontava appunto a 513 milioni. Tutto questo risulterebbe catastrofico, se analizzato a livello esclusivamente numerico, ma in realtà almeno gran parte di questo peggioramento è da attribuirsi al fondo crediti di dubbia esigibilità (213 milioni). Il fondo nasce al fine di migliorare la situazione finanziaria degli enti locali, facendo sì che gli stessi abbiano una modalità efficace per escludere dal bilancio quei crediti che sono di dubbia affidabilità. Così facendo gli stessi hanno la possibilità di non compromettere la loro situazione per più motivi. Sicuramente l'accantonamento garantisce loro di avere la disponibilità di risorse nel momento in cui quei crediti risultassero definitivamente non riscuotibili, ed inoltre si dà agli enti modo di epurare i loro bilanci da attività incerte, che nel lungo termine possono mettere in crisi la stabilità economica degli stessi. Dunque, seppur i fondi di cui prima svolge una funzione di rilevanza fondamentale, modifica totalmente gli equilibri del piano previsto nel 2013. Si avverte così la necessità di rimodulare il piano, non per cambiare in maniera sostanziale il contenuto dello stesso, ma per adeguarlo ai cambiamenti normativi che sono intercorsi negli anni e per renderlo nuovamente adatto a risolvere le condizioni di squilibrio generatesi. Una più recente rimodulazione del piano è stata prevista in virtù della legge 27 dicembre 2017 con la deliberazione del 12 gennaio 2018. Rimodulazione che però non è andata a buon fine poiché il piano modificato non è stato presentato entro il termine previsto per legge di 45 giorni e non è stato approvato dal Consiglio per mancanza di numero legale. La situazione

³⁹ Premessa contenuta nel piano di riequilibrio approvato dal comune di Catania (pag. 11)

si è aggravata per il comune nel momento in cui la Corte dei conti ha fissato un'adunanza per il 4 Maggio 2018 in virtù di alcune criticità trovate nelle rendicontazioni semestrali del 2016 e nella prima del 2017. Nonostante in occasione del contraddittorio verificatosi durante l'adunanza il Comune ha dimostrato la volontà di sanare quanto necessario, mediante puntuali controdeduzioni, la Corte dei conti ha deciso tramite la deliberazione 153 e 154 del 23 Luglio 2018 di ordinare la risoluzione delle criticità ritrovate nelle rendicontazioni di cui sopra, e che la serie di problematiche affrontate dal comune, fossero divenute eccessive per non dichiarare lo stato di dissesto economico secondo quanto previsto dall'art. 243 del TUEL. La situazione che si presentava infatti, davanti al legislatore nel 2018 era estremamente grave e necessitava di una risoluzione urgente. Il comune aveva contratto passività per 1.58 miliardi di euro e da quando il piano pluriennale era stato approvato, non si erano verificati miglioramenti di nessun genere. Alla pagina successiva è possibile osservare quali erano le voci deficitarie del comune di Catania e l'entità di ogni singola voce nel momento della deliberazione del dissesto finanziario. Da notarsi che i mutui sono di durata trentennale.

oggetto	importo	interessi
anticipazioni tesoreria	167.474.445,20 €	
debiti v/banche sistema	23.135.837,58 €	
mutui (quota capitale)	366.660.002,96 €	273.354.066,96 €
anticipazione D.L. 35 e D. L. 78(quota capitale)	187.292.476,63 €	55.229.681,84 €
Reddito minimo di inserimento (quota capitale)	18.924.618,56 €	2.881.000,00 €
anticipazione art 11 L.R. 6/2009 (quota capitale)	32.992.391,25 €	1.319.695,66 €
Fondo rotazione	53.658.152,96 €	
Passività per contenzioso (rischio alto)	95.390.894,05 €	
Passività per contenzioso (rischio medio)	87.449.875,60 €	
debiti fuori bilancio	75.677.005,02 €	
debiti v/ partecipate	46.893.299,83 €	
debiti verso terzi	63.386.069,11 €	
transazioni	2.874.090,78 €	
ruoli esattoriali	25.485.000,00 €	
Totali parziali	1.247.294.159,53 €	332.784.444,46 €
Totale	1.580.078.603,99 €	

⁴⁰

Anche considerando quelle che sono state le modifiche legislative che hanno interessato il quinquennio 2013-2018, bisogna affermare che per il Comune di Catania la procedura di riequilibrio finanziario si è dimostrata insufficiente nella

⁴⁰ Verbale di deliberazione del comune di Catania. Deliberazione n. 37, oggetto: dichiarazione del dissesto finanziario del comune di Catania

risoluzione della crisi ed ha influito negativamente sulla stabilità dello stesso. Dal verbale della dichiarazione di dissesto è possibile comprendere quali siano state le cause che hanno portato alla condizione di crisi. In realtà le cause in questi casi sono molteplici, ma sicuramente è interessante soffermarsi su quali di queste abbiano avuto la maggiore influenza all'interno dell'instabilità finanziaria. Possiamo affermare che non vi siano stati atti dolosi o gravemente colposi all'interno dell'amministrazione del comune di Catania, ma che le cause siano da ricercarsi all'interno di problematiche strutturali del comune stesso, e all'interno di una gestione seppur non colposa non adeguatamente attenta alla corretta gestione dei flussi in entrata ed a quelli in uscita. Una delle prime cause da analizzare riguarda le società partecipate, infatti il comune non ha attivato modalità di controllo adeguate sulle società partecipate e questo ha aggravato la situazione dello stesso. L'assenza di un coordinamento efficiente ed efficace ha condotto il Comune e le rispettive società partecipate ad avere delle gravi discrepanze contabili. L'organo di revisione infatti, afferma che nonostante si possa riscontrare da parte dell'ente una attività di riconciliazione delle posizioni creditorie e debitore, il risultato raggiunto non è sufficiente. Queste differenze contabili oltre a creare una condizione di incertezza finanziaria, può portare il Comune ad accumulare debiti fuori bilancio imprevisi. Lo stesso, prevede innanzitutto ad una puntuale riconciliazione, ad un controllo maggiormente pervasivo e strutturato con cadenza trimestrale e con l'utilizzo della disciplina del controllo analogo, al fine di migliorare l'efficacia dell'operazione. Ulteriore problema emerso è quello dello "scostamento tra previsioni iniziali, definitiva e consuntivo"⁴¹. Si può verificare come nel rendiconto del 2017 tra le previsioni delle entrate e della spesa vi sia uno scostamento notevole. Seppur la natura di questo scostamento appare del tutto naturale, trattandosi di una previsione, nel caso del comune di Catania tale scostamento risulta troppo influente, e occorre maggiore attenzione nelle previsioni future in quanto avere accesso ad informazioni maggiormente precise consente una migliore gestione dei flussi, rendendo la gestione maggiormente efficiente. Altro problema in genere molto comune nei comuni in situazioni di crisi è quello delle anticipazioni di cassa. È un metodo utilizzato per finanziare le spese correnti, per le quali non si sono ancora rimosse le risorse necessarie. Questo metodo seppur efficace nel breve periodo

⁴¹ 30/11/2018 comune di Catania organo di revisione contabile prot. REV/034

genera innumerevoli rischi. A livello pratico ciò che si verifica è che il comune spende delle risorse che al momento non ha e che prevede di avere in futuro, ma trattandosi di una previsione è possibile che si abbia uno scostamento tra i due dati e che dunque la spesa effettuata con una anticipazione di cassa si tramuti in una perdita. Un altro dato su cui si soffermano i revisori è sulla capacità di riscossione. La stessa rappresenta una qualità di estrema importanza per un ente locale, in quanto rappresenta la sua fonte di entrata più consistente, che gli consente appunto di proseguire nella sua attività in condizione di equilibrio. Il comune di Catania presenta sotto questo aspetto innumerevoli lacune. Le mancanze riguardano soprattutto la tematica dell'evasione e dell'elusione fiscale. Il problema deve essere contrastato mediante l'attivazione di un costante e preciso controllo sull'attività di riscossione, che abbia come obiettivo l'aumentare delle risorse ottenute mediante tale attività. Contrastando l'evasione, il Comune può ottenere ottimi risultati, in tema di stabilità economica. Sempre in tema di entrate del comune, l'organo di revisione attesta che nel corso del 2017 si trova una lacuna nell'accertamento relativo ai superiori tributi. Tale inoperatività ha senza dubbi contribuito all'impossibilità del comune di conseguire i risultati che gli erano stati imposti dal piano di riequilibrio. Con una maggiore attenzione nel tema delle entrate, il comune se anche non fosse arrivato ad una situazione di pareggio, probabilmente avrebbe migliorato il suo conto economico rendendo minore il disavanzo di amministrazione. Proprio per tale ragione l'ente di revisione ha previsto la costituzione di un Ufficio delle entrate locali, al fine di contrastare tempestivamente le carenze attuali, migliorando nel complesso la fase accertativa nel suo complesso (ad oggi mancante). Nel caso del comune di Catania un altro elemento che ha di notevole rilevanza è proprio quello dei debiti fuori bilancio. Tali debiti riconosciuti dall'art. 194 del TUEL sono da imputarsi ad una scarsa attività durante l'esercizio di verifica. Questo fattore diventa rischioso se protratto nel tempo, infatti l'organo di revisione prevede varie modalità sia per migliorare la conoscibilità degli stessi, mediante comunicazione al terzo interessato, sia per quanto concerne l'estinzione degli stessi. Si prevede infatti, di non rimandare ai successivi esercizi il pagamento dei debiti fuori bilancio, ma di procedere al loro pagamento durante l'esercizio in corso. Interessante risulta essere senza dubbio l'analisi del bilancio. Il confronto tra gli anni 2016-2017 fa emergere numerose lacune nella gestione dell'ente, ed in particolare, rende possibile comprendere

quali siano gli elementi maggiormente influenti nella condizione di dissesto verificatasi il 12/12/2018. A prima vista si può notare come nell'anno 2017, come nell'anno 2016 vi sia un risultato di amministrazione negativo. Seppur nel 2017 il disavanzo è sensibilmente minore rispetto all'anno precedente, vi è un disavanzo. Ciò significa che nonostante la procedura di riequilibrio finanziario stesse facendo il suo corso, l'amministrazione del Comune continuava a peggiorare la sua condizione di difficoltà economica. Come anticipato in precedenza, la svalutazione dei crediti ha costituito un problema di grave entità per Catania. Tale voce ha contribuito in negativo nei due anni presi in considerazione per un totale di oltre 300 milioni. Dalle analisi svolte fino ad ora, risultano evidenti quali siano le principali criticità del comune di Catania, e soprattutto, si comprendono le ragioni che hanno obbligato il Legislatore a condurre il Comune dalla procedura di riequilibrio finanziario, a quella vera e propria di dissesto. Ovviamente è proprio nella *ratio* della procedura la motivazione principale. L'obiettivo è infatti il riportare l'Ente ad una condizione di equilibrio finanziario al fine di poter svolgere autonomamente ed in equilibrio finanziario le funzioni ed i servizi indispensabili. Ma dal momento in cui il Comune continuava a peggiorare la sua situazione di crisi economica, al fine di non peggiorare ulteriormente la sua condizione e di riportarlo ad una situazione favorevole nel più breve tempo possibile si è scelto di dichiarare il dissesto economico. Possiamo verificare inoltre come gli indicatori di bilancio, presentati al precedente capitolo ci mostrino la effettiva condizione di crisi economica in modo sintetico, senza necessità di valutare integralmente il bilancio. Questi indicatori risultano estremamente utili a comprendere la condizione degli enti, in modo sintetico, quindi comprendendo immediatamente in quale area hanno la principale lacuna. La rigidità strutturale del bilancio, già indica una situazione problematica per il comune di Catania. Tale valore di attesta al 41.53% nel 2017 ed è la rappresentazione di una eccessiva rigidità strutturale sull'incidenza delle spese per (ripiano disavanzo, personale e debito) sulle entrate correnti. Per quanto concerne invece, le entrate, la situazione non migliora, la capacità di riscossione si attesta a livelli estremamente bassi, intorno al 40%, rappresentando anche sul lato della riscossione delle criticità sostanziali.⁴² Nonostante la situazione per Catania sia estremamente complessa,

⁴² Comune di Catania: piano degli indicatori di bilancio. Indicatori sintetici. Rendiconto 2017 allegato n.2/a

recentemente, il 1° maggio 2019 con il Decreto-legge n. 34/2019 cd. decreto crescita, sono state approvate anche le misure cd. salva Catania. Si tratta effettivamente di un grande aiuto per le difficoltà degli enti locali, e per gli enti in stato di dissesto. Attraverso questo decreto, vi saranno grandi benefici non solo per Catania ma per moltissimi enti in dissesto e in crisi. Una delle misure approvate risiede nella concessione di risorse ai comuni dissestati. Le risorse concesse saranno di 20 milioni per il 2019 e di 35 per gli anni compresi tra il 2020 e il 2033. Questa misura si presenta estremamente rilevante, in quanto per i comuni in difficoltà, la certezza di alcune risorse aggiuntive, pianificate, gli consente una migliore gestione delle risorse oltre che un chiaro aiuto a far ripartire investimenti, spese correnti e per effettuare modifiche strutturali qualora sia necessario. L'importanza di questo decreto non è da attribuirsi esclusivamente alle risorse che offre, lo stesso si concentra su molti ambiti. Il principale onere di questo decreto consiste nell'aver avviato delle contromisure correttive alla situazione patologica, che abbiamo riscontrato nel meridione. Infatti, il decreto pone degli speciali privilegi ai pensionati che si trasferiscono nelle regioni del sud, ai quali è offerta una *flat tax* della durata compresa tra i 5 e i 7 anni, pari al 7%. Lo stesso decreto inoltre stabilisce una stretta normativa sugli affitti brevi, al fine di contrastare la casistica relativa all'evasione. Tra le misure vi è anche un abbassamento della pressione fiscale per le piccole aziende ed a tutela del made in Italy.

4.2 Le conseguenze del dissesto

Come analizzato fino ad ora, il dissesto rappresenta la condizione più grave di crisi degli enti locali, e si esplicitava tramite l'impossibilità per gli stessi di far fronte con le loro risorse alle funzioni ed ai servizi indispensabili. Dunque, come si può immaginare nello scenario tipico di dissesto, gli enti sono costretti ad apportare delle gravi modifiche sulle loro spese correnti e sulle loro entrate. Abbiamo analizzato fino ad ora molteplici delle conseguenze apportate dalla disciplina del dissesto, ma per completare l'analisi occorre trattare anche quelle conseguenze non direttamente imputabili al comune, ma che vertono appunto sui terzi che vi entrano in contatto. La prima categoria di terzi, maggiormente colpita dal fenomeno è rappresentata dai creditori. Sono gli stessi ad affrontare alcune

delle conseguenze più gravi della disciplina. I creditori si vedono negata ogni possibilità di azione esecutiva, dal momento della dichiarazione di dissesto ed in aggiunta il loro credito viene cristallizzato (non produce dunque interessi, né rivalutazioni legate all'inflazione), questi effetti estremamente dannosi per i creditori in per sé, divengono ancora più gravosi nel momento in cui la procedura impiega anni. Basti pensare che solo la rilevazione della massa passiva ha una durata compresa tra i 6 mesi ed i 12 mesi (per i comuni con più di 250 mila abitanti)⁴³ inoltre l'organo straordinario di liquidazione ha tempo 2 anni dall'insediamento per predisporre il piano di estinzione delle passività, che dovrà tra l'altro essere soggetto ad approvazione da parte del ministero dell'interno entro 120 giorni dal deposito.⁴⁴ Queste informazioni consentono di avere consapevolezza della durata dell'intera procedura, che come anticipato perdura anni. I creditori dunque, si trovano ad affrontare una grave difficoltà finanziaria, e non potendo agire per via esecutiva devono far ricorso alle procedure previste dal TUEL, nell'art. 258 comma 3 (procedura semplificata) che enuncia: "l'organo straordinario di liquidazione, effettuata una sommaria deliberazione sulla fondatezza del credito vantato può definire transattivamente le pretese dei relativi creditori, ivi compreso l'erario, anche periodicamente, offrendo il pagamento di una somma variabile tra il 40 ed il 60 per cento del debito, in relazione all'anzianità dello stesso debito, con rinuncia ad ogni altra pretesa, e con la liquidazione obbligatoria entro 30 giorni dalla conoscenza dell'accettazione della transazione". In questo caso dunque i creditori ricevono un importo pari al 40 o al 60 per cento del credito, che però è da decurtare dei mancati interessi e degli effetti dell'inflazione. Optando invece per la procedura non semplificata i tempi della procedura si allungano ulteriormente senza conoscere in precedenza i risultati di tale attesa. Anche il legislatore sembra preferire la procedura semplificata, lo si intuisce dalle risorse aggiuntive che sono state previste per la stessa calcolate sulla base della massa passiva e di una quota pro capite, le risorse dovranno essere restituite dall'ente in un periodo massimo di 20 anni (attraverso un mutuo con oneri a carico dello stesso). Le motivazioni che rendono preferibile la procedura semplificata riguardano prevalentemente i tempi di attuazione che sono maggiormente in linea con la ratio della procedura di dissesto (riportare l'ente in

⁴³ Art. 254 comma 1 del TUEL "rilevazione della massa passiva"

⁴⁴ Art. 256 comma 6 e 7 del TUEL "liquidazione e pagamento della massa passiva"

equilibrio finanziario nel più breve termine possibile). Le conseguenze non riguardano solo i creditori. Anche i dipendenti pubblici dell'ente possono incorrere in difficoltà il seguito alla disciplina di cui all'art. 244. Nel caso di dissesto infatti vi è una riduzione della spesa per i dipendenti a tempo determinato dell'ente e vi è la possibilità che i dipendenti siano messi in mobilità dall'organo straordinario di liquidazione. I dipendenti pubblici sono a rischio nel momento in cui il comune non rispetti determinati limiti relativi alle risorse umane, ovvero alla relazione dei residenti e del numero di dipendenti. Qualora il limite sia stato superato l'ente deve provvedere alla riduzione del personale con gravi conseguenze per gli stessi dipendenti. Gli svantaggi che colpiscono tutti in caso di default degli enti sono molteplici. Un primo effetto sui cittadini sarà un innalzamento della pressione fiscale richiesta. Su tutte le tasse spettanti all'ente in questione saranno aumentato ai livelli massimi consentiti dalla legge, chiaramente l'obiettivo è contrastare la situazione di crisi, ma l'effetto è in parte transitorio, in quanto i cittadini devono pagare per sostenere l'equilibrio finanziario dell'ente. Un altro effetto immediato consiste nella riduzione dei servizi e delle funzioni non indispensabili da parte dell'ente. La natura di questo provvedimento consiste in un taglio dei costi per tutti quei servizi ritenuti non indispensabili, gli effetti sono tuttavia, di grave entità in quanto in molteplici casi vengono bloccati i trasferimenti di risorse verso le cooperative che svolgono servizi di assistenza, o verso quei servizi rivolti alle parti di popolazione più deboli, come anziani, bambini o disabili. Un esempio della sospensione dei servizi non indispensabili proviene proprio da Catania. Risulta che agli inizi di maggio dell'anno in corso sia stata comunicata la sospensione delle risorse da destinarsi alle varie cooperative e alle strutture di assistenza. Questo taglio ha interessato circa 500 operatori che assistevano un totale di oltre 700 persone con disabilità, tra minori e anziani. 45 Seppure il limitare i costi di gestione sia una misura necessaria ed il cui obiettivo sia il risanare le finanze pubbliche, è inevitabile attraverso il taglio di alcuni servizi procurare gravi disagi, è necessario interrogarsi sulla natura dei tagli da effettuare. Poiché questi tagli rischiano di incidere in via troppo influente su quella parte di popolazione più debole che dovrebbe essere difesa dagli enti pubblici, piuttosto che esserne danneggiata.

⁴⁵ La Sicilia: dissesto, Catania a rischio bomba sociale: niente più servizi ad anziani e disabili di Cesare la Marca 7/05/2019

Conclusione

Nel corso dell'elaborato si è analizzata la condizione generale degli enti pubblici, e le principali variabili che hanno inciso negativamente sulla problematica del dissesto. Si può notare come i dati esposti mostrino una diretta relazione tra gli interventi normativi e lo stato degli enti. Infatti, con il progressivo miglioramento della componente legislativa, i casi di dissesto si sono ridotti nell'arco degli anni. Allo stesso modo occorre evidenziare quanto sia complesso il raggiungimento di risultati totalmente positivi. In molti casi il legislatore deve prediligere il raggiungimento di risultati parziali nel breve periodo, rimandando gli interventi destinati al raggiungimento dell'obiettivo complessivo. Si riserva particolare attenzione agli Enti locali, poiché in quanto pubblici, non possono cessare di esistere seppur inefficienti, inoltre devono continuare ad adempiere alle loro funzioni e servizi indispensabili, ovvero tutte quelle funzioni che non possono essere soppresse dagli stessi Enti, indipendentemente dalla condizione economica nella quale versano.

L'evoluzione normativa è stata caratterizzata, nel corso degli anni, da episodi di incoerenza. In alcuni periodi le normative sono state volte a creare delle forti autonomie locali, che avessero uno spettro di azione relativamente ampio sia nell'adempire alle proprie funzioni, sia nel procacciarsi le risorse necessarie a raggiungere risultati di gestioni positivi. In altri periodi invece si è persino parlato di "riaccentramento", questo poiché le innumerevoli imposizioni da parte dello Stato, in determinati periodi ne hanno minato l'autonomia, sia di autodeterminazione delle entrate sia di gestione delle spese.

Il susseguirsi di nuove norme ha creato per gli Enti, un clima di incertezza, spesso gli innumerevoli cambiamenti che si sono verificati, imponevano all'ente di modificare il piano "industriale" di durata medio-lunga intrapreso. Questa incertezza nella quale gli enti locali hanno agito, ha comportato una difficoltosa gestione delle risorse interne, ed una scarsa pianificazione finanziaria, che nel lungo periodo si è tramutata in una importante perdita in termini di efficienza ed efficacia.

Come emerso dai dati sebbene ci siano stati dei casi di crisi indotti dalla cattiva amministrazione in molti casi dolosa, la maggior parte delle difficoltà risulta

essere dovuta ad inefficienze strutturali, che a livello normativo sono più complesse da risolvere e ad eccessive richieste economiche da parte dello Stato.

A conferma che le principali cause siano di natura strutturale vi è proprio la distribuzione degli eventi di dissesto, che appare tutt'altro che casuale. La maggior parte dei casi avviene nelle regioni meridionali, che complessivamente sono quelle caratterizzate da inefficienze strutturali più marcate. Gli enti meridionali infatti, statisticamente raggiungono i peggiori risultati attraverso l'utilizzo degli indicatori di solidità finanziaria (rigidità di bilancio e capacità di riscossione)

Un ulteriore tema approfondito è l'eccessiva pressione fiscale richiesta agli enti che oltre ad essere stata confermata dalla Corte de Conti è evidenziata dall'accrescimento dei casi di dissesto e dalle richieste di adesione all'istituto del riequilibrio finanziario, che si è verificato dal 2011 in poi, ovvero proprio quando lo stato ha richiesto il contributo maggiore agli enti locali ed in particolare ai comuni.

Per completare la trattazione degli Enti pubblici si sono analizzate le società partecipate, che rappresentano un argomento complesso da gestire per gli enti locali, seppur come analizzato, le procedure per il controllo degli stessi e le norme relative per la loro gestione siano diventate sempre più stringenti, le stesse continuano a rappresentare un elemento problematico per molteplici enti. Si è visto, come le ragioni principali siano da ricercarsi proprio nella loro finalità. La gestione di un servizio e la produzione di beni pubblici risulta infatti, in molti casi difficoltosa ed in ragione di questo spesso le stesse sono costrette a far ricorso alle procedure concorsuali.

Nel complesso si può affermare che recentemente la situazione generale stia migliorando, grazie ai più recenti interventi normativi, che dispongono di innumerevoli caratteristiche positive che li rendono efficaci. Gli stessi prevedono infatti oltre a normative maggiormente coerenti, le risorse necessarie a risolvere e riequilibrare condizioni economiche avverse.

Tuttavia, emergono delle serie problematiche nella risoluzione delle crisi. Il caso di Catania ne evidenzia varie, infatti, la procedura di riequilibrio che ha guidato l'agire del comune per diversi anni, è risultato inconsistente e non ha portato a

benefici evidenti. Catania ha dovuto ricorrere infatti, al dissesto, come ultima possibilità per risolvere la grave crisi che l'ha colpita.

In conclusione, si può appurare quanto la condizione di dissesto risulti problematica, non solo per lo Stato, ma anche per coloro che sono i residenti dell'Ente, e per coloro che vi entrano in contatto. Gli stessi si ritrovano sprovvisti di numerosi servizi (soprattutto quelli a tutela delle popolazioni c.d. deboli), ed oltre a subire un aumento della pressione fiscale vedono i propri crediti insoluti.

Gli interventi necessari a risolvere i numerosi problemi emersi sono molteplici. In conclusione, come analizzato, il legislatore ha già cominciato il percorso necessario a risolverli, ma sarà necessario del tempo per poterne apprezzare i risultati.

Materiale Normativo

D. lgs. n. 267 del 2000: “Testo Unico degli enti locali”

Legge 7 agosto 2015, n. 124 (legge Madia)

Decreto 28 Dicembre 2018 e relativi allegati

Decreto legislativo 12 gennaio 2019 n. 14 Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155.

DDL S. 911 in materia di scioglimento dei consigli comunali provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso

Deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR

GU n210 del 8/9/2016 “testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”

Deliberazione n. 23/sezaut/2018/frg Corte dei conti, sezione delle autonomie. *Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni Città metropolitane, Province, Regioni e relative analisi*

deliberazione n. 23/sezaut/2018/frg: Corte dei conti. *Gli organismi partecipati dagli enti territoriali*. Relazione 2018

Allegato alla deliberazione n. 37 del 12/12/2018. *Comune di Catania direzione ragioneria generale, provveditorato ed economato*

Premessa contenuta nel piano di riequilibrio approvato dal comune di Catania (pag. 11)

Verbale di deliberazione del comune di Catania. Deliberazione n. 37, oggetto: dichiarazione del dissesto finanziario del comune di Catania

30/11/2018 comune di Catania organo di revisione contabile prot. REV/034

Comune di Catania: piano degli indicatori di bilancio. Indicatori sintetici.
Rendiconto 2017 allegato n.2/a

Bibliografia

Campobasso C.F. (2017). Manuale di diritto commerciale” Utet giuridica

Ferri G. (2018). “manuale di diritto commerciale” Utet giuridica

IFEL, fondazione ANCI. Il bilancio 2016, *le nuove regole finanziarie*. (Studi e ricerca)

Le patologie finanziarie e contabili degli enti locali: elementi critici e modalità di gestione 22 Gennaio 2018 Eugenio Anessi Pessina Carmela Barbera Maria Francesca Sicilia

LE PROCEDURE DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI
Dott. Egidio Di Gregorio Funzionario della Corte dei conti

Marzia De Donno *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*

Antonio Purcaro-Segretario generale Citta Metropolitana di Milano (*enti locali tra riforme in cantiere e pronunce della Corte costituzionale*)

Elaborazione dati ministero dell’interno e Corte dei conti – sezione autonomie (*lo stato di crisi negli enti locali- Anna de toni*)

¹ I Quaderni di Farmafactoring, *le criticità dei comuni italiani*: autori Marcello Degni e Giaime Gabrielli pubblicazione 03/2018

Finanza locale e investimenti negli anni della crisi. Claudia ferretti, Giuseppe Francesco Gori, patrizia Lattarulo

¹ *Criticità finanziarie degli enti locali: cause e spunti di riflessione per una riforma delle procedure di prevenzione e risanamento*. MINISTERO DELL’INTERNO; osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali

Le criticità finanziarie dei comuni italiani: spunti per un'analisi ricostruttiva, a cura di Marcello Degni. Versione rielaborata dagli autori (Romano Astolfo, Maria Bellia, Luigi Benvenuti, Stefano Campostrini, Roberto Castiglioni, Gaetano D'Auria, Marcello Degni, Lorian Pelizzon, Luciano Sandel, Giancarlo Verde) e pubblicata sulla rivista online della Corte dei conti, fascicolo n. 20 dicembre 2017

Le criticità finanziarie dei comuni: valutazione di sintesi Giancarlo Verdi (direttore centrale della finanza locale Ministero dell'interno)

Università di Pisa: *Il dissesto degli enti locali e le procedure di riequilibrio finanziario* a cura di Nicola Ferrucci, relatore Prof.sa Michela Passalacqua 2013-2014

LA RIFORMA MADIA ALLA PROVA DEI DECRETI ATTUATIVI Commentario ai decreti legislativi della legge 124 del 2015 a cura di Simone Neri e Andrea Venanzoni

GU deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. GU n. 187 del 12-8-2015

Sitografia

Centro studi enti locali: Armonizzazione: *La competenza finanziaria potenziata*

Dott.ssa Anna Guiducci

http://www.comune.grosseto.it/comune//fileadmin/user_upload/uffici/personale/armonizzazione_sistemi_contabili2_26_2_2014.pdf

Ultimo accesso 10/09/2019 ore 14:56

Italia oggi: pagina a cura di Francesco Cerisani (enti locali e stato) data

mercoledì 6 marzo 2019

<https://www.provincia.novara.it/RassegnaStampa/fileRassegna/32664.pdf>

Ultimo accesso 28/08/2019 ore 17:38

V. Manzetti, S. Corbo, “*le procedure di risanamento degli enti locali: il quadro normativo*” in “*dissesto, predissesto e piani pluriennali di riequilibrio negli enti locali*”, Università di Pisa, www.accademiaautonomia.it, pag. 31

Ultimo accesso 14/09/2019 ore 18:46

Fabrizio Guerrera *Considerazioni in tema di controllo pubblico, controllo congiunto e controllo analogo nella disciplina del TUSP* (giappichelli: rivista di diritto societario)

Ultimo accesso 20/09/2019 ore 19:11

Camera dei deputati Servizio Studio XVIII legislatura. *Società a partecipazione pubblica*, data 22 maggio 2019

https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105323.pdf?_1567136650798

Ultimo accesso 22/09/2019 ore 12:24

Fallibilità delle società a partecipazione pubblica. Art. 26/02/2019 Altalex.

Articolo di Girolamo Lazzoppina.

<https://www.altalex.com/documents/news/2019/02/26/fallibilita-delle-societa-a-partecipazione-pubblica>

Ultimo accesso 22/09/2019 ore 10:27

La Sicilia: *dissesto, Catania a rischio bomba sociale: niente più servizi ad anziani e disabili* di Cesare la Marca 7/05/2019

<https://www.lasicilia.it/news/catania/240679/dissesto-catania-a-rischio-bomba-sociale-niente-piu-servizi-ad-anziani-e-disabili.html>

Ultimo accesso 15/09/2019 ore 15:36

AUDIZIONE ANCI “*DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA PER IL 2019*” COMMISSIONI CONGIUNTE BILANCIO SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/576/ANCI.pdf

Ultimo accesso 17/09/2019 ore 16:14

Il sole 24 ore : *il comune in dissesto non <<paga>>* 02/09/2013

<https://st.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2013-09-02/comune-dissesto-paga-064158.shtml?uuid=AbNNkRSI>

Ultimo accesso 25/08/2019 ore 12:17