

AUDIT SUL DEBITO LOCALE

la cassetta degli attrezzi



**RETE DEI COMITATI
PER L'AUDIT SUL DEBITO LOCALE**

marzo 2018

INDICE

Introduzione

Cap. 1 Diritto alla conoscenza, all'informazione e alla comprensione: accesso agli atti delle pubbliche amministrazioni

- 1.1 *Premessa*
- 1.2 *Evoluzione del concetto di accesso agli atti della Pubblica Amministrazione*
- 1.3 *Accesso civico*
- 1.4 *Accesso civico generalizzato*
- 1.5 *Trasparenza e accesso civico nelle società partecipate*
- 1.6 *Open Government e Open Data*
- 1.7 *Accesso agli atti da parte del Consigliere dell'ente locale*

Cap. 2 I vincoli di finanza pubblica per le autonomie locali - dal Patto di Stabilità al Pareggio di Bilancio

- 2.1 *Cenni storici*
- 2.2 *Il quadro dei vincoli finanziari*
- 2.3 *Gli obiettivi e i risultati delle politiche di austerità*

Cap. 3 Il bilancio degli Enti Locali: come leggerlo e comprenderlo

- 3.1 *Introduzione*
- 3.2 *La programmazione economico-finanziaria dei Comuni*
- 3.3 *Documento Unico di Programmazione (DUP)*
- 3.4 *Bilancio di previsione*
- 3.5 *Rendiconto della gestione*
- 3.6 *Principali criticità dei bilanci locali*

Cap. 4 Banche dati utilizzabili, fonti varie utili ed elementi quantitativi sulla finanza locale

- 4.1 *Premessa*
- 4.2 *La banca dati del Ministero dell'interno*
 - 4.2.1 *Bilanci di chiusura (Certificati consuntivo)*
 - 4.2.2 *Spese.*
 - 4.2.3 *Indebitamento complessivo*
 - 4.2.4 *Entrate*
- 4.3 *Riconciliazione bilanci Comuni per funzioni e nuovi bilanci per missione e programma*

Cap. 5 I derivati: se li conosci li eviti

- 5.1 *Che cosa sono i derivati*
- 5.2 *Normativa di riferimento sui derivati*
- 5.3 *Quanti derivati circolano nei Comuni?*
- 5.4 *Come svincolarsi dai derivati*
 - 5.4.1 *Controllo dei documenti firmati*
 - 5.4.2 *Inquadramento della reale finalità dei derivati*
 - 5.4.3 *Annullamento in autotutela dei contratti derivati*
- 5.5 *Sentenze in materia di derivati*

Cap. 6 Comuni in crisi finanziaria (deficit strutturale, pre-dissesto, dissesto)

- 6.1 *Comuni in deficit strutturale*
- 6.2 *Comuni in pre-dissesto finanziario*
- 6.3 *Comuni in dissesto finanziario*

Cap. 7 Rapporti e ricerche

- 7.1 *I territori in cifre*
- 7.2 *Elenco di alcuni rapporti e ricerche*

Introduzione

Cos'è un audit?

L'audit non è una proposta "tecnica" ma uno strumento politico di autorganizzazione diffusa, per una iniziativa collettiva in cui si affermi l'idea che tutti i cittadini e tutte le cittadine sono in grado di occuparsi del proprio futuro, anche affrontando consapevolmente le tematiche economiche.

L'audit del debito non è un fine in sé. E' solo uno strumento, un mezzo, per l'emancipazione delle comunità territoriali.

A cosa serve una commissione cittadina per l'audit?

L'audit del debito rappresenta una opportunità per mostrare la vera natura di ciò che viene chiamato "pubblico".

Gli aspetti di trasparenza, di partecipazione democratica, di svelamento della natura privata del debito pubblico servono a definire un modello di città alternativo a quello dominante.

L'audit del debito incoraggia e favorisce l'autorganizzazione dei cittadini, perché prendano familiarità sia con il controllo diretto e collettivo delle azioni di "quelli che stanno in alto", sia con l'idea che sono in grado di gestire direttamente la loro vita di ogni giorno.

Qual è la ragion d'essere dell'audit?

L'audit ha il compito di ricostruire il passato - *come si è formato il debito* – e di scavare nel presente -*come viene gestita la spesa pubblica*- per costruire un diverso futuro.

La ragion d'essere di una campagna per l'audit del debito è il concreto incoraggiamento alla partecipazione diretta dei cittadini su tutte le scelte che li riguardano.

Perché l'audit è un'attività pubblica?

L'audit è un'attività che si rivolge direttamente alla comunità territoriale per spiegare con chiarezza e senza mezzi termini le proprie intenzioni, il perché, il come e l'obiettivo finale di ciò che intende fare. Lo scopo è quello di abituare "coloro che stanno in basso" all'idea che sono in grado, che possono e devono (auto)organizzarsi per realizzare i propri audit là dove abitano, lavorano, studiano e vivono. La legittimazione viene dalle ragioni stesse per cui si è istituito l'audit.

Perché un audit sul debito del Comune?

Il debito complessivo del paese, incluso quello generato dagli enti locali e da imprese statali, è consolidato nel debito pubblico nazionale, e quindi la gestione complessiva del debito del paese avviene a livello centrale.

D'altra parte, gli impatti della gestione del debito tramite politiche di austerità fiscale (aumento di tasse e taglio di spese) nonché gli esempi concreti di possibile generazione di debito illegittimo o illegale – spesso collegato a casi di sprechi e corruzione – sono molto più visibili a livello locale, ossia collegati alla gestione della finanza pubblica degli enti locali.

Alcuni dati per capire come la crisi del debito viene scaricata sugli enti locali

a) la quota comunale del debito complessivo della pubblica amministrazione è pari al 1,8% (dati Banca d'Italia, 2016);

b) la quota comunale della spesa pubblica complessiva è pari al 7,6% (dati IFEL, 2017).

Nonostante ciò:

a) il contributo richiesto agli enti locali (tagli ai trasferimenti + patto di stabilità+ tagli alle risorse) nelle manovre finanziarie del periodo 2010-2016 è stato di 11,7 miliardi (dati IFEL, 2016);

b) nel medesimo periodo, pur essendo aumentate di 7,8 miliardi le imposte comunali, le risorse complessive dei Comuni sono diminuite di 5,8 miliardi (dati IFEL, 2016)

Semplici dati che dimostrano come la crisi sia stata scaricata sugli enti locali, al punto che l'aumento delle imposte locali (la cosiddetta "autonomia" tributaria dei Comuni) non è stato finalizzato al miglioramento dei servizi pubblici locali, bensì al "risanamento" dei conti nazionali.

Alcune domande da porsi per avviare l'audit

Perché il Comune è stato indotto a contrarre un tale debito e perché quest'ultimo non smette di gonfiarsi?

A che titolo e con quali decisioni si sono contratti i singoli prestiti?

Al servizio di quali scelte politiche e di quali interessi sociali il debito è stato contratto?

Chi ne ha beneficiato?

Chi sono i creditori?

Qual è l'ammontare di interessi da pagare, e a che tasso?

Quale parte è stata già pagata?

Qual è l'ammontare del bilancio comunale destinata al ripagamento del debito e relativi interessi?

Questa breve introduzione serve ad inquadrare la pratica dell'audit come uno degli strumenti fondamentali delle lotte per la riappropriazione sociale di ciò che a tutti appartiene e per la costruzione di un altro modello di "comune".

Nelle pagine che seguono verranno delineati tutti gli strumenti conoscitivi necessari per poter avviare l'audit sul debito in ogni realtà territoriale.

Buona lettura.

Cap.1 Diritto alla conoscenza, all'informazione e alla comprensione: accesso agli atti delle pubbliche amministrazioni

1.1 Premessa

Non vi è dubbio che il ricorso a termini come trasparenza, partecipazione, *open government* e *open data* sia una delle tendenze dominanti della metamorfosi del discorso politico contemporaneo. Si potrebbe però da subito riconoscere che, lungi dall'essere diventati strumenti efficaci per ridurre la distanza tra l'opacità della sfera politica e la legittima pretesa di chiarezza da parte dei cittadini, troppo spesso questi termini servono piuttosto a giustificare il passaggio da un controllo del *governo* della cosa pubblica a una retorica della *governance*, che sembra sostituire la democrazia con la tecnica e rendere i processi decisionali sempre più immuni da ogni efficacia partecipativa. Ciò nonostante, si può convenire sull'idea che, considerato che le risorse pubbliche sono sempre più ridotte e la crisi in corso richiederebbe una maggiore capacità di intervento e risposta degli enti locali, il primo obiettivo della "politica" dovrebbe essere quello di informare e rendere più consapevoli i cittadini mediante percorsi di coinvolgimento e partecipazione, usando gli strumenti che il Legislatore fornisce per far in modo che le decisioni collettive siano il più possibile espressione delle esigenze della comunità intera.

Le informazioni, gli atti e i dati della Pubblica Amministrazione (PA) oggi disponibili a chiunque sono, indubbiamente, più numerosi rispetto al passato, quando l'accesso agli atti era strettamente collegato all'esistenza di uno specifico e motivato interesse da parte del cittadino; eppure quella trasparenza, conoscenza e comprensione dell'agire della PA e della politica, necessari a garantire consapevolezza e partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche stentano ancora a realizzarsi nel concreto.

Ciò dipende da vari fattori. Molti atti e documenti, anche se pubblicati e disponibili a chiunque, sono davvero complessi e difficili da leggere e capire; pensiamo, ad esempio, ai documenti di bilancio. Senza idonei strumenti d'illustrazione e sintesi dei dati e delle informazioni, i cittadini non sono in alcun modo messi in condizione di conoscere e comprendere gli stessi.

Il legislatore ha individuato solo i documenti e gli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria, senza in alcun modo entrare nel merito della "qualità" degli stessi in termini di effettiva comprensibilità e accessibilità ai cittadini.

Senza "qualità", l'enorme quantità di dati e atti pubblicati può, nel migliore dei casi, generare caos, confusione e sconforto in chi intende approfondire e capire l'attività degli enti locali; nel peggiore dei casi può addirittura essere il modo attraverso cui si nascondono la comprensibilità delle informazioni essenziali dietro una ben fitta coltre di nebbia.

Ferme restando queste criticità, al fine di poter effettuare indagini e audit locali è bene conoscere le normative più recenti che hanno introdotto obblighi e strumenti che dovrebbero garantire il diritto alla conoscenza dei cittadini.

Nei paragrafi che seguono, vengono fornite indicazioni e riferimenti utili in tal senso.

1.2 Evoluzione del concetto di accesso agli atti della Pubblica Amministrazione

Fino al 2013 la normativa di riferimento in materia di accesso agli atti della pubblica amministrazione era contenuta nella Legge n. 241 del 1990 "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*".

In attuazione della Legge n. 190/2012 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della*

corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", nel 2013 è stato approvato il Decreto Legislativo n. 33/2013 *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*, decreto su cui il legislatore è già intervenuto più volte per integrare e rivedere tutti gli obblighi in materia di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

L'elemento di maggiore novità introdotto dalla recente normativa riguarda l'estensione del diritto di accesso. Mentre la Legge n. 241/1990 riconosceva tale diritto esclusivamente a quei soggetti che avevano un legittimo e motivato interesse ad eccedere a determinati atti della PA, con il decreto 33 tale diritto viene riconosciuto a qualsiasi soggetto esterno: viene sancita l'esistenza di un diritto di accesso totale da parte di qualsiasi cittadino o cittadina, senza che gli stessi debbano in alcun modo motivare la propria richiesta.

All'istituto dell'accesso agli atti della pubblica amministrazione degli anni '90, previsto nell'ambito dei procedimenti amministrativi, si affiancano oggi gli istituti dell'accesso civico e dell'accesso civico generalizzato, mediante i quali s'intende affermare il principio della tutela preferenziale dell'interesse a conoscere da parte di tutti i soggetti esterni alla PA.

E' importante sapere che la competenza a regolamentare questa materia è stata - in parte - delegata dal legislatore all'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) che, con proprie determinazioni e linee guida, disciplina con maggior dettaglio le modalità con cui gli enti pubblici devono concretamente adempiere agli obblighi di pubblicità e trasparenza, individuati quali strumenti indispensabili per la combattere la corruzione.

Questa pratica di delegare ad autorità indipendenti la competenza a regolamentare determinati ambiti, in sostituzione del Parlamento o del Governo, con la falsa promessa di semplificare il sistema delle leggi mediante la cosiddetta "soft law" di provenienza anglosassone, sta rendendo ancora più complesso il sistema pubblico nella misura in cui, oltre alle leggi, ai decreti legislativi, ai decreti legge e alla giurisprudenza, occorre stare dietro anche a una miriade di atti emessi da dette autorità, sui cui poi la stessa giurisprudenza deve intervenire per chiarirne la tipologia di fonte (atti obbligatori, atti interpretativi, atti di supporto e non vincolanti). E' chiaro che in questo modo, non si semplifica affatto il mondo della PA, e oltretutto si mettono in discussione principi democratici nella misura in cui si consente ad autorità e soggetti indipendenti - non eletti democraticamente e quindi non rappresentativi dei cittadini - di regolamentare ambiti così strategici e rilevanti della pubblica amministrazione.

Interessante notare, inoltre, che la lotta alla corruzione si sia sostanzialmente concretizzata in obblighi e adempimenti rivolti quasi tutti alla PA e ai dipendenti pubblici (codici di comportamento e relative sanzioni), senza in alcun modo o solo indirettamente coinvolgere la politica. Anzi, la politica è posta essa stessa a presidio della corretta attuazione di questi obblighi da parte della PA e dei dipendenti. Un'impostazione normativa che, purtroppo, continua a confermare, ormai da anni, un giudizio negativo e di totale sfiducia nei confronti del sistema della pubblica amministrazione e del pubblico impiego, sui quali si tenta di scaricare i fallimenti della politica.

1.3 Accesso civico

Ai sensi dell'art. 5 comma 1 del D.Lgs. n. 33/2013, per accesso civico s'intende il diritto di accedere a un insieme di dati, documenti e informazioni soggetti a pubblicazione obbligatoria sui siti internet degli enti, qualora gli stessi abbiano omesso di pubblicare.

Sul sito di ogni PA, nell'apposita sezione denominata "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE", devono essere disponibili dati e informazioni articolati in sottosezioni come individuate nella tabella a seguire.

Sottosezione	Principali contenuti
disposizioni generali	atti generali dell'Ente (Statuti, regolamenti, principali leggi applicabili all'Ente, Piano anticorruzione, Codici disciplinari e di condotta del personale, ecc..) ed elenco degli obblighi amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese
organizzazione	incarichi politici, di amministrazione, eventuali sanzioni applicate all'ente per mancata pubblicazione dei dati, articolazione degli uffici e riferimenti degli stessi
consulenti e collaboratori	elenchi dei titolari di incarichi di consulenza e collaborazione affidati dall'ente
personale	incarichi dirigenziali, posizioni organizzative, dotazione organica, personale a tempo determinato, tassi di assenza, contrattazione collettiva e integrativa
bandi di concorso	selezioni a tempo indeterminato e determinato, mobilità, stabilizzazioni
performance	documenti inerenti la valutazione dei dirigenti e del personale dipendente: dal piano delle performance, alla relazione finale, ammontare dei premi e documenti del nucleo interno di valutazione
enti controllati	elenco di tutti gli enti pubblici vigilati, le società partecipate, gli enti di diritto privato controllati
attività e procedimenti	attività dell'ente e i procedimenti, nonché tutte le informazioni inerenti gli stessi (responsabili, riferimenti normativi, moduli per attivare i procedimenti, ecc.)
provvedimenti	atti degli organi collegiali e monocratici: Deliberazioni del Consiglio, Deliberazioni della Giunta e Decreti dirigenziali;
controlli sulle imprese	controlli che lo sportello unico sulle attività produttive (SUAP) effettua sulle imprese
bandi di gara e contratti	bandi di gara ad evidenza pubblica banditi dall'Ente
sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	criteri e modalità che l'ente si è dato per l'assegnazione degli stessi e relativi atti di concessione
bilanci	bilanci di previsione, i consuntivi e i piani degli indicatori e risultati attesi di bilancio
beni immobili e gestione patrimonio	elenco di tutti i beni immobili di proprietà dell'ente e importo dei canoni di affitto pagati e riscossi
controlli e rilievi sull'amministrazione	esito dei controlli subiti dall'ente da parte degli organismi interni di valutazione, dagli organi di revisione amministrativa e contabili e dalla Corte dei Conti
servizi erogati	Carte dei servizi pubblici erogati, eventuali <i>class action</i> attivate nei confronti dell'Ente, costi dei servizi pubblici erogati, eventuali liste di attesa (solo per enti ed aziende che erogano prestazioni per conto del Servizio Sanitario)
Pagamenti dell'amministrazione	Dati sui pagamenti, indicatori sulla tempestività dei pagamenti, elenco dei debiti comunicati ai creditori
opere pubbliche	Valutazioni e verifiche sugli investimenti pubblici, atti di programmazione dei lavori, tempi e costi di realizzazione dei lavori, programma triennale delle opere pubbliche ed elenco annuale dei lavori
pianificazione e governo del territorio	Piani strutturali, regolamenti urbanistici, piani operativi e attuativi, piani urbani del traffico, demanio marittimo
informazioni ambientali	Dati e indicatori sullo stato della salute e della sicurezza del territorio di competenza, misure di protezione dell'ambiente, relazioni sullo stato dell'ambiente, relazioni sull'attuazione della legislazione, misure conseguenti ad incidenti e analisi del loro impatto, stato dell'ambiente,

	fattori inquinanti
interventi straordinari e di emergenza	Interventi effettuati a seguito di eventi eccezionali e di emergenza
altri contenuti	documenti relativi alla prevenzione della corruzione, accesso civico, accessibilità e cataloghi dei dati e delle banche dati, dati ulteriori
dati di archivio	Dati e documenti archiviati

Laddove la singola PA ometta di pubblicare i dati, gli atti e le informazioni individuati puntualmente dalla legge, qualsiasi cittadino/a può chiedere accesso agli stessi e pretenderne la pubblicazione sul sito dell'Ente inadempiente. I dati devono restare disponibili sul sito per 5 anni, ma possono essere sempre richiesti, quindi l'ente deve conservarli. La risposta alla richiesta di accesso deve essere data entro 30 giorni.

Le sottosezioni più importanti da consultare ai fini di un audit del bilancio e del debito pubblico locale sono le seguenti:

- **“Bilancio”**: qui dovrebbero essere disponibili il bilancio di previsione triennale e il rendiconto o consuntivo, oltre al piano degli indicatori di bilancio. Non sempre la lettura di questi documenti risulta agevole; il suggerimento è quello di leggere questi documenti insieme alle relazioni dei revisori dei conti che si possono scaricare dalla sotto sezione “controlli e rilievi sull'amministrazione”. È bene verificare, inoltre, la disponibilità del rendiconto semplificato per il cittadino, una versione più semplificata del rendiconto di gestione e inoltre, la presenza del “Documento Unico di Programmazione” - non sempre disponibile in questa sottosezione del sito - ma che rappresenta il documento politico per eccellenza ed è propedeutico alla predisposizione del bilancio.

- **“Beni immobili e gestione patrimonio”**: da questa sezione è possibile approfondire la questione dei beni immobili di proprietà dell'ente e la loro valorizzazione sociale, ambientale ed economica. Per quanto riguarda gli affitti passivi, è possibile approfondire la spesa sostenuta per l'uso di immobili di terzi, nonché capire quanti affitti l'ente riscuote dai beni pubblici dati in uso a terzi. È interessante capire se, oltre agli affitti attivi e passivi, l'ente pubblica anche i rapporti di concessione attivi e passivi e i relativi importi; se questa informazione manca andrebbe richiesta all'Ente, in quanto molto spesso il grosso delle risorse patrimoniali passa proprio dalle concessioni di beni e non dai contratti di affitto. Ciò dipende dalla natura dei beni pubblici che, se appartenenti alle categorie del demanio o del patrimonio indisponibile, vengono dati in uso o presi in uso dall'ente mediante contratti di concessione patrimoniale.

- **“Enti controllati”**: da questa sottosezione è possibile scaricare informazioni sulle società partecipate e controllate o collegate all'ente; reperire gli elenchi completi dei soggetti con cui è bene approfondire i rapporti con l'ente, viste le ripercussioni che bilanci non sani di dette società ed enti possono avere sul bilancio dell'ente proprietario. È assai utile confrontare questi dati con quelli contenuti nel DUP, per verificarne la (totale o parziale) congruenza.

- **“Provvedimenti”**: qui sono disponibili tutti gli atti della Giunta e del Consiglio Comunale, nonché i decreti dirigenziali. La Giunta approva gli schemi del bilancio di previsione, il Consiglio approva il bilancio, tutte le sue variazioni e il consuntivo o rendiconto; la cosa importante è che siano scaricabili sia i testi delle deliberazioni che i relativi allegati, in quanto in essi è spesso contenuta la parte sostanziale di quanto approvato dagli organi.

- **“Pagamenti dell'amministrazione”**: qui è possibile approfondire le eventuali criticità concernenti i pagamenti dell'ente, la tempestività degli stessi, i debiti relativi agli appalti di lavori pubblici e alla parte in conto capitale diversa dai lavori.

E' importante sapere che le linee guida ANAC in materia di trasparenza prevedono - oltre a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria - anche la pubblicazione proattiva da parte degli enti di ulteriori dati, informazioni e documenti, soprattutto allo scopo di accrescere il più possibile la fruibilità delle informazioni di interesse generale. Quindi, nulla vieta agli enti di pubblicare informazioni aggiuntive per agevolare la comprensibilità e l'accesso più ampio possibile alle proprie attività.

1.4 Accesso civico generalizzato

Ai sensi dell'art. 5 comma 2 del D.Lgs. n. 33/2013 e della Determinazione ANAC n. 1309 del 28/12/2016, per accesso civico generalizzato (noto anche come FOIA - *Freedom of Information Act*, dalla "Legge sulla libertà di informazione", emanata negli Stati Uniti nel 1966 durante il mandato del presidente Lyndon B. Johnson) si intende l'accesso a un insieme di dati, documenti e informazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria contenuti nella sezione "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE".

La legittimazione a esercitare il diritto è riconosciuta a chiunque, a prescindere da qualsiasi requisito o motivazione.

La richiesta deve consentire all'amministrazione di individuare il dato, il documento o l'informazione; sono ritenute inammissibili richieste generiche. Nel caso di richiesta relativa a un numero manifestamente irragionevole di documenti, tale da imporre un carico di lavoro in grado di compromettere il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse all'accesso ai documenti, dall'altro, l'interesse al buon andamento dell'attività amministrativa.

L'accesso può essere negato solo nei casi in cui è necessario evitare un pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici (sicurezza e ordine pubblico), difesa e questioni militari, relazioni internazionali, politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato, indagini su reati, attività ispettive) e interessi privati (dati personali, segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali, diritti d'autore, proprietà intellettuale) (in caso di necessità vedere art. 5-bis del decreto 33/2013).

L'Ente deve instaurare un dialogo cooperativo con il richiedente prima di decidere, anche contattandolo e assistendolo nel tentativo di ridefinire la richiesta per poter dare una risposta positiva.

Il rilascio dei dati è gratuito, salvo l'eventuale costo per la riproduzione degli stessi su supporti materiali.

Sul sito di ogni PA devono essere disponibili le modalità operative con cui chiunque può fare richiesta di accesso agli atti, dati e informazioni di proprio interesse.

1.5 Trasparenza e accesso civico nelle società partecipate

E' importante sapere che la medesima disciplina sulla trasparenza e l'accesso civico contenuta nel D.Lgs. n. 33/2013 si applica, in quanto compatibile, anche a:

- enti pubblici economici e ordini professionali;
- società in controllo pubblico come definite dal Testo Unico sulle società partecipate (D.Lgs. n. 175/2016), ad eccezione delle società quotate;
- associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato con un bilancio superiore a 500.000 €, la cui attività sia finanziata, in modo maggioritario, per almeno due esercizi consecutivi negli ultimi 3 anni, da pubbliche amministrazioni e in cui tutti i titolari o componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo siano nominati da pubbliche amministrazioni;
- limitatamente ai dati e ai documenti inerenti l'attività di interesse pubblico, alle società in

partecipazione pubblica, alle associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato con un bilancio superiore a 500.000 € che esercitano funzioni amministrative, produzione di beni e servizi a favore delle PA o di gestione di servizi pubblici.

Gli obblighi inerenti la trasparenza e la pubblicità ricadono anche su enti privati (in controllo pubblico o anche solo a partecipazione pubblica) in relazione alla volontà del legislatore di riconoscere un diritto del cittadino di conoscere anche la situazione di questi soggetti; questi obblighi sono stati graduati in funzione dell'intensità della partecipazione pubblica o in relazione all'attività di interesse pubblico svolta dagli stessi.

In proposito si rimanda a quanto disciplinato da ANAC nelle *“Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”* approvate con Determina n. 1134 del 8 novembre 2017.

1.6 Open Government e Open Data

La recente disciplina in materia di trasparenza della pubblica amministrazione consegue anche agli impegni che l'Italia si è assunta dal 2011 mediante l'adesione all'*Open Government Partnership (OGP)*, un'iniziativa internazionale multilaterale lanciata nel settembre 2011 da 8 Paesi (USA, Gran Bretagna, Brasile, Indonesia, Messico, Norvegia, Filippine e Sudafrica) - oggi saliti a 75 - e basata sull'assunto che, in tutto il mondo, si assiste ad una richiesta crescente da parte dei cittadini di un maggiore coinvolgimento nelle questioni pubbliche e di un'amministrazione più trasparente, più attenta ai loro bisogni e alle loro aspettative, più responsabile ed efficace.

Con la sottoscrizione della Dichiarazione sull'*Open Government*, l'Italia ha espresso il proprio impegno sui seguenti principi cardine:

- promuovere la trasparenza: incrementando l'accesso alle informazioni relative all'attività delle amministrazioni di ogni livello; potenziando gli sforzi finalizzati alla raccolta e alla pubblicazione sistematica dei dati relativi all'impiego delle risorse pubbliche e ai risultati raggiunti dalle amministrazioni pubbliche nella prestazione di attività e servizi pubblici essenziali; rendendo tempestivamente disponibili dati ad alto valore informativo, inclusi dati grezzi, in formati che ne consentano il rinvenimento, la comprensione e l'utilizzo e che ne agevolino il riutilizzo; introducendo rimedi efficaci nei casi in cui le informazioni siano indebitamente tenute riservate; sollecitando un riscontro da parte dei cittadini, al fine di individuare le informazioni che per loro rivestono maggiore importanza, e tenendo conto di tale riscontro;
- promuovere la partecipazione dei cittadini: rendendo più trasparenti la formulazione delle politiche e i processi decisionali, creando ed utilizzando canali che consentano di sollecitare un riscontro da parte dei cittadini e coinvolgendo maggiormente questi ultimi nell'elaborazione, nel monitoraggio e nella valutazione delle attività delle amministrazioni; tutelando la capacità d'azione delle organizzazioni non governative e rispettando la loro libertà di espressione, associazione ed opinione; creando meccanismi che rafforzino la collaborazione tra le amministrazioni, da una parte, e le organizzazioni della società civile e le imprese, dall'altra;
- combattere la corruzione: applicando gli standard più elevati di integrità professionale nelle pubbliche amministrazioni; assicurando la trasparenza della gestione delle risorse pubbliche e delle procedure di acquisto da parte delle amministrazioni e rafforzando lo stato di diritto; introducendo norme sulla trasparenza patrimoniale per gli alti dirigenti; introducendo norme a tutela di chi denunci comportamenti illeciti di cui sia venuto a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro; rendendo accessibili al pubblico informazioni relative all'attività e all'efficacia degli organismi anticorruzione, nonché delle procedure di ricorso a tali organismi, nel rispetto del principio di riservatezza applicabile a specifiche informazioni relative all'attività repressiva; rinforzando i mezzi di dissuasione contro ogni forma di corruzione nel settore pubblico e in quello

privato e promuovendo lo scambio di informazioni e conoscenze su tali fenomeni;

- incrementare l'impiego delle nuove tecnologie per garantire maggiore apertura e trasparenza, in maniera tale da consentire ai cittadini di comprendere l'operato delle amministrazioni e di incidere sulle decisioni: creando piattaforme digitali accessibili e sicure per promuovere la partecipazione dei cittadini, la condivisione di informazioni e lo scambio di idee; cercando di migliorare l'accesso agli strumenti digitali, promuovendo, allo stesso tempo, l'utilizzo di meccanismi alternativi per il coinvolgimento dei cittadini; collaborando con la società civile e le imprese al fine di individuare approcci innovativi in materia di partecipazione dei cittadini e di trasparenza dell'azione pubblica; promuovendo e diffondendo l'utilizzo di tecnologie innovative da parte dei dipendenti pubblici e dei cittadini, nel presupposto che la tecnologia deve integrare, e non sostituire, un'informazione chiara, utilizzabile e utile.

Al fine di perseguire tali obiettivi, i Paesi che partecipano all'iniziativa si impegnano a:

- riferire pubblicamente in merito alle azioni intraprese;
- consultare i cittadini sulla loro attuazione;
- aggiornare periodicamente gli impegni assunti;
- diffondere *l'open government* in altri Paesi tramite lo scambio di buone pratiche, conoscenze e assistenza tecnica.

Ogni Paese partecipante deve predisporre, con cadenza biennale, un piano d'azione nazionale, che deve essere adottato all'esito di un processo di consultazione della società civile. Il piano d'azione nazionale contiene le misure concrete che il Paese intende adottare nel corso del biennio e la cui attuazione è sottoposta ad autovalutazione e a valutazione da parte di esperti indipendenti.

L'Italia ha completato il I Piano d'azione nazionale (2012-2014) e il II Piano d'azione nazionale (2014-2016). Il III Piano d'azione nazionale (2016-2018) si compone di 34 azioni articolate in 3 ambiti: trasparenza e open data, partecipazione e *accountability*, cittadinanza digitale e innovazione. La partecipazione italiana a *Open Government Partnership* è curata dal Dipartimento per la funzione pubblica. Tutte le informazioni su tale partecipazione sono disponibili sul sito internet open.gov.it.

Qualora d'interesse, attraverso la sezione "Monitora" del sito open.gov.it, è possibile seguire lo stato di attuazione del Piano d'azione nazionale (2016-2018); ognuna delle 34 azioni del Piano ha una sua pagina dedicata.

Sempre in materia di *open government*, lo scorso 14 dicembre il Consiglio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha adottato la Raccomandazione [C(2017)140].

La nuova Raccomandazione attribuisce all'*open government* un ruolo determinante nel costruire un rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni. Le politiche dell'amministrazione aperta, secondo l'OCSE, possono inoltre contribuire al raggiungimento di obiettivi in una pluralità di ambiti: integrità del settore pubblico e lotta alla corruzione; modernizzazione e innovazione nel settore pubblico; libertà civili; amministrazione digitale; appalti pubblici; gestione delle finanze pubbliche e delle risorse umane e, più in generale, tutti i grandi obiettivi socio-economici dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

Sempre in materia di trasparenza e amministrazione aperta e degli impegni assunti dall'Italia nell'ambito del OGP, per l'accesso ad altri dati della pubblica amministrazione concernenti eventi, lavori pubblici e pagamenti, si segnalano i seguenti siti internet:

- OpenExpo – dati.openexpo2015.it: il sito web realizzato allo scopo di consentire la consultazione delle informazioni riguardanti la gestione, la progettazione, l'organizzazione e lo svolgimento dell'evento Expo2015.
- OpenCantieri – opencantieri.mit.gov.it: un progetto promosso e gestito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ([MIT](http://mit.gov.it)) attraverso il quale è possibile scaricare dati e

informazioni sul processo di realizzazione di infrastrutture pubbliche.

●Soldipubblici – soldipubblici.gov.it: un progetto dell’Agenzia Digitale per l’Italia (AgiD) attraverso il quale è possibile accedere ai dati sui pagamenti di Regioni, Aziende sanitarie regionali, Province e Comuni, amministrazioni centrali, camere di commercio, comunità montane, enti di ricerca e università, purché avvenuti attraverso lo strumento del mandato elettronico.

1.7 Accesso agli atti da parte del Consigliere dell'ente locale

L’art. 43 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico degli enti locali) disciplina il diritto di accesso agli atti da parte dei consiglieri degli enti locali.

E’ importante conoscere anche questo specifico istituto normativo in quanto l’esercizio del diritto di accesso dei consiglieri è ancora più ampio ed esteso rispetto a quello riconosciuto al comune cittadino.

L’art. 43 del T.U. enti locali attribuisce al consigliere il diritto di accedere non solamente ai documenti in possesso dell’Amministrazione, ma anche ad ogni notizia e informazione.

Pertanto, mentre il cittadino accede alla notizia e all’informazione nella misura in cui la stessa si sia materializzata in un documento amministrativo, il consigliere può accedere anche prima che ciò avvenga o indipendentemente dal fatto che ciò possa avvenire in futuro.

Ancora, il consigliere comunale può pretendere un’attività di rielaborazione dei documenti e delle informazioni, con la finalità di ottenere la consegna di un documento, prima non esistente, che sintetizzi i contenuti di altri documenti presenti negli uffici pubblici. Viceversa, questo potere non è riconosciuto al comune cittadino, il cui diritto di accesso è limitato solo ai documenti presenti negli archivi comunali e fino a quando l’ente abbia l’obbligo di conservarli.

I consiglieri comunali vantano un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere “utili” all’espletamento delle loro funzioni; ciò anche al fine di permettere di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l’efficacia dell’operato dell’Amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nell’ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale.

Una recentissima sentenza del TAR Puglia, Lecce, sez. II, sentenza 7 novembre 2017, n. 1745 ha specificato, in proposito, che: “a) dalla locuzione ‘utili’, contenuto nell’articolo 43 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, non può conseguire alcuna limitazione al diritto di accesso dei consiglieri comunali, poiché tale aggettivo comporta in realtà l’estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l’esercizio delle funzioni; b) il diritto del consigliere comunale non incontra alcuna limitazione derivante dalla loro eventuale natura riservata, in quanto il consigliere è vincolato al segreto d’ufficio”.

RIEPILOGO FONTI NORMATIVE SU TRASPARENZA E ACCESSO AGLI ATTI

- Legge n. 241 del 1990 “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”
- Legge n. 190/2012 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”
- Decreto Legislativo n. 33/2013 “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”
- Decreto Legislativo n- 97/2016 “*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto*”

2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”

- ANAC – Determina N. 1310/2016 - Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016
- ANAC – Determina N. 1309/2016 - Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 c. 2 del D.Lgs. n. 33/2013
- ANAC Delibera n. 1134/2017 - Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici
- Art. 43 del D.Lgs. n. 267/2000 - Testo unico degli enti locali

Cap. 2 I vincoli di finanza pubblica per le autonomie locali - dal Patto di Stabilità al Pareggio di Bilancio

2.1 Cenni storici

L'obiettivo del presente capitolo è quello di delineare il quadro delle regole europee di finanza pubblica all'interno delle quali si inseriscono la finanza nazionale e locale.

E' proprio a partire dai parametri stabiliti in Europa che la finanza italiana si è evoluta, negli ultimi anni, in modo contraddittorio e incoerente tra progetti di federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali ed esigenze di coordinamento e controllo centrale, che alla fine hanno prevalso.

L'attuale quadro delle regole europee trae origine dal rapporto presentato nel 1989 dal Comitato Delors, (composto dai governatori delle banche centrali nazionali e dallo stesso Jacques Delors, allora Presidente della Commissione europea) che prevedeva **tre fasi** per raggiungere l'unione economica e monetaria.

-la **prima fase** aveva come obiettivo quello di completare il mercato interno, assicurare l'indipendenza delle banche centrali e sospendere il finanziamento monetario dei disavanzi pubblici, il tutto definito all'interno del Trattato di Maastricht (1992);

-la **seconda fase**, quella della "convergenza economica", portò a definire le condizioni macroeconomiche (deficit non superiore al 3% del PIL, debito pubblico non superiore al 60% del PIL) ed istituzionali che venivano considerate necessarie per l'avvento della moneta unica;

-la **terza fase** iniziò con l'introduzione dell'Euro, prevista per il 1° gennaio 1999, ma poi effettivamente realizzata dal 1° gennaio 2002.

In prossimità del decollo di questa ultima fase, nel giugno del 1997, con **risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam** fu adottato il "**patto di stabilità e crescita**" volto a garantire l'equilibrio delle finanze pubbliche attraverso l'obiettivo del saldo di bilancio prossimo al pareggio o positivo.

In base a questo patto, tutti gli Stati membri che avessero adottato la moneta unica (tra cui l'Italia) avrebbero dovuto presentare **programmi di stabilità**, mentre gli Stati membri che non avessero adottato la moneta unica avrebbero dovuto presentare **programmi di convergenza**.

Per raggiungere gli obiettivi previsti nei programmi di stabilità, gli Stati membri avrebbero dovuto coinvolgere gli altri livelli di governo esistenti nei rispettivi Paesi. Ecco che, in Italia, a partire dal 1999, lo Stato ha cominciato ad imporre alle Regioni e agli Enti locali regole finanziarie ed economiche, assegnando loro specifici obiettivi di bilancio sempre più stringenti.

Il **patto di stabilità interno (Psi)**, prima, e, dal 2016, il **pareggio di bilancio** rappresentano il principale strumento attraverso il quale l'Italia ha, di fatto, stabilito come ripartire il peso degli obiettivi nazionali (soprattutto in termini di debito e deficit) tra lo Stato e le Autonomie Locali (Regioni, Province e Comuni). Accanto a questi strumenti, una miriade di norme, vincoli e limiti finanziari, sempre finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale, sono stati inseriti nelle Leggi di bilancio annuale (ex Legge finanziaria, poi Legge di stabilità, "incorporata" nella Legge di bilancio tramite due decreti legislativi, n. 90/2016 e n. 93/2016 e la legge 163/2016. Ora la Legge di bilancio è "sostanziale", cioè prevede direttamente sia la legislazione vigente che la manovra finanziaria volta a modificare il bilancio per il triennio successivo).

Occorre constatare come gli Enti locali abbiano subito queste regole, anche perché le loro associazioni ufficiali (Associazione Nazionale dei Comuni – ANCI e Unione delle province Italiane – UPI) hanno sempre avuto un atteggiamento subalterno nei confronti dei vari governi, accettandone di fatto tutte le politiche neoliberaliste.

A seguito della sottoscrizione del «**Fiscal compact**» nel 2 marzo 2012, l'Italia e gli altri Stati membri dell'Unione europea si sono impegnati a introdurre nei propri ordinamenti il principio del pareggio di bilancio.

Fra le molte cose contenute nel trattato, le più rilevanti e negative sono quattro:

- l'inserimento del pareggio di bilancio di ciascuno Stato in «disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente (e quindi non obbligatoriamente) costituzionale»;
- il vincolo dello 0,5 di deficit “strutturale” – quindi non legato ad emergenze – rispetto al PIL;
- l'obbligo di mantenere al massimo al 3 per cento il rapporto tra deficit e PIL, parametro già previsto da Maastricht;
- per i Paesi (come l'Italia) con un rapporto tra debito e PIL superiore al 60 per cento previsto da Maastricht, l'obbligo di ridurre il rapporto di almeno 1/20esimo all'anno, per raggiungere quel livello, considerato “sano”, del 60 per cento. In Italia il debito pubblico ha sfiorato i 2000 miliardi di euro, intorno al 134 per cento del PIL.

Come sappiamo, nel nostro Paese il Parlamento, in pochi mesi e con una maggioranza parlamentare “bulgara”, ha approvato la legge costituzionale n. 1/2012, che introduce all'art. 81 della Costituzione, al massimo livello della gerarchia delle fonti normative del nostro ordinamento, il principio di carattere generale del pareggio di bilancio, secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria. Accettando supinamente la costrizione di ridurre il rapporto tra debito e PIL di almeno 1/20esimo all'anno, l'Italia è costretta a fare ogni anno dolorosissime manovre di tagli da decine di miliardi di euro ogni volta.

Successivamente, con la legge costituzionale n. 243/2012 sono stati disciplinati i principi e le regole di bilancio riferite a tutte le pubbliche amministrazioni, in particolare quelle locali.

La legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016), poi leggermente modificata dalle leggi di bilancio 2017 e 2018, ha previsto nuove regole di finanza pubblica per gli enti territoriali che sostituiscono la disciplina del patto di stabilità interno e i previgenti vincoli delle regioni a statuto ordinario.

In sostanza si è passati **dall'obbligo di chiudere i bilanci locali con un avanzo all'obbligo di conseguire una differenza almeno uguale a zero (pareggio) tra determinate entrate e spese.**

I governi, però, pochi mesi dopo aver elaborato e approvato in Costituzione una formula assurda e complicata del pareggio di bilancio, hanno preso atto dell'impossibilità concreta di applicazione della norma, frutto di una creatività tutta italiana in quanto non prevista in nessun trattato europeo.

La versione originaria dell'articolo 9, comma 1, della legge 243/2012 prevedeva che: «*I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, «registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti».*

Di fatto la regola del pareggio comprendeva l'obbligo di rispettare ben 4 obiettivi di bilancio che si sono rivelati fin da subito impossibili da raggiungere.

L'associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI) ha per una volta accantonato il suo atteggiamento filogovernativo e ha protestato per far cambiare le regole.

Così il 13 settembre 2016 è entrata in vigore la **legge n. 164/2016**, con la quale sono state introdotte modifiche di rilievo agli articoli 9, 10, 11, 12 e 18 della Legge n. 243/2012.

La modifica principale è stata introdotta nel comma 1 dell'articolo 9 e prevede che *«I bilanci delle regioni, dei Comuni, delle Province, delle città metropolitane e delle Province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali,»*.

Non prevedendo più che il pareggio debba essere raggiunto anche in termini di cassa, si è eliminata una previsione anacronistica, soprattutto in relazione alle caratteristiche di incertezza dell'attuale congiuntura, caratterizzata da una forte aleatorietà dei tempi di riscossione delle entrate e di pagamento delle spese. E' stato gioco forza intervenire con la Legge n. 164/2016, per non bloccare definitivamente i bilanci locali costringendo Comuni e Province ad un massiccio dissesto di comparto, tenendo peraltro conto dei flussi di cassa in riduzione delle entrate locali e del fatto che da anni gli Enti locali sono stati scippati dell'autonomia tributaria con il blocco di tutte le imposte a partire dall'IMU e dall'addizionale IRPEF.

Resta il fatto che i principi e le regole della nuova contabilità armonizzata, abbinati alla regola del pareggio, rendono, comunque, arduo anche il raggiungimento dei nuovi obiettivi di finanza pubblica nel senso di continuare a deprimere la capacità di spesa degli enti territoriali.

Di conseguenza la modifica legislativa non elimina le difficoltà per gli Enti Locali, difficoltà, che invece di essere affrontate, vengono continuamente rinviate nel tempo, attraverso deroghe temporanee e misure di gradualità nell'applicazione delle nuove norme. Ogni anno, in occasione delle leggi di bilancio, vengono concessi spazi finanziari per elemosinare piccole somme con il contagocce. Tra queste misure troviamo, ad esempio, la possibilità di escludere dal calcolo del pareggio di bilancio alcune spese, per importi limitati, per investimenti sull'edilizia scolastica o il rischio idrogeologico); la possibilità di inserire alcune voci di entrata che aiutano a conseguire il pareggio, ecc..

Si tratta di misure *una tantum* e frammentate che, insieme al continuo cambiamento delle regole, impediscono, da anni, qualsiasi tipo di programmazione pubblica, ancorchè obbligatoria, che vada oltre un semestre o al massimo un'annualità.

2.2 Il quadro dei vincoli finanziari

Con l'intento di perseguire la riduzione del debito pubblico e, soprattutto, rispettare il vincolo europeo annuale del rapporto Deficit/PIL inferiore al 3%, lo Stato ha introdotto specifiche regole di finanza pubblica definendo lo sforzo che ciascun livello di governo avrebbe dovuto sostenere per dare il proprio contributo ai conti pubblici nazionali. Al momento dell'ingresso nell'euro, l'Italia non rispettava nessuno dei due vincoli cardine dell'austerità europea.

Il patto di stabilità interno (Psi), dunque, ha rappresentato, a partire dal 1999, il principale meccanismo finanziario attraverso il quale garantire il rispetto degli obblighi del patto europeo di stabilità e crescita.

Le modalità di calcolo del patto di stabilità interno sono state diverse e sempre più stringenti e pesanti in termini di obiettivo finale richiesto agli enti, soprattutto da quando è iniziata la crisi nel 2008-2009. Senza entrare nel dettaglio delle complicate formule che si sono susseguite, il Psi imponeva, in concreto, l'obbligo di conseguire, a fine anno, una differenza positiva tra alcune entrate e spese del bilancio e, quindi, di garantire un avanzo di bilancio; la somma degli avanzi conseguiti da tutti gli enti territoriali consentiva allo Stato di mantenere il rapporto Deficit/PIL al di sotto del 3%. Ciascun ente locale aveva un "importo-obiettivo" ben preciso da raggiungere ogni

anno, peccato che molto meno chiari e quantificabili erano, invece, gli obiettivi che le amministrazioni centrali avrebbero dovuto conseguire.

Questa regola, per come concepita negli ultimi anni, ha comportato per alcuni enti una situazione paradossale, vale a dire non poter spendere risorse presenti nelle proprie casse.

Le entrate e le spese considerate ai fini del Psi e dell'attuale pareggio di bilancio sono le seguenti:

ENTRATE FINALI	SPESE FINALI	
Titolo I - Entrate tributarie	Titolo I - Spese correnti	Patto Stabilità Interno Entrate > Spese = avanzo
Titolo II - Trasferimenti correnti		
Titolo III - Entrate extratributarie	Titolo II - Spese in conto capitale	Pareggio di bilancio Entrate = o > Spese
Titolo IV - Entrate in conto capitale		
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	Titolo III - Spese per incremento di attività finanziarie	

Il rispetto del Psi e del pareggio di bilancio dal 2016 è stato garantito mediante la previsione di pesanti sanzioni a carico degli enti inadempienti. Il mancato rispetto avrebbe avuto e ha gravi conseguenze sia per l'Ente in generale (riduzione dei trasferimenti statali, divieto di nuove assunzioni, divieto di accendere nuovi mutui, obblighi di riduzione della spesa corrente, ecc.) sia per gli amministratori e i dirigenti (riduzione dei compensi). Ecco perché è la regola di finanza pubblica più rispettata, anche a discapito di altri obblighi e principi posti a tutela di una sana gestione dei conti pubblici.

Nel timore di non conseguire l'obiettivo finale, molti enti sono andati ben oltre gli obiettivi loro assegnati, congelando nelle proprie casse somme maggiori di quelle richieste (fenomeno detto dell'overshooting). Purtroppo si tratta di una situazione che continua a realizzarsi anche con il pareggio di bilancio. L'ultimo rapporto IFEL sulla finanza locale in sintesi - Rapporto 2017, quantifica l'overshooting, nell'anno 2015, in circa € 3 miliardi complessivi e in € 1,4 miliardi togliendo le somme accantonate nel Fondo Pluriennale Vincolato.

Come accennato anche prima, fino al 2019 le regole che disciplinano le modalità di conseguimento del **pareggio di bilancio** sono in qualche modo mitigate dalla possibilità di inserire tra le entrate e le spese finali alcune voci di bilancio (es. Fondo Pluriennale Vincolato).

Dal 2020 il pareggio di bilancio entrerà in vigore a pieno regime, generando ulteriori impatti sulla capacità di spesa degli Enti locali.

Per approfondire le regole che disciplinano il pareggio di bilancio degli enti territoriali per il prossimo triennio 2018-2020, si suggerisce di fare riferimento alla recente circolare del Ministero dell'Economia e Finanza n. 5 del 20/02/2018.

Nella circolare viene ribadito l'obbligo, per tutte le pubbliche amministrazioni, di garantire l'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole europee in materia economico-finanziaria.

La circolare individua, nello specifico, tutte le entrate e le spese rilevanti ai fini del rispetto del pareggio di bilancio e conferma le pensati sanzioni a carico degli enti inadempienti.

E' importante tener conto che l'austerità europea ha trovato concreta attuazione nei bilanci locali anche mediante altri strumenti:

-taglio consistente dei trasferimenti statali

- vincoli e tetti massimi per alcune tipologie di spesa (auto, arredi, concuenze e collaborazioni, spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, uso della carta, spese di pubblicità, ecc.)
- vincoli di destinazione su determinate entrate (es. obbligo di destinare il 10 % delle alienazioni del patrimonio immobiliare locale alla riduzione del debito nazionale)
- deroghe sulla destinazione di determinate uscite (per es. oneri di urbanizzazione a copertura di spese correnti)
- blocco del turn-over e limiti alla spesa per la formazione del personale
- vincoli sull'indebitamento
- blocco delle aliquote dei tributi locali

2.3 Gli obiettivi e i risultati delle politiche di austerità

Come si vede siamo di fronte ad un ginepraio di norme e vincoli finanziari complessi, continuamente modificati, spesso poco chiari se non addirittura incomprensibili, che hanno messo seriamente in discussione l'autonomia degli enti territoriali e le regole poste a garanzia di una sana gestione della finanza pubblica locale.

Nel 2013 la Corte dei Conti, in un rapporto sulla finanza locale, ha denunciato una *“situazione ... che si connota di particolari tratti al limite della irragionevolezza”*.

E, oltretutto, i risultati di queste politiche non sembrano affatto dare ragione agli accaniti sostenitori dell'austerità.

Se si analizzano i saldi rilevanti della finanza pubblica italiana in un arco temporale di venti anni, dal momento in cui l'Italia è entrata nella moneta unica fino ad oggi, si vede che il saldo primario, vale a dire la differenza tra entrate e spese sotto l'immediato controllo della pubblica amministrazione, risulta sempre positivo (Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti), vale a dire si spende meno di quanto entra nelle casse dello Stato. Se a questo risultato si aggiunge la spesa per il pagamento degli interessi passivi sul debito, il risultato finale è un disavanzo pubblico che genera ulteriore debito.

Il debito pubblico italiano è elevato e continua a crescere; lo scorso luglio ha raggiunto un altro record storico andando oltre i 2.300 miliardi di euro. Secondo il World Economic Forum 2017, siamo al 5° posto nel mondo come debito, dopo Giappone, Grecia, Libano e Capoverde.

Le dismissioni di beni e servizi fatte in questi anni e indicate come percorso unico e inevitabile per la tenuta dei conti, oltre ad aver impoverito e indebolito il sistema pubblico nel suo complesso in termini di capacità di erogare servizi soprattutto in favore delle fasce più deboli, non hanno in alcun modo risolto il problema del debito .

A fronte di un sacrificio, in cui è stato a dir poco notevole il rigore nei confronti degli enti locali, nell'ultimo periodo si sono raggiunti risultati poco confortanti anche in termini di ripresa degli investimenti; vale a dire di quella parte di spesa pubblica produttiva che è stata la più sacrificata in nome del rispetto dei vincoli europei.

Le conseguenze dell'austerità sulla finanza locale sono stati pesanti; gli enti territoriali hanno subito stress intollerabili sotto il profilo economico-finanziario, gestionale ed operativo, con conseguenze forti sul piano sociale ed economico, su cui ci si soffermerà più approfonditamente nel capitolo successivo.

Cap. 3 Il bilancio degli Enti Locali: come leggerlo e comprenderlo

3.1 Introduzione

Il sistema di bilancio costituisce lo strumento essenziale per i processi di programmazione, gestione e rendicontazione delle pubbliche amministrazioni. La sua finalità dovrebbe essere quella di fornire informazioni chiare e comprensibili sui programmi futuri, quelli in corso di realizzazione e sui risultati raggiunti dall'Ente, a favore di tutti i soggetti interessati ai processi di decisione politica, sociale ed economico-finanziaria.

L'assetto degli strumenti e delle procedure di bilancio condizionano il modo stesso di atteggiarsi della democrazia, non solo economica, della Pubblica Amministrazione (PA), incidendo significativamente sulla dinamica dei rapporti e delle interazioni con le comunità locali di riferimento.

In una prospettiva d'insieme il sistema della contabilità pubblica, inteso non come mera tecnica di gestione ma come insieme di regole che garantiscono la trasparenza delle decisioni in materia di finanza pubblica, dovrebbe essere al servizio delle comunità, nella misura in cui deve consentire di analizzare e comprendere gli effetti finanziari, economici e sociali delle scelte fatte dagli organi di governo.

Le leggi n. 196/2009 "*Legge di contabilità e finanza pubblica*" e n. 42/2009 "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*" hanno avviato un processo di riforma, denominato armonizzazione, degli ordinamenti contabili pubblici, con l'obiettivo di rendere omogenei e confrontabili i bilanci delle pubbliche amministrazioni.

Con il D.Lgs. n. 118/2011 "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*", modificato e integrato dal D.Lgs. n. 126/2014, l'armonizzazione è stata completata. Dopo un periodo di sperimentazione durato 2 anni, dal 1 gennaio 2016, per tutte le Regioni, Province e Comuni è entrata in vigore la riforma dei bilanci pubblici, con la quale sono stati introdotti nuovi strumenti di programmazione, nuovi principi e regole contabili, nonché nuovi schemi di bilancio.

Tra i principi generali (Allegato 1 del D.Lgs. n. 118/2011) che oggi sono alla base del sistema di bilancio, vi sono:

- 5. Principio della veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità: detto principio prevede, tra l'altro, che "*Una qualità essenziale delle informazioni contenute nel sistema del bilancio è che esse siano prontamente comprensibili dagli utilizzatori e che abbiano la capacità di garantire sinteticità e al tempo stesso analiticità delle conoscenze. A tale scopo si assume che gli utilizzatori possano con la normale diligenza esaminare i dati contabili dei bilanci e abbiano una ragionevole conoscenza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica considerata e dei sistemi contabili adottati, al fin di ottenere, dagli elementi quantitativi e qualitativi disponibili, chiare e trasparenti informazioni.*"
- 14. Principio della pubblicità: "*Il sistema di bilancio assolve una funzione informativa nei confronti degli utilizzatori dei documenti contabili. E' compito dell'amministrazione pubblica rendere effettiva questa funzione assicurando ai cittadini e ai diversi organismi sociali e di partecipazione la conoscenza dei contenuti significati e caratteristici del bilancio di previsione, del rendiconto e del bilancio d'esercizio, comprensivi dei rispettivi allegati, anche integrando le pubblicazioni obbligatorie. [...] Il rispetto del principio di pubblicità presuppone un ruolo attivo dell'amministrazione pubblica nel contesto della*

comunità amministrata, garantendo trasparenza e divulgazione delle scelte di programmazione contenute nei documenti previsionali ed ai risultati della gestione descritti in modo veritiero e corretto nei documenti di rendicontazione; ciò è fondamentale per la fruibilità delle informazioni finanziarie, economiche e patrimoniali del sistema di bilancio.”

3.2 La programmazione economico-finanziaria dei Comuni

Se consideriamo tutta la durata del mandato del Sindaco, la programmazione dell'ente si compone di numerosi documenti, di diversa durata, alcuni di competenza del Consiglio Comunale, altri della Giunta.

	Anni del mandato					Organi competenti
	1	2	3	4	5	
Programma elettorale	■	■	■	■	■	Lista / candidato Sindaco
Linee programmatiche e di mandato	■	■	■	■	■	Presentati al Consiglio Comunale
Documento Unico di Programmazione (DUP)	Mandato amministrativo					
Programma Triennale delle Opere Pubbliche	■	■	■	□	□	Consiglio Comunale
Programmazione triennale fabbisogno personale	■	■	■	□	□	
Bilancio di previsione finanziario (competenza e cassa)	■	■	■	□	□	
Piano esecutivo di gestione	■	■	■	□	□	Giunta Comunale
Rendiconto della gestione	■	□	□	□	□	Consiglio comunale
Bilancio consolidato	■	□	□	□	□	



Il bilancio di previsione è, dunque, soltanto uno dei documenti che compongono il complesso sistema della programmazione economico-finanziaria del Comune. La lettura del bilancio, pertanto, non può prescindere dall'analisi dei documenti di programmazione che sono a monte dello stesso. Il bilancio dovrebbe essere, infatti, una coerente e conseguente traduzione, in termini di entrate e spese, degli obiettivi strategici e operativi che l'Amministrazione si propone di perseguire.

Ai documenti sopra elencati, si aggiunge anche l'obbligo di redazione, da parte del Sindaco, della Relazione di inizio mandato (entro 90 gg dall'inizio del suo incarico). La finalità di questa relazione è di descrivere la situazione economico-finanziaria e patrimoniale dell'ente e la misura dell'indebitamento all'inizio del mandato amministrativo. Sulla base delle risultanze della relazione, il sindaco, ove ne sussistano i presupposti, può ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti.

Essa si collega alla Relazione di fine mandato (entro 60 gg da scadenza mandato) presentata dall'amministrazione uscente.

Diversamente dalla relazione di fine mandato, per quella d'inizio mandato non è stato approvato uno schema di riferimento, per cui ogni ente è libero di decidere quali dati e informazioni riportare e con quali schemi. Inoltre, la relazione d'inizio mandato non deve essere trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti e per la sua mancata predisposizione non sono previste

sanzioni.

Al di fuori del perimetro degli obblighi normativi, vari enti territoriali hanno predisposto ulteriori di documenti di rendicontazione e comunicazione, quali il Bilancio sociale e il Bilancio di genere. Si tratta di documenti volontari utilizzati, in genere, per rendere più trasparente l'attività dell'ente agli occhi dei cittadini, mediante la pubblicazione d'informazioni e dati aggiuntivi, nonché per dimostrare i risultati raggiunti dall'amministrazione non solo in termini economico-finanziari. Sono strumenti validi nella misura in cui possono innovare molto il modo attraverso cui dialogare e rendere conto ai cittadini delle scelte operate e dei loro effettivi impatti in termini di benessere della comunità. Peccato che qualche ente li abbia, a volte, utilizzati per scopi meno nobili, come strumenti di marketing o per fini elettorali.

A conclusione delle riflessioni sui processi di formazione della programmazione territoriale, un cenno particolare merita il ricorso, da parte di una piccola avanguardia di enti locali, a progetti di bilancio partecipativo. Nella sua definizione classica, si tratta di un processo deliberativo, istituzionalizzato e ciclico attraverso cui i cittadini – singoli e organizzati – partecipano per decidere direttamente sull'uso di una parte delle risorse in bilancio. Nella pratica esistono, oggi, molte tipologie di bilancio partecipativo: dalla semplice raccolta d'istanze (processi meramente consultivi) sino alla promozione di processi di deliberazione su opere pubbliche o budget predefiniti che sfociano in decisioni collettive informate e consapevoli; si va da progetti realizzati mediante processi partecipativi tradizionali, basati su incontri e assemblee, fino a processi ibridi, in cui si utilizzano sia strumenti offline che online.

Documenti d'informazione e trasparenza che vanno oltre gli obblighi normativi e valutazioni economico-finanziarie, come il bilancio sociale e di genere, e progetti culturali di bilancio partecipativo integrati nei processi annuali della programmazione pubblica, possono rappresentare strumenti preziosi e decisivi per realizzare un nuovo paradigma della finanza pubblica locale, che metta al centro l'ascolto, le relazioni e le esigenze delle comunità.

3.3 Documento Unico di Programmazione (DUP)

La programmazione è l'ambito per l'eccellenza della politica, anche se negli ultimi anni è stata ridotta ad attività tecnico-contabile di mero recepimento degli innumerevoli vincoli di finanza pubblica. L'intero ciclo della programmazione è sintetizzato nella tabella seguente:

31 dicembre	Approvazione e bilancio di previsione per l'anno successivo
31 dicembre	Definizione del Piano esecutivo di gestione (PEG) per l'anno successivo
1 gennaio	Inizio gestione finanziaria
30 aprile	Approvazione del rendiconto di gestione dell'anno precedente
31 luglio	Approvazione del documento unico di programmazione
30 settembre	Verifica equilibri di bilancio, stato attuazione obiettivi ed eventuali debiti fuori bilancio
30 settembre	Bilancio consolidato (Comune + società partecipate)
30 novembre	Assestamento generale e termine ultimo per variazioni del bilancio
15 novembre	Nota di aggiornamento del DUP
15 dicembre	Termine ultimo per variazioni del PEG
31 dicembre	Termine esercizio finanziario ed approvazione del bilancio previsione per l'anno successivo

Il documento nel quale la programmazione viene sviluppata è il Documento Unico di Programmazione (DUP). Introdotto con la nuova contabilità armonizzata, è l'atto con cui l'Ente, a partire da un processo conoscitivo e di analisi strategica del proprio contesto di riferimento, esterno e interno, definisce gli obiettivi strategici ed operativi che intende perseguire durante il mandato, nonché le relative risorse e attività necessarie.

Il Documento unico di programmazione dovrebbe costituire la guida strategica e operativa dell'ente.

Il principio contabile concernente la programmazione di bilancio (Allegato 4/1 del D.Lgs. n. 118/2011) prevede che il processo di programmazione si svolga mediante il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle forme e secondo le modalità definite da ogni ente e si concluda con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto a programmi e piani futuri riconducibili alle missioni dell'ente. E', pertanto, importante capire con quali modalità e tempi l'ente assolve a questo obbligo di coinvolgimento dei cittadini nella predisposizione del DUP. Dovrebbe essere un aspetto disciplinato nel regolamento di contabilità.

Il DUP viene proposto dalla Giunta al Consiglio Comunale che, entro il 31 luglio di ogni anno, deve approvarlo, eventualmente anche con proposte di modifica e/o integrazione. Il DUP approvato in estate di certo non può essere né esaustivo né definitivo, in quanto dal momento della sua elaborazione e fino all'approvazione del bilancio di previsione il contesto muta profondamente alla luce dell'approvazione della manovra di finanza pubblica. Di qui la necessità di approvare la nota di aggiornamento al DUP entro il 15 novembre.

Il DUP comprende anche i seguenti documenti di programmazione:

-il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, il documento nel quale l'Ente, a seguito della ricognizione del patrimonio immobiliare approvata dalla Giunta Comunale, individua, per il triennio di riferimento, i beni pubblici non destinati a fini istituzionali, suscettibili di vendita o di percorsi di valorizzazione mediante affidamento a soggetti privati o conferimento a fondi immobiliari.

-il Programma biennale degli acquisti di beni e servizi di importo superiore a € 40.000

-il Programma Triennale delle Opere Pubbliche (PTOP), che individua tutti gli interventi di importo superiore a € 100.000 previsti nel triennio di riferimento. La normativa più recente ha introdotto la possibilità che i lavori pubblici possano essere finanziati anche mediante cessione di immobili.

- Il Programma triennale del fabbisogno del personale, che individua le esigenze di risorse umane degli uffici e dei servizi;

-il Piano triennale di razionalizzazione della spesa, che individua tutti gli interventi funzionali alla razionalizzazione dell'uso dei beni mobili, immobili e della riduzione della spesa.

Il DUP comprende, inoltre, l'analisi dei servizi pubblici erogati e le società partecipate e controllate dall'Ente.

3.4 Bilancio di previsione

Il bilancio di previsione finanziaria, la cui approvazione è di competenza del Consiglio, è una "promessa" di entrate e spese. Rappresenta il momento conclusivo della fase di previsione e programmazione e deve rappresentare, con chiarezza, non solo gli effetti contabili delle scelte assunte, ma anche la loro motivazione e coerenza con il programma politico dell'amministrazione, con il quadro economico-finanziario e con i vincoli di finanza pubblica.

Il bilancio è approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente e in pareggio, per cui il totale delle entrate deve corrispondere al totale delle spese, ed è articolato su tre annualità. La prima annualità deve prevedere sia le risorse di competenza dell'anno (risorse che, anche se riscosse o spese in un anno diverso, riguardano quell'annualità), sia le previsioni di cassa (quanto effettivamente si riscuote e si spende nell'anno).

La mancata approvazione del bilancio entro i termini previsti dalla legge comporta il commissariamento dell'ente. Negli ultimi anni, il termine del 31/12 è stato sempre prorogato di

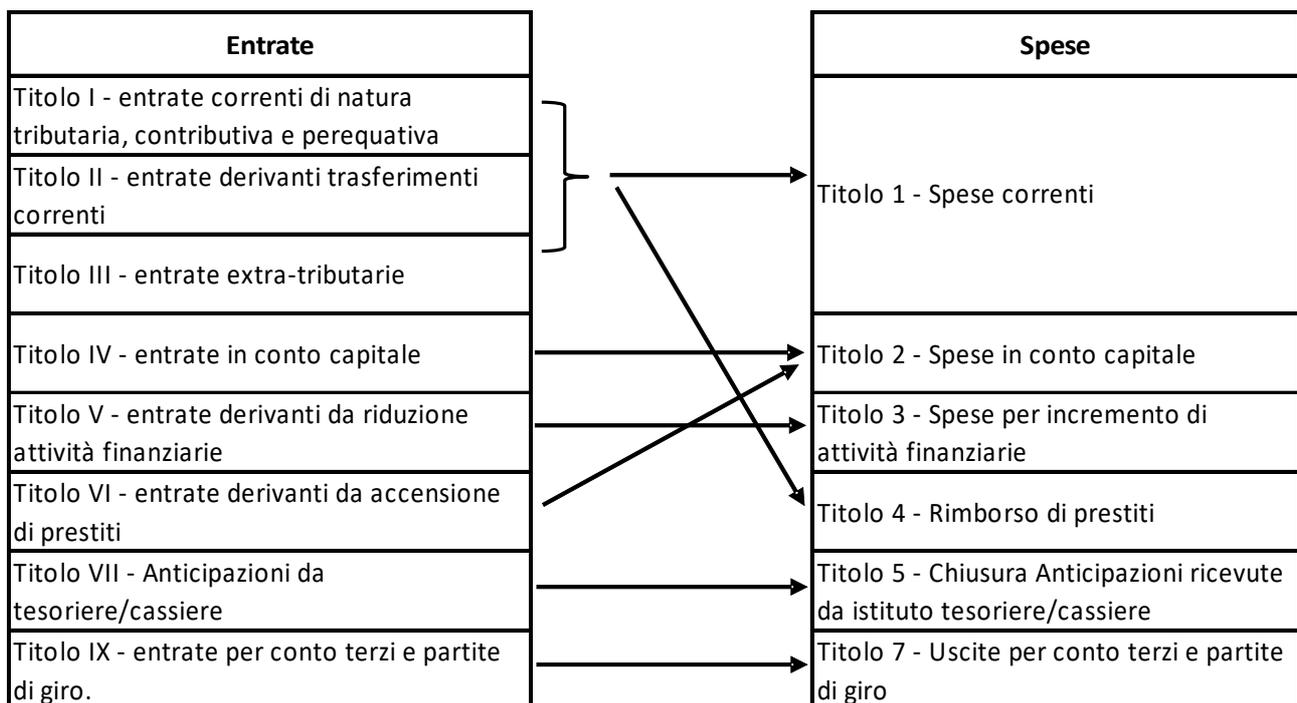
diversi mesi.

Spesso l'attenzione sul bilancio è concentrata solo al momento della sua prima approvazione in Consiglio Comunale, senza tener conto del fatto che lo stesso viene più volte modificato in relazione a diversi fattori: definizione dei trasferimenti statali e dei vincoli annuali di finanza pubblica; effettive risorse entrate nelle casse dell'Ente; imprevisti ed emergenze; applicazione dell'avanzo di amministrazione, ecc. Spesso le modifiche più importanti avvengono quando, a settembre, va fatta una puntuale verifica del mantenimento degli equilibri di bilancio e, in caso di criticità (es. un disavanzo di amministrazione a seguito dell'approvazione del rendiconto o debiti fuori bilancio accertati), devono essere attuate tutte le misure per garantire il ripristino degli equilibri di bilancio. In genere, il primo bilancio approvato è un bilancio "tecnico", predisposto tenendo conto delle entrate e spese storiche, della copertura delle spese indispensabili e del rispetto dei vincoli finanziari (equilibri e pareggio). Il bilancio politico è, spesso, quello che consegue alle variazioni di bilancio approvate dopo la definizione delle misure nazionali di finanza pubblica (Legge di bilancio e decreti attuativi) e dopo l'approvazione del rendiconto, da cui scaturisce l'avanzo o il disavanzo da applicare al bilancio stesso.

Le previsioni iniziali delle entrate e delle spese, pertanto, possono essere anche molto diverse rispetto alle risorse finali. Ecco perché è importante seguire le evoluzioni del bilancio durante tutto l'anno e verificare quali sono le somme definitive a fine esercizio. In questa prospettiva, il rendiconto della gestione è il documento che, ad anno concluso, aiuta ad analizzare questa evoluzione.

Prima di leggere il bilancio di previsione, si suggerisce, pertanto, anche la lettura dell'ultimo rendiconto della gestione approvato dall'ente.

La struttura del nuovo bilancio armonizzato è quella illustrata nello schema seguente.



Entrate

Le entrate del bilancio finanziano indistintamente tutte le spese del Comune. Si suddividono in Titoli in relazione alla loro fonte di provenienza:

- Titolo I: entrate derivati da imposte e tasse comunali (IMU, TASI, TARI), addizionali e compartecipazioni ad imposte statali o regionali (addizionale comunale IRPEF).
- Titolo II: trasferimenti statali, regionali o di altri enti destinati a finanziare i servizi pubblici locali (trasporto, istruzione, sociale, ecc.).
- Titolo III: multe e sanzioni, affitti riscossi da terzi per l'uso dei beni dell'ente, eventuali utili da

società partecipate.

- Titolo IV: contributi europei, nazionali e regionali destinati a finanziare gli investimenti dell'ente, oneri di urbanizzazione conseguenti al rilascio di permessi a costruire, somme derivanti dalla vendita del patrimonio immobiliare dell'Ente.

- Titolo V: entrate da vendita di azioni, titoli, quote societarie o diritti assimilabili.

- Titolo VI: entrate derivanti dall'accensione di mutui e prestiti.

- Titolo VII: si tratta di prestiti a brevissimo termine (da prendere e restituire entro l'anno) erogati dalla banca che gestisce le casse dell'ente (Tesoreria).

- Titolo IX: si tratta di entrate "figurative", nel senso che sono somme che l'Ente trattiene per versarle, per conto di terzi, ad altri enti (es. contributi previdenziali dei dipendenti trattenuti in busta paga, depositi cauzionali, ecc.); sono risorse sulle quali l'ente non ha alcuna discrezionalità.

Le entrate dei Titoli I, II e III rappresentano le *entrate correnti*.

Le entrate dei Titoli I, II, III, IV e V rappresentano le *entrate finali*.

Oltre che in Titoli, le entrate si articolano in Tipologie, in base alla natura dell'entrata, e Categorie, in base all'oggetto dell'entrata. Ad esempio, il Titolo I "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" si articola nelle seguenti tipologie:

-Tipologia: Imposte, tasse e proventi assimilati

-Tipologia: Compartecipazioni di tributi

-Tipologia: Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali

L'unità di voto del bilancio da parte del Consiglio è proprio la Tipologia, ma la Giunta trasmette al Consiglio, ai soli fini conoscitivi, anche la proposta di articolazione delle entrate anche in Categorie.

Considerata la loro incidenza sull'ammontare complessivo delle entrate, le deliberazioni con cui sono approvate le aliquote, le tariffe dei tributi e le tariffe sui servizi pubblici locali devono precedere la deliberazione di approvazione del bilancio.

Le fasi di gestione delle entrate di bilancio sono *l'accertamento, la riscossione e il versamento*.

L'accertamento è un atto amministrativo con cui, in sostanza, si conferma l'importo iscritto in entrata a seguito della verificata della ragione del credito, la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, l'individuazione del debitore e la quantificata la somma precisa da incassare.

La *riscossione* consiste nel materiale introito delle somme da parte del tesoriere o di altri incaricati della riscossione.

Il *versamento* consiste nel trasferimento delle somme riscosse dal tesoriere nelle casse dell'ente.

Le somme accertate e non riscosse entro la fine dell'anno di riferimento generano un residuo attivo, vale a dire un credito che il Comune riscuoterà in un'annualità successiva.

Fa parte delle entrate anche l'eventuale avanzo di amministrazione dell'anno precedente.

Tra le entrate tributarie del Titolo I si evidenzia anche la presenza del Fondo di solidarietà comunale, uno strumento di perequazione attraverso il quale lo Stato preleva una quota di IMU dai comuni con maggiore capacità fiscale per redistribuirla ai comuni con minore capacità fiscale. Il fondo di solidarietà comunale è di circa 6 miliardi di euro, di cui 2,7 miliardi € finanziati da una quota dell'Imu comunale e l'altra parte coperta dallo Stato.

Spese

Gli stanziamenti di spesa del bilancio di previsione hanno natura autorizzatoria nel senso che costituiscono il limite massimo ai pagamenti che il Comune può fare.

Le spese si suddividono in Titoli:

- Titolo I: spese necessarie per l'ordinario funzionamento dell'ente (stipendi del personale, costi generali e di funzionamento, spese per erogazione dei servizi pubblici, utenze, ecc.).

- Titolo II: spese d'investimento, vale a dire spese per realizzare nuove opere pubbliche o effettuare manutenzioni straordinarie del territorio, delle infrastrutture comunali (strade, ponti, impianti), degli edifici comunali, spese per l'acquisto di mezzi e attrezzature, spese per acquisto di immobili e per espropri.

- Titolo III: spese per acquisto di azioni, titoli, quote societarie o diritti assimilabili.
- Titolo IV: restituzione di mutui e prestiti (solo la quota capitale in quanto gli interessi sono compresi nella spesa corrente – Titolo I).
- Titolo V: spese per restituzione delle anticipazioni del tesoriere (questa somma deve corrispondere a quella prevista nel Titolo VII delle entrate).
- Titolo VI: spese per partite di giro (pagamenti di contributi previdenziali dei lavoratori, restituzione di depositi cauzionali, fondi economici, ecc.); come per le entrate, comprendono transazioni poste in essere per conto di altri soggetti, per le quali l'ente non ha alcuna discrezionalità.

Le spese dei Titoli I e II rappresentano le *spese finali*.

Le Spese, oltre che in Titoli, si articolano in:

- Missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle Amministrazioni
- Programmi, che comprendono le attività, aggregate per omogeneità, volte a perseguire gli obiettivi istituzionali definiti dalle missioni

Ad esempio, la MISSIONE 4 – Istruzione e diritto allo studio - si articola nei seguenti programmi:

- PROGRAMMA Istruzione prescolastica
- PROGRAMMA Altri ordini d'istruzione non universitaria
- PROGRAMMA Istruzione tecnica superiore
- PROGRAMMA Servizi ausiliari all'istruzione
- PROGRAMMA Diritto allo studio

Per una lettura più agevole delle spese correnti del Titolo I, si consiglia di fare riferimento al prospetto, inserito nel bilancio di previsione, delle “SPESE PER MISSIONI, PROGRAMMI E MACROAGGREGATI”. I macroaggregati in cui si suddividono ulteriormente le spese sono i seguenti:

- 101 Redditi da lavoro dipendente
- 102 Imposte e tasse a carico dell'ente
- 103 Acquisto di beni e servizi
- 104 Trasferimenti correnti
- 105 Trasferimenti di tributi (solo per le Regioni)
- 106 Fondi perequativi (solo per le Regioni)
- 107 Interessi passivi
- 108 Altre spese per redditi da capitale
- 109 Rimborsi e poste correttive delle entrate
- 110 Altre spese correnti

Grazie alla lettura delle spese correnti per missioni/programmi e macroaggregati è possibile capire quanto della spesa di un'intera missione (ad es. istruzione e diritto allo studio) o del singolo programma della missione sia riferita a: spesa per stipendi del personale che opera in quell'ambito, spese per esternalizzazioni esterne (voce 103), spese per contributi dati a terzi (voce 104), ecc.

Sempre in relazione alle spese, si evidenzia che nella Missione "Fondi e Accantonamenti", sono stanziati le seguenti risorse:

- un fondo di riserva (compreso tra 0,30% e 2% delle spese correnti) che può essere utilizzato nei casi in cui si verificano esigenze straordinarie di bilancio o le somme di spesa corrente si rivelino insufficienti;
- il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), il cui ammontare dipende dalle entrate iscritte in bilancio in anni precedenti e per le quali si valuta una dubbia e difficile possibilità di riscossione effettiva. Maggiori sono i residui attivi iscritti in bilancio e riferiti a crediti che probabilmente non si realizzeranno, maggiore sarà l'importo del FCDE, vale a dire la somma che resta congelata in bilancio e non può essere spesa in quanto posta a garanzia delle eventuali mancate entrate.

Nel 2018 gli enti devono accantonare il 75% dei crediti valutati di dubbia esigibilità. Nei prossimi 3 anni l'accantonamento passerà al 85%, 95% e poi 100% nel 2021.

Altra novità del bilancio armonizzato è il fondo pluriennale vincolato (FPV). Si tratta di un saldo costituito dalla differenza tra risorse già accertate in entrata e spese che verranno pagate in anni successivi. In pratica, se oggi ho in bilancio delle entrate che finanziano spese future, devo conservare dette risorse in un fondo che finanzia dette spese negli esercizi futuri. Il fondo, pertanto, viene stanziato sia tra le entrate che tra le spese.

Le fasi di gestione della spesa sono *l'impegno, la liquidazione, l'ordinazione e il pagamento*.

L'impegno avviene a seguito di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, quando è determinata la somma da pagare, la ragione e il soggetto creditore; mediante l'impegno di spesa viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio.

Con l'atto di *liquidazione* si determina la somma da pagare, a seguito del riscontro operato sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite. È un atto che predispone l'ufficio responsabile della spesa stessa.

Alla liquidazione segue *l'ordinativo* di pagamento, vale a dire l'atto con cui l'ufficio ragioneria dà indicazioni al tesoriere comunale di procedere con il pagamento. Infine, c'è il *pagamento* materiale della somma dovuta al creditore.

Le somme impegnate in bilancio e non pagate entro la fine dell'anno di riferimento generano un residuo passivo, vale a dire un debito che il Comune pagherà in un'annualità successiva.

Quando l'ente effettua una spesa senza un preventivo provvedimento di autorizzazione e senza un impegno di spesa viene a crearsi un debito fuori bilancio. In questo caso l'art. 194 del TUEL prevede che con deliberazione del Consiglio venga riconosciuta la legittimità dei debiti fuori bilancio purché si accerti l'utilità della spesa sostenuta, l'accrescimento patrimoniale conseguente o il risparmio di spesa per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Il rispetto degli equilibri di bilancio comporta la necessità di rispettare le seguenti regole:

- le entrate correnti (Titoli I, II e III delle entrate) finanziano le spese correnti (Titolo I della spesa)
- le entrate in conto capitale (Titolo IV delle entrate) finanziano le spese in conto capitale (Titolo II della spesa)
- eventuali maggiori entrate correnti rispetto alle spese correnti possono finanziare spese in conto capitale, mentre eventuali maggiori entrate in conto capitale non possono finanziare spese correnti, salvo eventuali deroghe stabilite dalla legge
- le previsioni di spesa corrente + i trasferimenti in conto capitale + le rate di mutui e altri prestiti, non devono superare complessivamente le previsioni dei primi tre titoli delle entrate + contributi per rimborso dei prestiti + l'avanzo di competenza di parte corrente
- l'esistenza di un saldo non negativo, che riguarda solo le risorse di competenza dell'anno (sono esclusi i residui attivi riscossi e quelli passivi pagati), tra le entrate finali e le spese finali (il famoso "pareggio di bilancio" che ha sostituito il patto di stabilità interno)
- per la cassa, deve essere garantito un fondo di cassa finale non negativo.

Con riferimento alle anticipazioni di tesoreria, il limite massimo concedibile dal tesoriere è pari a 3/12 delle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente. Negli ultimi anni, in deroga a questo limite, il ricorso ad anticipazioni è stato elevato a 5/12 la difficoltà sempre più diffusa dei Comuni a gestire la cassa, nel senso di rispettare i tempi di pagamento dei propri debiti.

Il ricorso all'anticipazione di tesoreria può essere sintomo di qualche criticità degli equilibri di bilancio e della gestione, soprattutto se gli importi utilizzati sono molto elevati e la somma non è restituita entro la chiusura dell'esercizio.

Se il bilancio di previsione non è approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente o entro la data stabilita dalla legge, la gestione dell'ente si svolge nel cosiddetto esercizio provvisorio o gestione provvisoria. Nel corso dell'esercizio provvisorio, gli enti possono fare pagamenti nei limiti delle risorse che erano presenti nell'ultimo bilancio approvato.

Gli strumenti che possono davvero agevolare la lettura del bilancio di previsione sono i seguenti allegati obbligatori al bilancio stesso:

- la relazione dei Revisori dei Conti, l'organo di collaborazione del Consiglio Comunale che effettua i controlli sul rispetto dei principi e delle norme che disciplinano la redazione del bilancio;
- la Nota integrativa, che ha la funzione di integrare i dati quantitativi esposti negli schemi di bilancio al fine di rendere più chiara e significativa la lettura dello stesso. In particolare, la Nota Integrativa ha tre funzioni essenziali: 1) una funzione analitico-descrittiva, che dà l'illustrazione di dati che per la loro sinteticità non sono in grado di essere pienamente compresi; 2) una funzione informativa, che prevede la rappresentazione di ulteriori dati che non possono essere inseriti nei documenti contabili; 3) una funzione esplicativa, che si traduce nell'evidenziazione e nella motivazione delle ipotesi assunte e dei criteri di valutazione adottati e che sono alla base della determinazione dei valori di bilancio.

Il piano dei conti integrato rappresenta un'ulteriore sistema di classificazione delle entrate e delle spese del bilancio volto a consentire il monitoraggio dei conti pubblici nonché la raccordabilità dei conti medesimi con il sistema europeo dei conti nazionali. Il piano è composto dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari sia del bilancio gestionale che dei conti economico-patrimoniali.

A seguito dell'approvazione del bilancio, entro 20 giorni, la Giunta delibera il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) in termini di competenza. Con riferimento al primo esercizio il PEG è redatto anche in termini di cassa.

Il PEG è riferito ai medesimi esercizi considerati nel bilancio, individua gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi. I contenuti del PEG dovrebbero pertanto scaturire da un processo di confronto e dialogo che coinvolge la Giunta e i dirigenti.

Nel PEG le entrate sono articolate in titoli, tipologie, categorie, capitoli, ed eventualmente in articoli, secondo il rispettivo oggetto. Le spese sono articolate in missioni, programmi, titoli, macroaggregati, capitoli ed eventualmente in articoli.

Il PEG è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con il documento unico di programmazione.

Nel Piano esecutivo di gestione, le entrate e le spese sono articolate con maggior dettaglio rispetto alle voci del bilancio di previsione. Un'analisi più dettagliata delle risorse in entrata e delle spese richiede, pertanto, una lettura del PEG, che si articola sia in dati contabili che in una relazione qualitativa in cui sono indicati gli obiettivi di attività e obiettivi specifici dei singoli settori e uffici in cui l'ente si articola.

Il PEG contiene anche il piano delle performance, vale a dire il documento che individua gli obiettivi collegati alla produttività del personale e il piano dettagliato degli obiettivi (PDO).

Dal 2015 il Piano degli indicatori di bilancio è un altro allegato obbligatorio del bilancio di previsione. E' lo strumento per il monitoraggio degli obiettivi e dei risultati di bilancio. Rappresenta un sistema d'indicatori che dovrebbe agevolare la comparazione tra le diverse amministrazioni.

Nulla vieta all'ente di integrare gli indicatori comuni previsti dalla legge con ulteriori indicatori

3.5 Rendiconto della gestione

Il rendiconto della gestione o consuntivo, da approvare entro il 30/04 dell'anno successivo, evidenzia i risultati conseguiti dall'ente nell'anno di riferimento in termini finanziari, economico-patrimoniali e programmatici.

Non si tratta di un documento di natura esclusivamente contabile, ma di un atto di contenuto politico/finanziario, al pari del DUP. Il rendiconto costituisce, infatti, il momento finale del processo annuale di programmazione e controllo avviato con l'approvazione dei documenti contabili di previsione.

Il documento che aiuta a leggere i dati contabili è la Relazione al rendiconto, nella quale dovrebbe essere data illustrazione dei risultati effettivamente raggiunti dall'ente, mettendo in evidenza le variazioni intervenute rispetto alle previsioni iniziali e fornendo una possibile spiegazione agli eventi considerati.

Il rendiconto analizza i principali aspetti della gestione ed in particolare:

- a) l'ASPETTO FINANZIARIO, con l'analisi dell'avanzo di amministrazione quale sintesi di due differenti gestioni: quella di competenza (la gestione dell'anno di riferimento) e quella dei residui (la gestione dei crediti e debiti pregressi);
- b) l'ASPETTO PATRIMONIALE, nel quale viene data dimostrazione dell'incremento o del decremento del Patrimonio Netto dell'ente a seguito dell'attività svolta nell'esercizio;
- c) l'ASPETTO ECONOMICO, in cui si evidenziano i risultati in un'ottica di competenza economica attraverso la presentazione e scomposizione delle varie componenti del risultato economico.

Il rendiconto si compone del Conto del Bilancio, del Conto Economico e dello Stato Patrimoniale.

Il Conto del bilancio è il documento che dimostra i risultati finali della gestione finanziaria (entrate e spese) e si presenta strutturalmente come il bilancio di previsione.

Questa parte del rendiconto evidenzia le differenze tra risorse complessivamente stanziare in entrata, le risorse accertate e quelle effettivamente riscosse, nonché le differenze tra le spese previste in uscita, le spese impegnate e i pagamenti effettivi.

L'indicatore più importante del conto del bilancio è il risultato di amministrazione, il cui importo deriva dalla seguente formula: fondo di cassa + residui attivi (crediti) - residui passivi (debiti) - Fondo pluriennale vincolato (risorse destinate a finanziare spese future). In linea generale, un risultato di amministrazione positivo (avanzo di amministrazione) costituisce un indice positivo in quanto dimostra la capacità dell'ente di coprire le spese correnti e d'investimento con un adeguato flusso di entrate. Se l'avanzo è molto elevato (più del 5% delle entrate correnti), può essere un indice negativo nella misura in cui può derivare da un'incapacità dell'ente di spendere risorse e, quindi, di realizzare programmi e progetti che si era proposta di perseguire.

Al contrario, un risultato di amministrazione negativo (disavanzo di amministrazione) dimostra una scarsa capacità di previsione nell'andamento delle entrate che inevitabilmente conduce, a fine anno, a un valore delle spese che non trova completa copertura da parte delle entrate.

L'eventuale disavanzo di amministrazione, applicato in bilancio contestualmente alla deliberazione di approvazione del rendiconto, deve essere ripianato non oltre la durata della consiliatura, salvo deroghe previste dalla legge.

Ai fini della sua applicazione in bilancio, il risultato di amministrazione si divide in:

- fondi liberi, che l'ente può utilizzare liberamente per finanziare le spese che ritiene prioritarie;
- fondi vincolati, che comprendono somme vincolate da: leggi e principi contabili, contrazione di mutui, vincoli attribuiti dall'Ente, altri vincoli;
- fondi destinati agli investimenti, costituiti da entrate in c/capitale (Titolo IV) senza vincoli di specifica destinazione, non spese durante l'anno, ed utilizzabili con variazione di bilancio dopo l'approvazione del rendiconto;
- fondi accantonati, che comprendono le somme da accantonare per coprire eventuali passività

potenziali e il fondo crediti di dubbia esigibilità.

Da tenere presente che, anche per i fondi liberi dell'avanzo, esistono dei vincoli di utilizzo che il legislatore indica in ordine di priorità:

- a) copertura dei debiti fuori bilancio;
- b) salvaguardia degli equilibri di bilancio;
- c) finanziamento di spese d'investimento;
- d) finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente;
- e) estinzione anticipata dei prestiti.

Se il risultato di amministrazione non è sufficiente a coprire i fondi vincolati, destinati e accantonati, (vale a dire a coprire spese obbligatorie per legge), l'ente è in disavanzo di amministrazione.

Il conto del bilancio evidenzia il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente che, oltre a essere garantito in fase di previsione del bilancio, va analizzato e verificato anche a consuntivo. Detto equilibrio ha lo scopo di garantire la copertura finanziaria delle spese correnti mediante entrate correnti.

L'equilibrio della gestione in conto capitale dimostra, invece, la capacità delle entrate in conto capitale di coprire la spesa per gli investimenti.

L'equilibrio complessivo è dato dalla somma dell'equilibrio di parte corrente, dell'equilibrio in conto capitale e dagli accertamenti del Titolo V delle entrate (riduzioni di attività finanziarie).

La regola del pareggio di bilancio viene verificata anche nel rendiconto che, si considera in equilibrio quando registra un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali.

Nel rendiconto viene anche analizzata la gestione della cassa, e l'esistenza di un giusto equilibrio tra incassi e pagamenti; si attua attraverso lo studio dei risultati di cassa e della "velocità" dei processi che comportano riscossioni e pagamenti.

Il conto del bilancio contiene, inoltre, anche la sezione relativa agli esiti della verifica dei crediti e dei debiti esistenti tra l'ente e i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate.

Il Conto Economico evidenzia i risultati dell'attività dell'ente in termini di proventi e costi. Si tratta di una riclassificazione delle entrate e spese finanziarie secondo criteri e logiche proprie di un'azienda privata. La logica, le modalità e le regole con cui il conto economico viene predisposto, destano parecchi dubbi e perplessità in merito alla significatività di questa parte del rendiconto.

Lo Stato Patrimoniale evidenzia i risultati in termini economico-patrimoniali. La gestione patrimoniale nel suo complesso è correlata con quella economica e si propone di evidenziare la variazione nella consistenza dell'attivo e del passivo e di correlare l'incremento o il decremento del patrimonio netto con il risultato economico dell'esercizio, così come risultante dal conto economico.

Con la riforma dell'armonizzazione contabile, sono stati introdotti altri due strumenti di rendicontazione: il Rendiconto semplificato per il cittadino e il Bilancio consolidato.

Il Rendiconto semplificato per il cittadino, da divulgare sul proprio sito internet, dovrebbe contenere un'esposizione sintetica e semplice dei dati di bilancio, con evidenziazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali utilizzate dall'ente nel perseguimento delle finalità istituzionali, nonché dei risultati conseguiti con riferimento alla copertura e alla qualità dei servizi pubblici. Rispetto al rendiconto della gestione, dovrebbe essere un documento più semplice e accessibile per i cittadini.

Il Bilancio consolidato è uno strumento che dovrebbe sopperire alle carenze informative dei bilanci pubblici in relazione a funzioni istituzionali che l'ente ha esternalizzato (anche in termini di entrate e spese di bilancio) a società partecipate ed altri enti esterni, dando una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo. La riforma concepisce

questo documento come uno strumento attraverso il quale il “Comune Capogruppo” deve programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo di società ed enti partecipati e controllati. Il bilancio consolidato deve rappresentare, in modo veritiero e corretto, la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico dell’attività complessiva svolta dall’ente anche attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate.

3.6 Principali criticità dei bilanci locali

Ai fini di un audit locale del bilancio e del debito pubblico, preme evidenziare in sintesi quali sono state e, in alcuni casi, sono ancora le principali criticità dei bilanci degli enti locali, le cui scelte, da quando è cominciata la crisi, sono state instradate sistematicamente lungo un percorso emergenziale.

1. Accumulo di residui attivi (crediti) e residui passivi (debiti)

Negli anni passati sono state iscritte in bilancio entrate che hanno aumentato fittiziamente il potere di spesa degli enti locali. Oggi, queste entrate non ancora riscosse, comportano l’obbligo per gli enti di “congelare” una quota consistente di risorse nel Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE).

Allo stesso tempo, non riscuotendo le entrate, gli enti hanno accumulato molti debiti per beni e servizi acquistati e non pagati.

Negli ultimi anni, a seguito di specifici interventi del legislatore e delle nuove regole dell’armonizzazione, questo fenomeno, soprattutto per i pagamenti, è stato in parte ridotto. Ma molti comuni ancora si ritrovano ad affrontare questa criticità.

A seguito del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, previsto nel 2015 per gli enti locali nell’ambito dell’armonizzazione contabile, con l’obiettivo di eliminare vecchi crediti e debiti non più sostenibili nel bilancio (attività ribattezzata come “operazione verità” dei bilanci), sono emersi dei cosiddetti disavanzi tecnici che gli enti devono ripianare entro 30 anni. Per molti comuni, pertanto, il bilancio è in parte ipotecato anche per ripianare questo disavanzo.

2. Taglio consistente delle risorse complessive destinate agli enti locali

Rispetto a quanto richiesto agli altri comparti della pubblica amministrazione, il contributo richiesto agli enti locali per rispettare la regola europea del DEFICIT/PIL sotto il 3% e la riduzione del debito pubblico è stato a dir poco “sproporzionato”.

Non c’è stato solamente un enorme trasferimento di risorse locali a vantaggio degli equilibri di bilancio nazionali, ma le stesse relazioni tra Stato e Comuni sono state modificate in una direzione che ha praticamente annichilito l’autonomia locale.

Di recente, l’autonomia degli enti locali è stata ulteriormente svilita dal blocco delle aliquote dei tributi locali previsto a carico degli enti territoriali dal 2016 e rinnovato anche nella legge di bilancio 2018. Sono esclusi dal blocco solo 3 tributi: Tari, imposta di soggiorno e il contributo di sbarco. Sono esclusi inoltre dal blocco i comuni dissestati o in fase di riequilibrio finanziario, nonché i comuni derivanti da fusione.

Come su altri vincoli e tagli della spesa imposti agli enti territoriali, molti osservano l’esistenza di profili di dubbia legittimità di un blocco che lede un requisito di autonomia costituzionalmente tutelato.

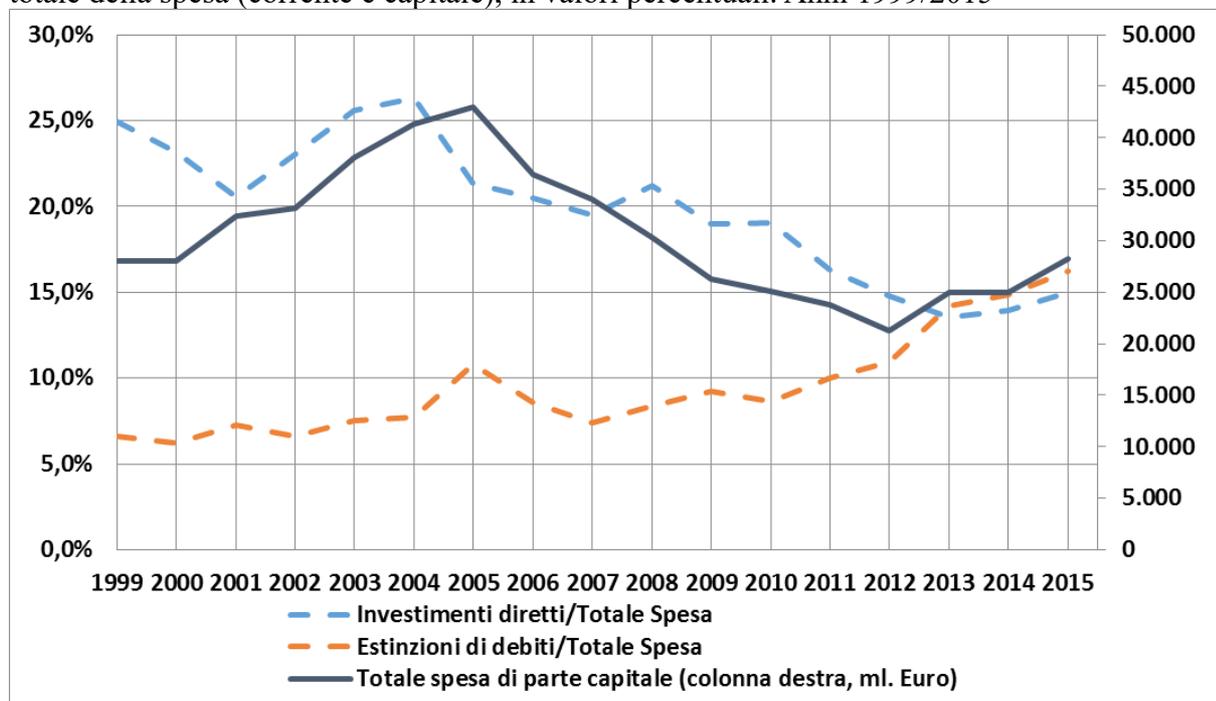
I comuni che oggi sono in difficoltà a finanziare la propria spesa corrente, compresi comuni che negli anni hanno mantenuto un livello accettabile di pressione fiscale, non possono più utilizzare la leva fiscale per imposizione del legislatore nazionale.

3. Riduzione consistente degli investimenti pubblici

Soprattutto a causa dell’applicazione del patto di stabilità interno, gli enti locali hanno quasi smesso di fare investimenti sui propri territori. Per rispettare il patto di stabilità ed evitare d’incorrere nelle

pesanti sanzioni previste in caso di sua violazione, strade, edifici pubblici, scuole, impianti sportivi, ecc., sono stati lasciati in balia del degrado e senza alcuna garanzia in termini di sicurezza. Dal 2008 al 2015 gli investimenti delle Pubbliche amministrazioni si sono ridotti del 30% e, se nel 2008 la spesa per investimenti rappresentava il 22% della spesa totale dei Comuni, nel 2015 tale componente è scesa al 16%.

Grafico 1. Spese in conto capitale, in milioni di euro. Investimenti diretti ed estinzioni di debiti sul totale della spesa (corrente è capitale), in valori percentuali. Anni 1999/2015



Fonte: Istat, Rilevazione dei conti consuntivi dei Comuni e delle Province

In questo ambito è del tutto palese la schizofrenia dei governi che da una parte predicano tutti la necessità della famosa “ripresa” e dell’aumento del PIL e dall’altro impongono agli Enti locali politiche e regole che hanno determinato il crollo degli investimenti pubblici.

Con la nuova regola del pareggio di bilancio, i vincoli sugli investimenti sono stati un po’ alleggeriti, ma la complessità delle nuove regole contabili e le difficoltà connesse al nuovo codice degli appalti approvato nel 2016 e già modificato da un decreto correttivo, rendono il campo degli investimenti locali ancora sofferente.

4. Riduzione della spesa corrente

La ragguardevole limitazione della spesa corrente degli enti locali è stata tale da compromettere persino la capacità degli stessi di assolvere alle funzioni fondamentali a loro assegnate dall’ordinamento.

Si è creata una netta divaricazione tra domanda e capacità di risposta che ha prodotto esiti particolarmente preoccupanti in riferimento alle politiche del welfare.

Anche se nell’ultimo biennio 2016-17 non sono stati introdotti nuovi tagli, continua tuttavia una compressione significativa sulla capacità di spesa dei Comuni, per via dei crescenti accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

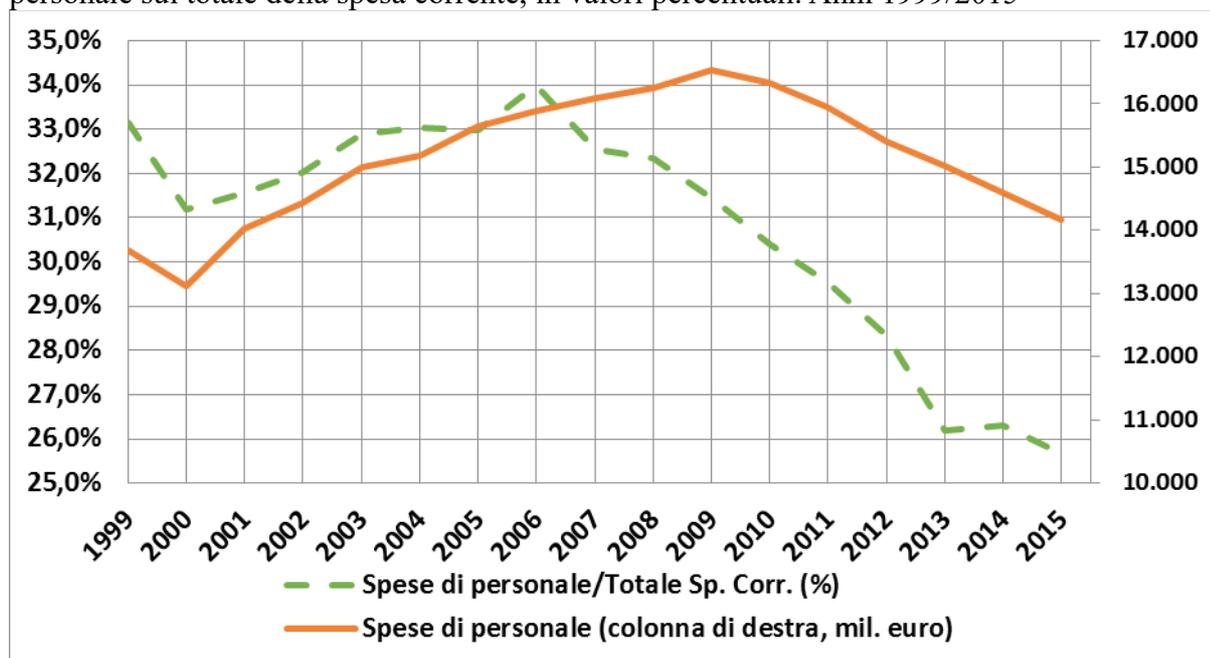
Purtroppo permangono ancora certe spinte alla depressione della capacità di spesa che favoriscono l’*overshooting*: nel timore di violare le regole del pareggio di bilancio, gli enti locali spendono meno di quello che potrebbero e, quindi, invece di conseguire il pareggio producono avanzi di bilanci.

5. Ridimensionamento delle piante organiche

L'unica vera e corposa *spending review* realizzata negli enti locali è stata quella fatta mediante il taglio del personale pubblico e il blocco del turnover. Gli enti locali hanno smesso di assumere e di sostituire il personale che andava in pensione, e hanno drasticamente ridotto l'attività di formazione del personale rimasto. Ciò ha favorito inevitabilmente una maggiore esternalizzazione dei servizi pubblici locali e una progressiva privatizzazione di attività, competenze e conoscenze che prima caratterizzavano le attività di comuni e provincie. Ciò ha determinato un forte impatto per la qualità della vita delle comunità locali (servizi sociali- cultura - ...).

In base ai dati ufficiali della Ragioneria Generale dello Stato, il comparto "Regioni ed Autonomie Locali" ha visto ridursi, dal 2009 al 2014, il numero dei propri dipendenti da 520.171 a 484.025.

Grafico 2. Spese di personale delle amministrazioni comunali, in milioni di euro, e spese di personale sul totale della spesa corrente, in valori percentuali. Anni 1999/2015



Fonte: Istat, Rilevazione dei conti consuntivi dei Comuni e delle Province

Ciò rappresenta una criticità di straordinario impatto per il comparto, privato anche delle risorse umane indispensabili per il proprio funzionamento. Oggi, l'età media del personale comunale è di circa 52 anni.

6. Indebitamento

Fra i tanti paradossi della finanza locale e comunale c'è anche quello che vede il debito pubblico del Paese aumentare continuamente, mentre quello delle amministrazioni locali in genere diminuire, talvolta anche in maniera significativa. Gli enti territoriali nel loro complesso (Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane) assicurano ai conti pubblici un risparmio netto: negli ultimi tre anni, il comparto degli enti territoriali ha portato un accredito alla finanza pubblica pari al 2% complessivo delle entrate, non producendo dunque nuovo debito pubblico, bensì contribuendo alla sua riduzione.

Ciò non significa che per alcuni comuni il debito non abbia un impatto particolarmente pesante e incisivo. Gli enti locali non godono delle flessibilità e delle prerogative dello Stato centrale in termini anche di emissione di titoli pubblici; dunque nel momento in cui si eredita un pregresso cospicuo in termini di debito e, parallelamente, si riducono le risorse per poter fronteggiare un simile pregresso, allora l'incidenza del debito può costituire davvero un problema serio.

7. Debiti fuori bilancio

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio continua a essere ancora una delle patologie più gravi e diffuse negli enti locali e spesso causa principale di pesanti squilibri da risanare.

I casi di sentenze esecutive e degli accordi transattivi, in particolare, meriterebbero grande attenzione perché sono quelli che più di tutti generano debiti fuori bilancio che possono mettere in crisi gli equilibri di bilancio dell'ente.

8. Privatizzazioni

La riduzione consistente di risorse umane e finanziarie degli Enti locali ha determinato, anche su esplicito intendimento delle politiche governative, la progressiva privatizzazione dei servizi pubblici locali e del patrimonio immobiliare.

I Comuni hanno (s)venduto pezzi di società pubbliche e beni immobili, anche di pregio storico-culturale - per rispettare i vincoli di finanza pubblica e fare velocemente cassa, svuotando il ruolo dei Consigli Comunali, trasferendo poteri decisionali della politica ai tecnici e allontanando beni comuni dai cittadini.

Un'ulteriore conseguenza di questa privatizzazione crescente è anche di avere, da un lato, amministrazioni pubbliche sempre più controllate e immobilizzate da un eccesso di regole e di leggi e, d'altro lato, una serie di servizi pubblici che, grazie alla loro esternalizzazione, agiscono invece in forma completamente indipendente, opaca ed extraterritoriale rispetto ai requisiti di economicità e di trasparenza che dovrebbero stare alla base dell'uso dei soldi pubblici.

La svendita del patrimonio immobiliare e del territorio in generale, attraverso il rilascio dei permessi a costruire (a cui corrispondono entrate di bilancio da oneri di urbanizzazione) hanno rappresentato l'unica possibilità per garantire un minimo di investimenti pubblici, stante le penalizzazioni derivanti dall'indebitamento, il taglio dei contributi statali agli investimenti, nonché gli alti tassi di interesse praticati anche da Cassa Depositi e Prestiti.

PRINCIPALI RIFERIMENTI NORMATIVI

-D.Lgs. n. 267/2000 – Testo Unico degli Enti Locali

-Legge n. 196/2009 “*Legge di contabilità e finanza pubblica*”

-Legge n. 42/2009 “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*”

-D.Lgs. n. 118/2011 “*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*”

-D.Lgs. n. 126/2014

-Legge n. 243/2012 “*Disposizione per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione*”

-[D.P.C.M. 21 febbraio 2017, n. 21](#) “*Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'art. 10 della L. 243/2012, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali.*”

-Leggi di bilancio approvate annualmente alla fine dell'anno solare per la previsione di spesa degli anni successivi.

Cap.4 Banche dati utilizzabili, fonti varie utili ed elementi quantitativi sulla finanza locale

4.1 Premessa

La banca dati principale per i bilanci dei Comuni è tenuta dal [Ministero dell'interno](#). Nel suo sito è possibile consultare i bilanci di tutti i comuni dal 1998 al 2015, sia di previsione che di chiusura, ma non sono direttamente scaricabili se non tramite il “copia e incolla” dei singoli dati o l'utilizzo di complessi software di “*web scraping*”. Inoltre i dati vanno presi per ogni singolo anno e ogni singolo comune, come vedremo nel successivo paragrafo. Un progetto e un sito importante è [Open Bilanci](#)¹ che prende i dati di cui sopra del Ministero dell'interno e li rende elaborati e scaricabili, ma è da segnalare che iniziano solo dal 2005, non sono presenti i dati sull'indebitamento generale del Comune e non è possibile vedere quanto la singola spesa per funzione sia composta da, per esempio, le spese per il personale o le spese per le prestazioni di servizi. Può essere uno strumento utile per superare le rigidità e lentezza del sito del Ministero dell'interno per le informazioni di cui dispone.

Anche il Ministero dell'economia e delle finanze, recentemente, ha messo a disposizione tramite il portale [BDAP](#) i dati di quasi tutti i comuni italiani, già in formato elaborabile e Open Data, in un singolo file per ogni singola Regione, ma solo per gli anni 2013-2015. Anche in questo caso necessità delle attività di rielaborazione e di ricerca².

Per questo motivi si è ritenuto più utile concentrare l'analisi delle banche dati dei comuni sul sito del Ministero dell'interno poiché la sua struttura è la più dettagliata e ampia (sono presenti i dati sull'indebitamento e i mutui con CDP) e le restanti banche dati sono praticamente tutte derivate da questi schemi. Inoltre è utile anche per iniziare a esplorare come è costruito un bilancio comunale, la cui struttura è stata analizzata nel precedente capitolo numero 3 “Il bilancio degli Enti Locali: come leggerlo e comprenderlo”.

Infine, la Ragioneria Generale dello Stato e la Banca d'Italia mette a disposizione i dati degli incassi e dei pagamenti dei Comuni italiani tramite il sistema [SIOPE](#) per gli anni 2008-2016, ma non degli impegni. Molto utile per consultare i pagamenti effettivi e la liquidità delle amministrazioni ma anche qui mancano diverse delle informazioni, come i dati sull'indebitamento³.

4.2 La banca dati del Ministero dell'interno

I dati che riguardano i bilanci dei comuni italiani sono pubblicati dal Ministero dell'interno, tramite la sua Direzione Centrale della Finanza Locale. Ovviamente ogni ente provvede, o dovrebbe, alla pubblicazione anche tramite il suo sito o con proprie modalità, ma la banca dati del Ministero presenta i dati per quasi tutti i comuni italiani e dal 1998 al 2016 (anche se la disponibilità dei dati disponibili non è così lineare, la c.d. “serie storica”). Infatti è il soggetto che ha la competenza per la “Raccolta ed elaborazione dei dati contabili previsionali e consuntivi degli enti locali” e la loro certificazione⁴.

Sono disponibili sia i dati dei **bilanci di previsione**, dal 1999 al 2016, definiti come Certificati Preventivi:

<http://finanzalocale.interno.it/apps/floc.php/in/cod/3>

Sia i dati dei **bilanci di chiusura** di fine anno definiti come Certificati Consuntivi, per gli anni 1998-2015:

¹<http://storico.openbilanci.it> all'interno del singolo comune cercare il bottone “Scarica i dati csv” per avere il file elaborabile

²https://bdap-opendata.mef.gov.it/catalog/RND_SPE_AEL/?h=search0

³<https://www.siope.it>

⁴<http://finanzalocale.interno.it/dir/chiamo.html>

<http://finanzalocale.interno.it/apps/floc.php/in/cod/4>

All'interno della maschera web che si presenta nei link riportati sopra dovrete scegliere "Tipo ente" (Comune nel nostro caso)/"anno"/"Nome Ente" (il codice viene dato in automatico con la scelta del nome, selezionato Roma vi darà in automatico il codice). "Tipo Certificato" è la tipologia di classificazione del Bilancio da scegliere, come la contabilità DPR 194/1996 che è la classificazione storica per funzioni adottata fino agli anni più recenti e la contabilità armonizzata che è la nuova classificazione del bilancio per Missioni e programmi ai quali si sono adattati i Comuni all'interno della riforma complessiva dei bilanci pubblici. Con la finalità di poter confrontare i bilanci dei comuni dal punto di vista dell'evoluzione storica faremo riferimento principalmente alla contabilità DPR 194/1996, ma più avanti vedremo come si traducono le due classificazioni. Nel proseguo del testo si considera il solo bilancio di chiusura poiché per il bilancio di previsione sono riportati i dati con la stessa struttura e in maniera più sintetica.

Certificati Consuntivi

filtri

Tipo Ente:
COMUNE ▾

Anno:
2015 ▾

Tipo Certificato:
CONTABILITA' D.P.R. 194/1996 ▾

Codice Ente:
[Empty field]

Nome Ente:
ROMA

ROMA (RM)

4.2.1 Bilanci di chiusura (Certificati consuntivo).

Purtroppo è possibile selezionare un solo anno e un solo comune alla volta. Inoltre non è possibile scaricare un file elaborabile, per esempio .xls per il software *excel* o analoghi in *open source*, la filosofia *Open Data* non si è ancora diffusa pienamente nella pubblica Amministrazione. Selezionati l'anno e il comune, i dati sono suddivisi in 15 quadri che riguardano le informazioni generali del territorio, le entrate, le uscite e la situazione finanziaria/debitoria del comune.

Certificati Consuntivi

	Anno: 2015	Ente selezionato: ROMA (RM)
	Tipo Ente: COMUNE	Codice Ente: 3120700900
Estrazione dati al 14/02/2018 14:15:36		

Quadri presenti nel modello

Quadro 1	DATI GENERALI AL 31 DICEMBRE 2015
Quadro 2	ENTRATE
Quadro 3	RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE
Quadro 4	SPESE CORRENTI
Quadro 5	SPESE IN CONTO CAPITALE
Quadro 6	ANALISI DELLA SPESA PER TRASFERIMENTI, PER FUNZIONE E DESTINATARIO
Quadro 8	CONSISTENZE, ACCENSIONE E RIMBORSO PRESTITI PER ENTE EROGATORE - VALORE RIFERITO ALLE QUOTE IN CONTO CAPITALE (*)
Quadro 9	QUADRO RIASSUNTIVO DELLA GESTIONE FINANZIARIA
Quadro 10	DATI RELATIVI AI DEBITI FUORI BILANCIO (2)
Quadro 11	GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI E TOTALE RESIDUI ATTIVI DI FINE GESTIONE

4.2.2 Spese.

Sono riportate nel Quadro 3 “RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE”, suddivise per “Titoli”, cioè per tipologie di spesa:

- Titolo I – Spese correnti (cioè le spese ordinarie e continuative dell’amministrazione)
- Titolo II – Spese in C/Capitale (cioè le spese che sono non permanenti od ordinarie, come gli investimenti e le acquisizioni finanziarie)
- Titolo III – Spese per rimborso di prestiti
- Titolo IV – Spese per servizi per conto di terzi
- Totale Generale delle Spese

Di queste spese sono riportati sia gli impegni che i pagamenti (in c/competenze e in c/residui, la somma di queste due forme di pagamenti corrispondono ai dati riportati nel portale SIOPE citato nell’introduzione). Gli impegni registrano la spesa quando nasce l’obbligo giuridico da parte del comune di poterla effettuare. Per esempio, se una delibera attua un intervento programmato di 10 milioni di euro per rifare una strada, nel bilancio compare questa spesa come impegno anche, se per esempio, non sono stati pagati i fornitori o l’azienda. Quando verranno pagati i fornitori, o tutto l’appalto, verranno aggiornati anche i pagamenti. Per l’analisi delle spese di un Comune e nei nostri esempi, si utilizzano principalmente gli impegni, anche se può essere interessante vedere la capacità e la tempistica di pagamento del Comune.

QUADRO 3 - RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE (gli importi sono espressi in euro)

VOCI	Impegni	Pagamenti in c/competenza	Pagamenti in c/residui
TITOLO I - SPESE CORRENTI al netto della spesa per alimentazione del fondo di solidarietà comunale (FSC)	5.026.359.326,64	3.529.633.538,97	611.595.410,
TITOLO II - Spese in C/Capitale	423.982.508,27	115.424.761,94	215.417.573,
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	46.481.796,77	46.481.796,77	0,
Rimborso di anticipazioni di cassa	0,00	0,00	0,
Rimborso di finanziamenti a breve termine	0,00	0,00	0,
Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti di cui:	46.481.796,77	46.481.796,77	0,
- Fondo anticipazione di liquidità art.1 co. 13 D.L. 35/13 e successive integrazioni	0,00	0,00	0,
- Fondo di rotazione stabilità finanziaria art. 243 ter Tuel	0,00	0,00	0,
Rimborso di prestiti obbligazionari	0,00	0,00	0,

Nei Quadri successivi, 4 e 5, è possibile vedere nel dettaglio le spese correnti e le spese in C/capitale (spese in conto capitale). Queste sono suddivise per funzioni, “Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti”, “Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente” ed ecc... Le voci che non iniziano con “Funzioni...” sono delle sotto voci, per esempio “Trasporti pubblici locali e servizi connessi” è una sottovoce di “Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti”. Per ogni Funzione viene riportato il Totale nella colonna finale e la composizione economica di questa spesa nelle colonne precedenti, come la spesa per il personale.

Vista che il discorso si è fatto è complesso a questo punto è utile fare un esempio pratico. **Quanto è la spesa dei trasporti del Comune di Roma negli anni 1998-2015?**

Si deve prendere per ogni anno i dati da:

-quadro 4, la prima tabella con intestazione “Impegni”.

-All’interno di questa, la Funzione “Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti” di cui ci interessa la colonna finale Totale. Per il 2015 è pari a 964.462.110,26 euro.

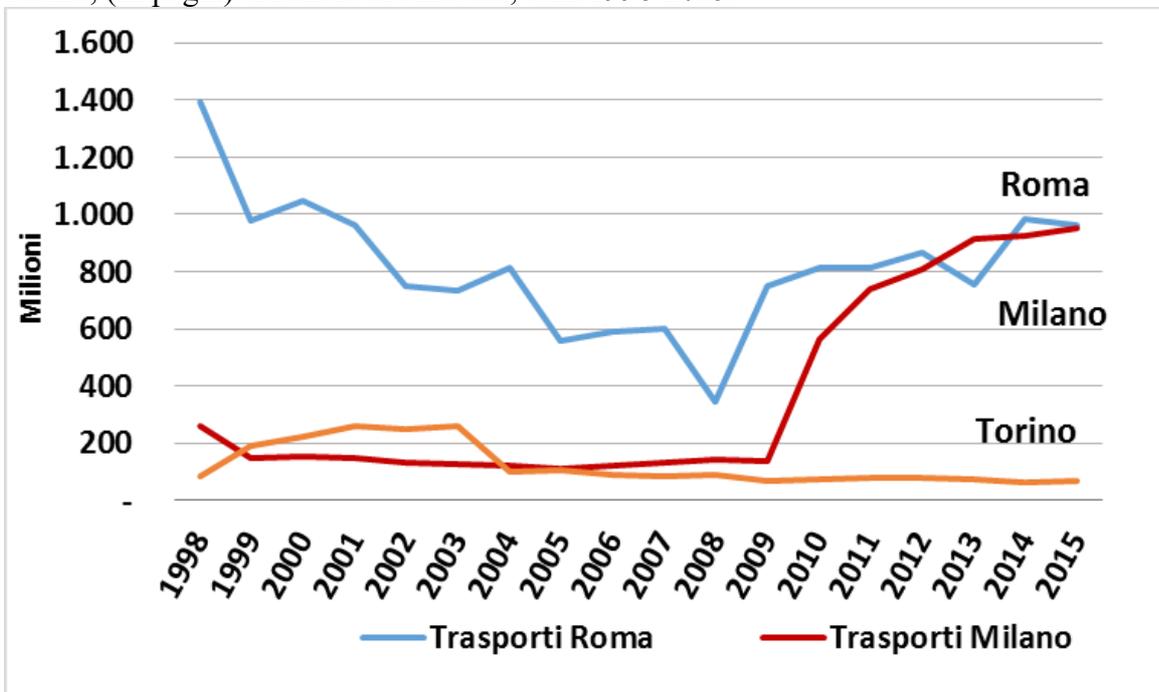
QUADRO 4 - (A) - IMPEGNI (gli importi sono espressi in euro)

FUNZIONI E SERVIZI / INTERVENTI CORRENTI	Personale	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	Prestazioni di servizi	Utilizzo di beni di terzi	Trasferimenti	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	Ir	ramen esercizio	Totale
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo.	275.737.780,00	1.436.976,26	223.817.536,98	53.685.846,46	266.754.185,86	2.245.811,48	39,0	0,00	940.027.653,75
Oreani	46.292.998,10	234.883,69	15.533.261,68	4.371.845,99	2.013.749,20	14.740,55	3,1	0,00	71.598.517,11

Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	11.390.379,44	74.068,81	879.733.790,73	2.237.119,97	16.862.943,31	24.465.402,30	0	964.462.110,26
Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	9.832.569,84	74.068,81	113.103.374,60	1.689.503,75	4.656.877,32	3.723.301,86	0	135.028.941,83

Ripetendo questa operazione sia per Roma, Milano e Torino si possono confrontare le spese correnti di queste metropoli italiane per la viabilità e i trasporti:

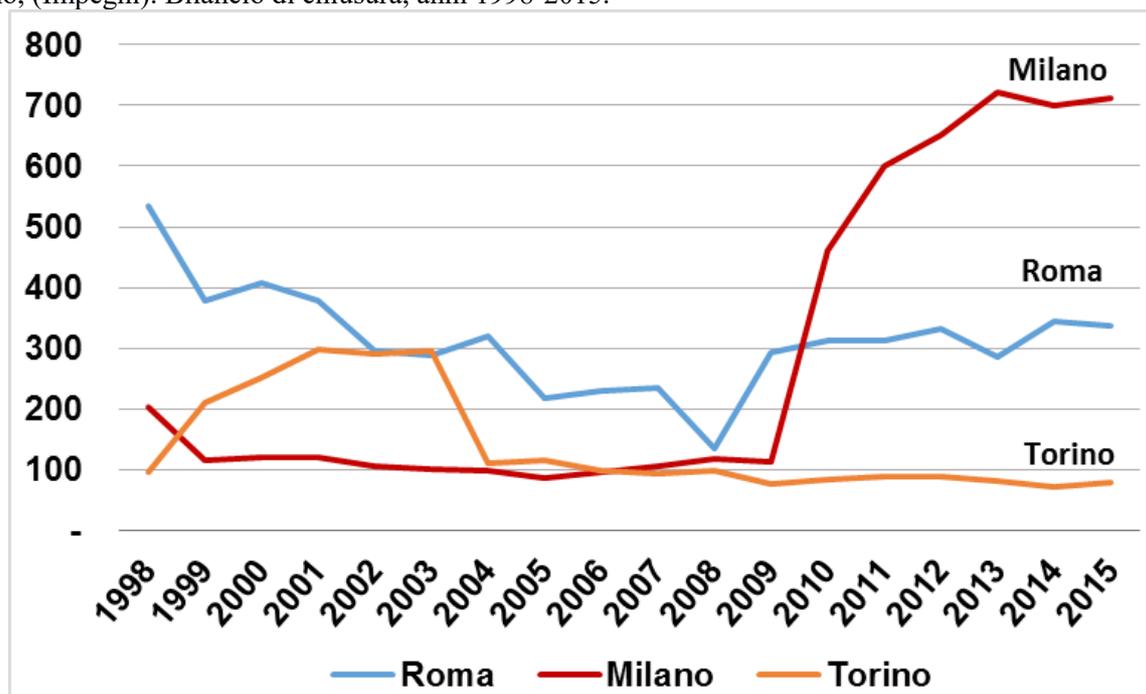
Grafico 3. Spesa corrente per la funzione “Viabilità e trasporti” dei comuni di Roma, Milano e Torino, (Impegni). Bilancio di chiusura, anni 1998-2015.



Fonte: Certificati di conto consuntivo 1998-2015. Ministero dell'interno

Poiché le tre città non sono uguali dal punto della vista della dimensione, è più corretto confrontare queste spese per abitante, dividendo i dati di bilancio per la popolazione residente rilevata dall'ISTAT. In questo modo la diversa dimensione delle città influisce in misura minore.

Grafico 4. Spesa corrente, per abitante, per la funzione “Viabilità e trasporti” dei comuni di Roma, Milano e Torino, (Impegni). Bilancio di chiusura, anni 1998-2015.

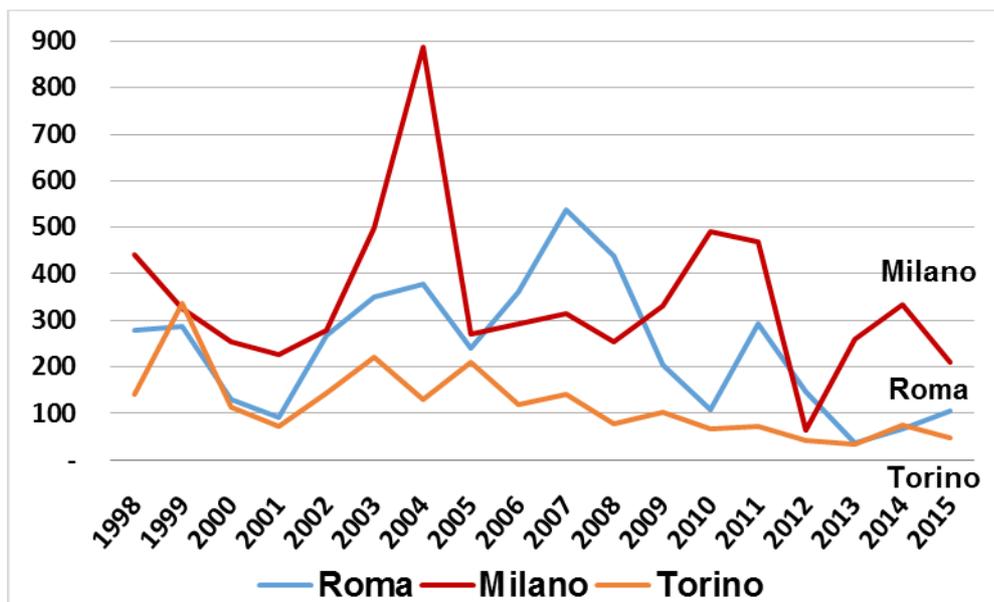


Fonte: Nostre elaborazioni su Certificati di conto consuntivo 1998-2015, Ministero dell'interno e Istat

Questa analisi quantitativa andrebbe poi approfondita, con le sottovoci presenti in bilancio e, soprattutto, con un lavoro di inchiesta e informazione su cosa sono realmente queste spese. Le spese correnti per la funzione trasporti è composta principalmente dal contratto di servizio con l'azienda partecipata, ma questa informazione non si può leggere nel database del Ministero dell'interno, è necessario, per esempio, leggere le relazioni di accompagnamento al bilancio al momento della sua approvazione.

La stessa analisi può essere fatta per le spese in conto capitale, che riguardano principalmente gli investimenti diretti del Comune. Le funzioni sono le stesse, cambia il Quadro da selezionare nel portale che è il numero 5.

Grafico 5. Spesa in conto capitale, per abitante, per la funzione “Viabilità e trasporti” dei comuni di Roma, Milano e Torino, (Impegni). Bilancio di chiusura, anni 1998-2015.



Fonte: Nostre elaborazioni su Certificati di conto consuntivo 1998-2015, Ministero dell'interno e Istat

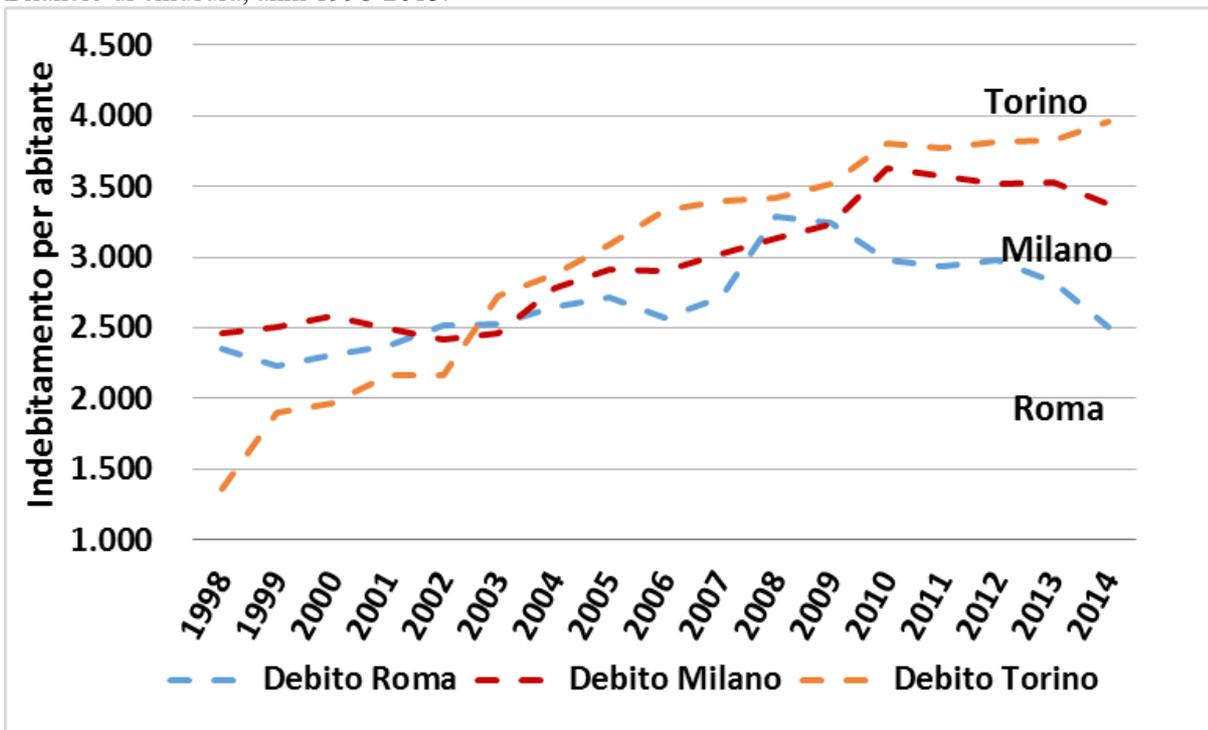
4.2.3 Indebitamento complessivo

Il quadro 8 dei Certificati consuntivi riporta il livello di indebitamento generale raggiunto dal Comune. Nella colonna "Consistenza finale (a + b -d -f)" riga "Totale". Inoltre, è interessante osservare nella prima riga l'entità dei prestiti/mutui che sono stati stipulati con la Cassa Depositi e Prestiti, o l'evoluzione da inizio anno dell'indebitamento.

Per osservare, invece, gli interessi finanziari pagati sui prestiti è necessario ritornare al quadro 4 sulle spese correnti. Si deve prendere la riga Totale degli impegni e la colonna "Interessi passivi e oneri finanziari diversi".

Anche in questa parte può essere utile fare confronti tra città, e tramite l'indebitamento per abitante. In questo modo si può scoprire che le metropoli del Nord sono più indebitate di Roma, considerando per quest'ultima anche il debito pregresso commissariato, teoricamente di responsabilità del commissario nominato dal Ministero dell'economia e delle finanze

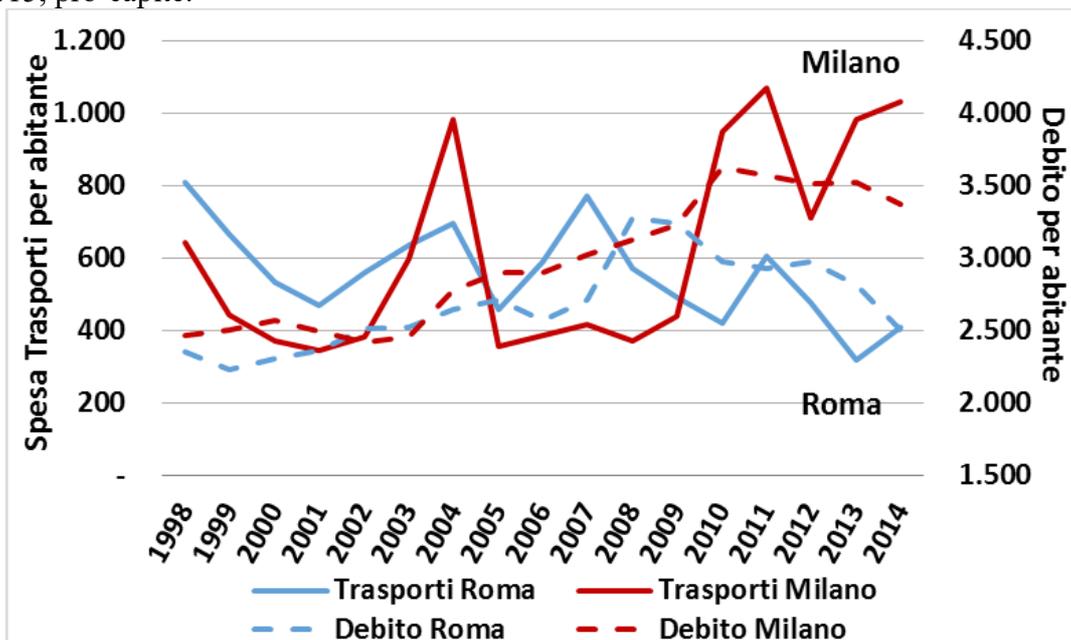
Grafico 6. Indebitamento finanziario, per abitante, dei comuni di Roma, Milano e Torino, (Impegni). Bilancio di chiusura, anni 1998-2015.

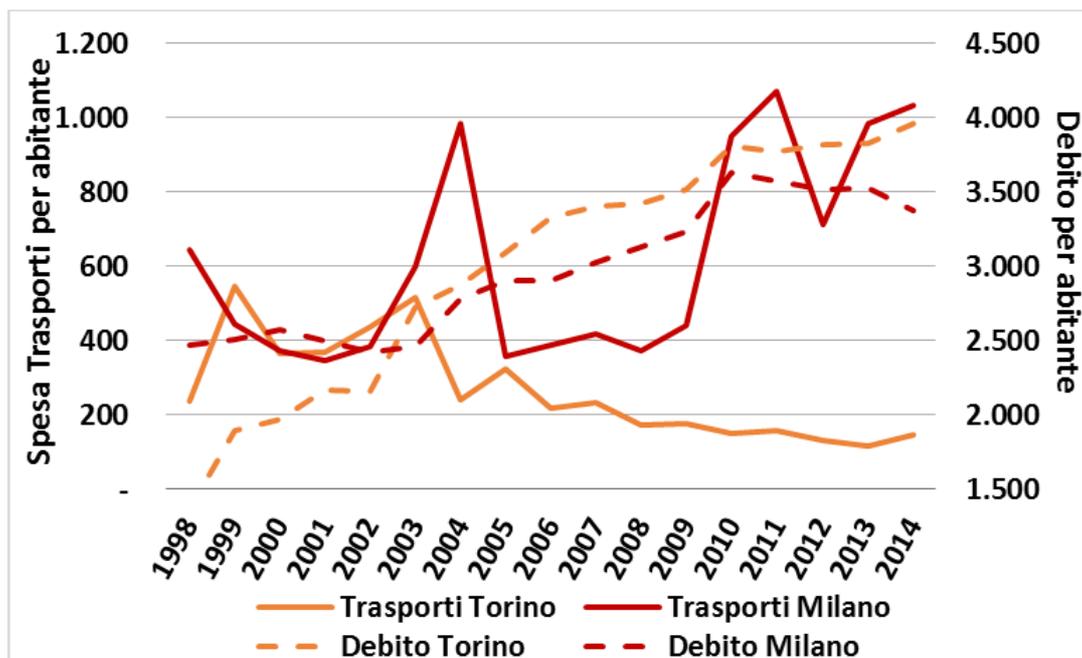


Fonte: Nostre elaborazioni su Certificati di conto consuntivo 1998-2015, Ministero dell'interno, Istat per la popolazione e Relazioni commissariali per il debito di Roma

Inoltre si può ipotizzare il legame tra indebitamento e investimento nella funzione dei trasporti e analizzare il loro andamento. Se per Milano e Roma è plausibile una relazione tra indebitamento e spesa per i trasporti generali, per Torino ciò non è evidente e si deve cercare con altre funzioni di spesa.

Grafico 7. Spesa Totale (Corrente + Conto capitale) per abitante per la funzione "Viabilità e trasporti", colonna di sinistra e Debito finanziario per abitante colonna di destra, (Impegni). Anni 1998-2015, pro-capite.

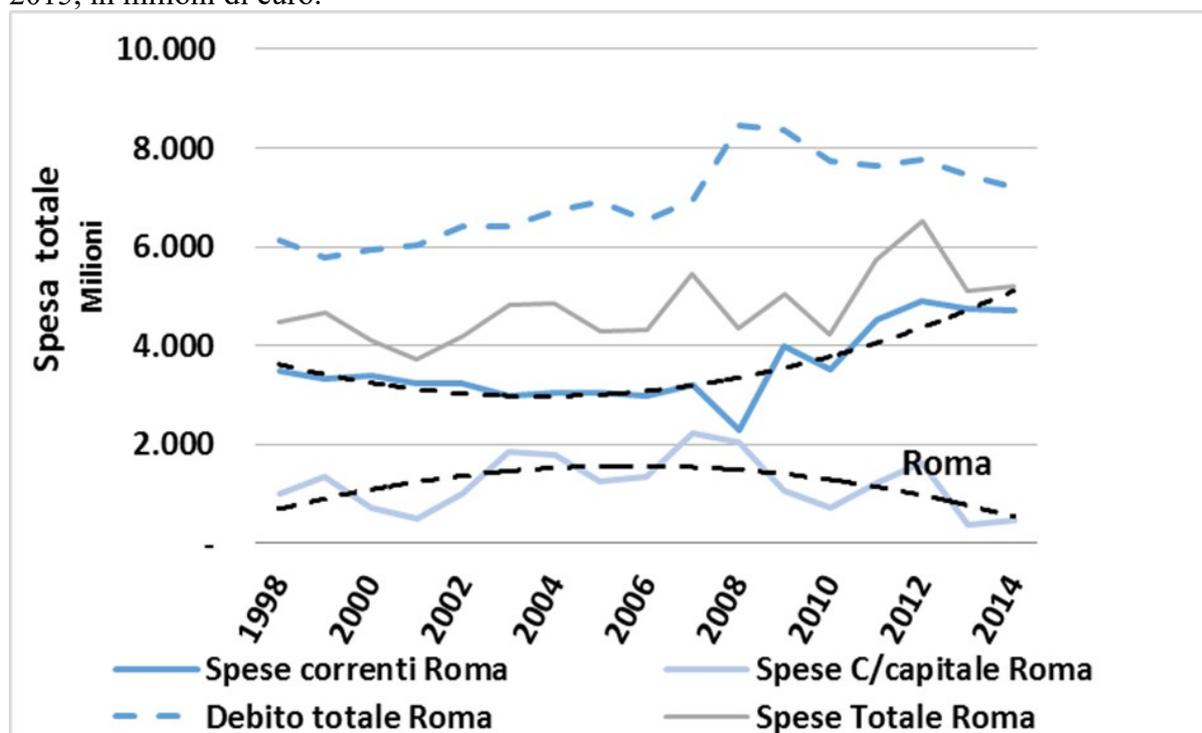




Fonte: Nostre elaborazioni su Certificati di conto consuntivo 1998-2015, Ministero dell'interno e Istat

Oltre al confronto tra le diverse città, può essere utile analizzare all'interno del singolo Comune la composizione della spesa. Per esempio Roma ha avuto un processo di sostituzione delle spese in conto capitale, quindi investimenti, con le spese correnti.

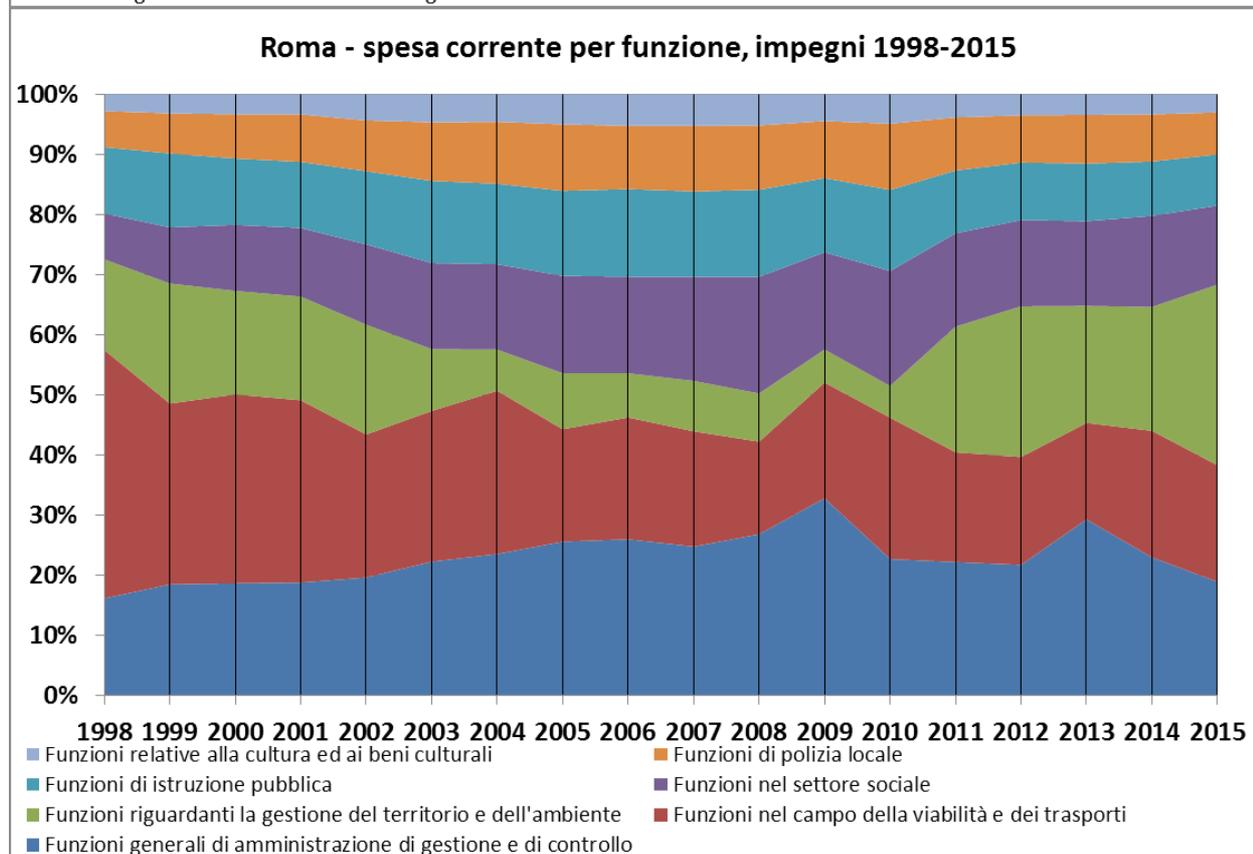
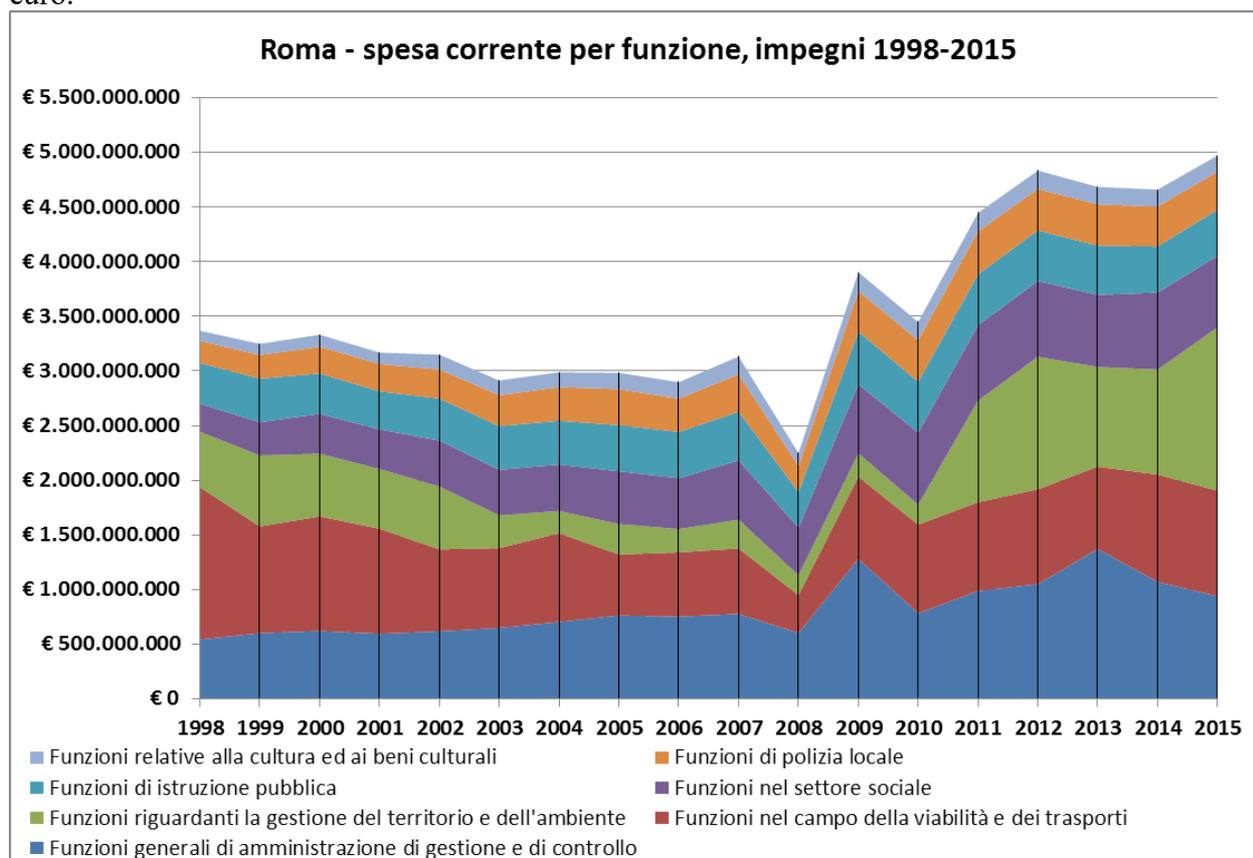
Grafico 8. Spesa Corrente e spesa in Conto capitale e Debito finanziario, (Impegni). Anni 1998-2015, in milioni di euro.



Fonte: Ministero dell'interno, Certificati di conto consuntivo 1998-2015, e relazioni commissariali per il debito di Roma

L'aumento delle spese correnti è dato soprattutto dalle spese per la funzione generale di amministrazione di gestione e controllo, riportate in blu nei grafici successivi, che dal 2008 trasferisce risorse alla gestione commissariale per il debito pregresso di Roma, quindi sono spese "restrittive", destinate al sistema finanziario, e per la funzione riguardante la gestione del territorio e dell'ambiente, riportate con il colore verde nei grafici successivi. In questo secondo caso è un fatto più amministrativo/contabile, infatti, fino al 2011 la tassa per i rifiuti era riscossa direttamente dall'azienda partecipata del comune, AMA, che la utilizzava senza passare per i bilanci del comune (in estrema sintesi). Dal 2011 invece viene riscossa dal comune, contabilizzata in bilancio e rigirata ad AMA tramite il contratto di servizio, ciò ovviamente ha gonfiato il bilancio nelle spese e nelle entrate ma senza cambiare la sostanza della spesa per i rifiuti (Delibera assembleare 48/2011).

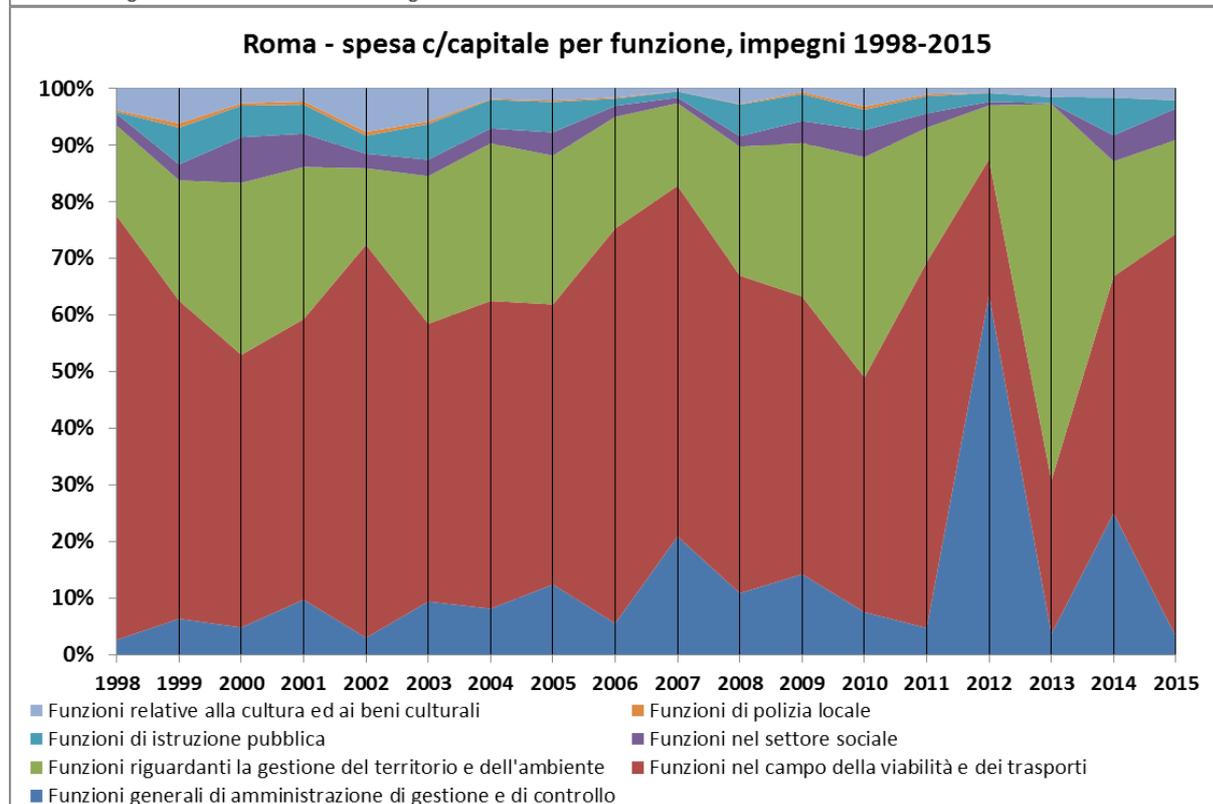
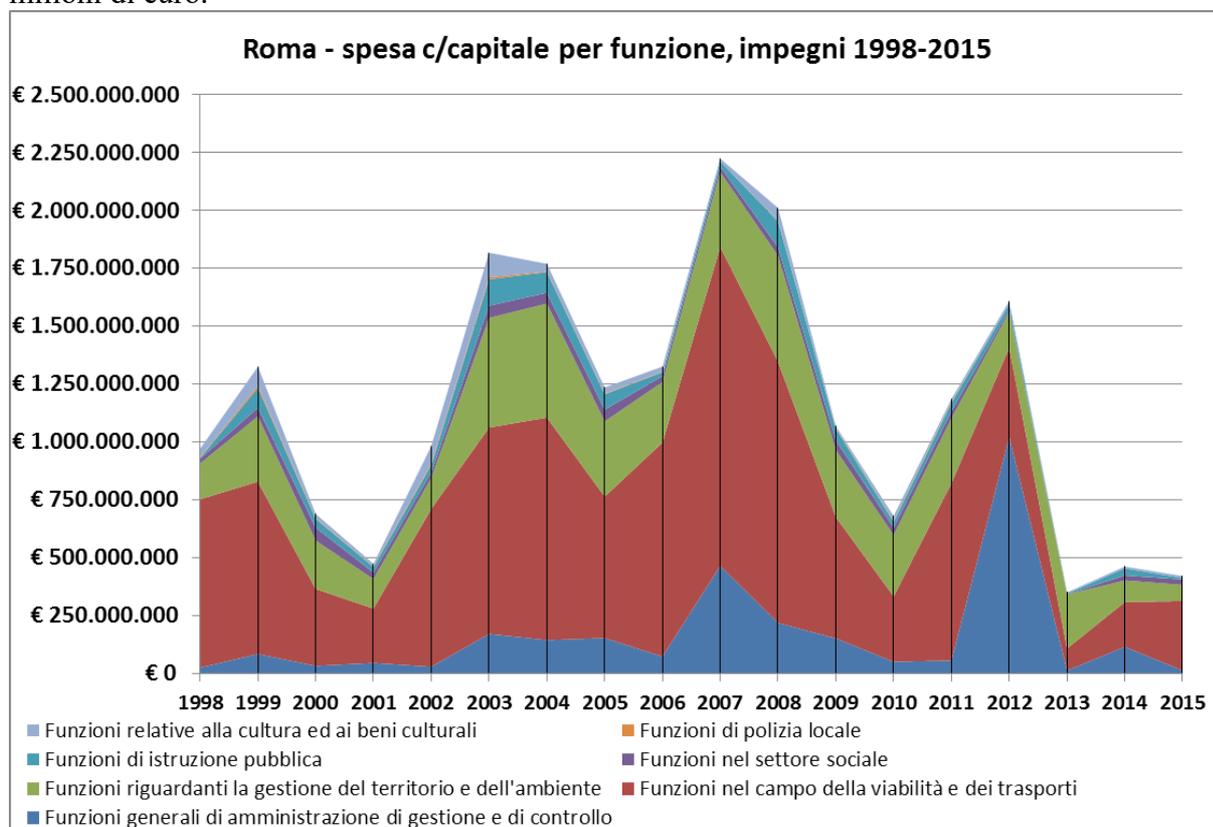
Grafico 9. Spesa Corrente di Roma Capitale per funzione, Impegni. Anni 1998-2015, in milioni di euro.



Fonte: Ministero dell'interno, Certificati di conto consuntivo 1998-2015

La riduzione delle spese in conto capitale, e degli investimenti, ha riguardato in maniera evidente la funzione nel campo della viabilità e dei trasporti, riportata in rosso.

Grafico 10. Spesa in conto capitale di Roma Capitale per funzione, Impegni. Anni 1998-2015, in milioni di euro.



Fonte: Ministero dell'interno, Certificati di conto consuntivo 1998-2015

4.2.4 Entrate

Le entrate sono riportate nel “QUADRO 2 – ENTRATE”, suddivise per sei tipologie, definite titoli, come per esempio le entrate tributarie, le entrate extra-tributarie ed ecc... Alla fine del titolo VI viene riportato il “Totale generale delle entrate”. Per ogni voce di entrata vengono riportate in diverse colonne l’Accertamento e la Riscossione (c/competenza e c(residui). L’accertamento è il valore dell’entrata quando è sorto l’obbligo giuridico da parte del comune di riscuotere tale entrata, mentre la Riscossione è quando effettivamente i soldi entrano nelle casse.

Anche per le entrate è consigliato fare dei confronti tra città per abitante anche se, rispetto alle spese, i suoi andamenti sono maggiormente dipendenti dalle scelte del governo centrale. Le varie vicissitudine dell’IMU e simili hanno inciso fortemente sulle entrate al di là della volontà dell’amministrazione.

In Titolo V - entrate derivanti da accensioni di prestiti sono riportate in bilancio le risorse ricevute per aver contratto un prestito. Se viene stipulato un mutuo, la somma disponibile viene contabilizzata in questo settore, oltre che nel quadro dell’indebitamento.

4.3 Riconciliazione bilanci Comuni per funzioni e nuovi bilanci per missione e programma

Anche gli schemi dei bilanci dei Comuni sono stati oggetto della riforma dei bilanci pubblici. Dal precedente schema per “funzioni” (DPR 194/1996) ora si sta passando al nuovo schema per missioni e programmi. Lo schema seguente è utile per avere un raccordo tra le voci dei due schemi di bilancio.

Precedente classificazione bilancio per funzioni		Classificazione bilancio per Missioni	
101	Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo	1	Servizi istituzionali, generali e di gestione
102	Funzioni relative alla giustizia	2	Giustizia
103	Funzioni di polizia locale	3	Ordine pubblico e sicurezza
104	Funzioni di istruzione pubblica	4	Istruzione e diritto allo studio
105	Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	5	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali
106	Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	6	Politiche giovanili, sport e tempo libero
107	Funzioni nel campo turistico	7	Turismo
109	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	8	Assetto del territorio ed edilizia abitativa
109	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	9	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente
108	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	10	Trasporti e diritto alla mobilità
109	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	11	Soccorso civile
110	Funzioni nel settore sociale	12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia
110	Funzioni nel settore sociale	13	Tutela della salute
111	Funzioni nel campo dello sviluppo economico	14	Sviluppo economico e competitività
110	Funzioni nel settore sociale	15	Politiche per il lavoro e la formazione professionale
111	Funzioni nel campo dello sviluppo economico	16	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca
112	Funzioni relative a servizi produttivi	17	Energia e diversificazione delle fonti energetiche
101	Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo	18	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali
		19	Relazioni internazionali
		20	Fondi e accantonamenti
		50	Debito pubblico
		60	Anticipazioni finanziarie
		99	Servizi per conto terzi

Cap. 5 I derivati: se li conosci li eviti

5.1 Che cosa sono i derivati

I derivati sono strumenti finanziari complessi che, per la loro enorme diffusione sui mercati di capitali – consolidatasi nei primi anni dopo il Duemila – hanno finito per acquisire un ruolo di assoluta centralità nell'intera economia globale.

Come si evince dalla denominazione, i contratti su strumenti finanziari derivati derivano il loro valore da altri beni o prodotti che ne formano il substrato sottostante.

L'esempio classico per spiegare il funzionamento di un derivato è quello delle navi inglesi che, nei secoli scorsi, seguivano la via delle Indie per acquistare e commerciare spezie. Il commercio poteva portare enormi profitti, ma era anche molto rischioso, considerato che i proprietari delle navi dovevano fare fronte ai pericoli delle traversate in mare aperto, dei pirati e di altra natura. Per assicurarsi contro tali rischi, alcuni armatori iniziarono a vendere il loro carico di spezie prima ancora della partenza della nave, a un prezzo fortemente scontato. Chi acquistava in questo modo le spezie poteva quindi realizzare un profitto qualora la nave fosse rientrata, ma si assumeva anche i rischi connessi al viaggio.

In particolare, un derivato ha ad oggetto una previsione (o, per meglio dire, una scommessa) su indici di prezzo di determinate attività finanziarie di varia tipologia (ad esempio, quotazioni di titoli, tassi d'interesse, valute, materie prime, beni etc.) e giusto dall'andamento di tali indici esso trae il proprio valore.

Ma se pure siano nati come strumenti di copertura dei rischi, **una delle caratteristiche peculiari dei derivati** li ha trasformati in strumenti primari della speculazione finanziaria: la possibilità per un derivato di essere uno strumento finanziario acquistabile sui mercati da un numero indefinito di scommettitori che non vantano alcun rapporto diretto col titolo (o col bene) sottostante o che, in altre parole, non sono direttamente coinvolti nell'operazione finanziaria dal cui andamento il prodotto derivato trae il suo valore.

E' un po' come se a mille persone fosse concesso di accendere una polizza assicurativa scommettendo sulla possibilità che un medesimo bene reale, di cui essi non sono titolari, vada in deperimento (per furto, incendio, ecc.).

Pertanto, nella pratica finanziaria è permesso a chiunque di comprare un derivato il cui valore è collegato al rischio di solvibilità di un altro soggetto (come il titolare di un prestito). In quest'ultimo caso, gli acquirenti di un derivato scelgono di scommettere sulla capacità del debitore di onorare quel determinato prestito.

La conseguenza è che, se l'operazione sottostante va male per gli scommettitori, l'effetto di leva del derivato moltiplica il rischio finanziario fino a fargli assumere una portata sistemica, come in effetti è accaduto nel corso della grande crisi che stiamo vivendo.

A seguito dello scoppio della bolla finanziaria, avvenuto tra il 2007 ed il 2008, i soggetti protagonisti della finanza internazionale sono riusciti, tramite i derivati, a scaricare le conseguenze della crisi sui settori produttivi dell'economia reale (le imprese) e sugli enti pubblici (quindi, in fin dei conti, sulla stessa collettività).

Nei rapporti tra banche e clienti (imprese ed enti pubblici), si è registrata negli ultimi anni un'imponente diffusione di una ben determinata categoria di prodotti derivati, gli **swap**, quasi sempre presentati come utili strumenti di copertura dai rischi di mercato.

Molti problemi però sono sorti in quanto la negoziazione dei prodotti **swap** venduti ai clienti delle

banche è avvenuta per la maggior parte al di fuori dei mercati regolamentati (in inglese: *Over The Counter*).

In sostanza, le banche in numerosi casi hanno venduto ai loro clienti dei prodotti derivati privi degli elementi *standard* definiti dalle autorità di mercato e con delle caratteristiche molto spesso decise unilateralmente dalle sole banche (ad esempio, negoziando strumenti derivati O.T.C., le banche hanno avuto ampio margine nel definire autonomamente elementi quali il sottostante, il moltiplicatore in euro, le scadenze di negoziazione, il movimento minimo di prezzo, i prezzi di chiusura, i prezzi finali per il regolamento, ecc.).

In tale contesto, molti clienti (pubblici e privati), essendo privi della competenza tecnica necessaria per compiere operazioni di tale complessità, hanno inconsapevolmente sottoscritto dei derivati dannosi per il proprio equilibrio finanziario e in cui non si è riscontrata la giusta corrispondenza tra la struttura del prodotto e le finalità che con esso ci si era prefissati di perseguire.

5.1.1 Interest Rate Swap

Nel mondo finanziario esistono diverse tipologie di derivati: *Swap*, *Options*, *Futures*, *Forwards* e altri ancora, ciascuno dei quali presenta una sua peculiarità e comprende a sua volta dei suoi sottoinsiemi. Quelli stipulati, dagli anni '90 in poi, dagli enti locali italiani sono soprattutto *Swaps* della sottotipologia *Interest Rate Swap*.

In questo genere di derivati, l'elemento sottostante è costituito dall'andamento dell'indice di un tasso di interesse.

Le due parti (la banca e l'ente pubblico) si obbligano ad effettuare dei reciproci pagamenti, secondo un piano di scadenze concordate, sulla base di un differenziale tra due tassi di interesse diversi (di solito uno fisso ed uno variabile) entrambi applicati ad un determinato capitale nozionale di riferimento.

In linea teorica, un ente pubblico può essere interessata a stipulare un contratto IRS per contrastare o eliminare l'incertezza legata ad un debito contratto a tassi variabili, specie in un contesto previsionale di ipotetico rialzo dei tassi: in tal caso, il prodotto dovrebbe assolvere alla cosiddetta funzione di copertura.

Spesso però nella pratica si è riscontrato che le banche abbiano venduto dei prodotti IRS di scarsa o di nessuna utilità per il cliente (impresa o ente pubblico).

Ad esempio, nel recente periodo di tendenza al ribasso dei tassi, molti clienti sono stati paradossalmente penalizzati dal fatto di avere negoziato un IRS che, nonostante il fine dichiarato fosse quello di proteggerli da un rischio di rialzo dei tassi, li ha infine costretti a pagare alle banche dei cospicui differenziali tra il tasso fisso imposto dalla controparte e il tasso effettivo vigente al momento della scadenza (o delle scadenze) dei singoli flussi.

5.2 Normativa di riferimento sui derivati

La possibilità di stipulare contratti derivati da parte degli enti locali fu introdotta dal governo Prodi nel 1996 (*art. 2 del D.M. n. 420/1996*) e riguardava i prestiti obbligazionari in valuta estera, che, per la copertura del rischio di cambio, dovevano essere accompagnati da una corrispondente operazione di swap.

Fu con la *Legge Finanziaria del 2002* e con il *D.M. n. 389/2003* (di attuazione) che venne disciplinato l'accesso delle amministrazioni territoriali al mercato dei capitali e individuate le tipologie di strumenti derivati consentite.

Nonostante le cautele raccomandate nelle normative sin qui approvate, in realtà il "bubbone"

derivati si diffuse rapidamente e nel 2008, con **D. Lgs. n. 112/2008**, venne disposta una sospensione temporanea all'attività in derivati di regioni ed enti locali.

L'art. 62 del suddetto decreto vietava la sottoscrizione di nuovi contratti, in attesa di un nuovo regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che non venne mai promulgato, determinando una sostanziale impasse normativa.

Nel frattempo, l'esplosione della crisi economico-finanziaria globale ha suggerito la chiusura del capitolo, arrivata con la **Legge n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014)** che ha reso definitivo (art. 1, comma 572) il divieto di stipulare contratti derivati per regioni ed enti locali.

Attualmente, in base alla vigente normativa, regioni ed enti locali possono solamente:

- estinguere anticipatamente i contratti derivati da essi detenuti;
- riassegnare i medesimi contratti a controparti diverse dalle originarie (cosiddette “novazioni soggettive”) senza che vengano modificati i termini e le condizioni finanziarie dei contratti riassegnati;
- ristrutturare i contratti derivati a seguito di modifica della passività sottostante, esclusivamente nella forma di operazioni prive di componenti opzionali e volte alla trasformazione da tasso fisso a variabile o viceversa e con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura;
- perfezionare contratti di finanziamento che includono l’acquisto di *cap* da parte dell’ente, cioè di un’opzione che protegga l’ente dal rialzo dei tassi su mutui stipulati a tasso variabile.

Di seguito, le principali fonti normative in materia di derivati

- [LEGGE 27 dicembre 2013 n.147](#) - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014). Art. 1, comma 572
- [REGOLAMENTO UE n. 648/2012 del 4 luglio 2012](#) (cosiddetto regolamento EMIR sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni)
- [REGOLAMENTO UE N. 236/2012 del 14 marzo 2012](#) relativo alle vendite allo scoperto e ai credit default swap
- [DECRETO-LEGGE 25 giugno 2008, n. 112](#) (Divieto transitorio di negoziazione in strumenti derivati per gli enti pubblici territoriali)
- [Il nuovo regolamento attuativo del T.U.F. in materia di intermediari](#) (adottato con delibera CONSOB n. 16190 del 29 ottobre 2007 e successivamente modificato con delibere n. 16736 del 18 dicembre 2008 e n. 17581 del 3 dicembre 2010)
- [LEGGE 27 dicembre 2006, n. 296](#) – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)
- [Circolare esplicativa del MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, 27 Maggio 2004](#), indicante le tipologie di derivati consentite agli enti locali
- [Decreto del MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE 1 dicembre 2003, n. 389](#) (Regolamento sull’accesso al mercato dei capitali da parte degli enti locali)
- [Legge 28 dicembre 2001, n. 448 / disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale](#)

dello Stato (legge finanziaria 2002)

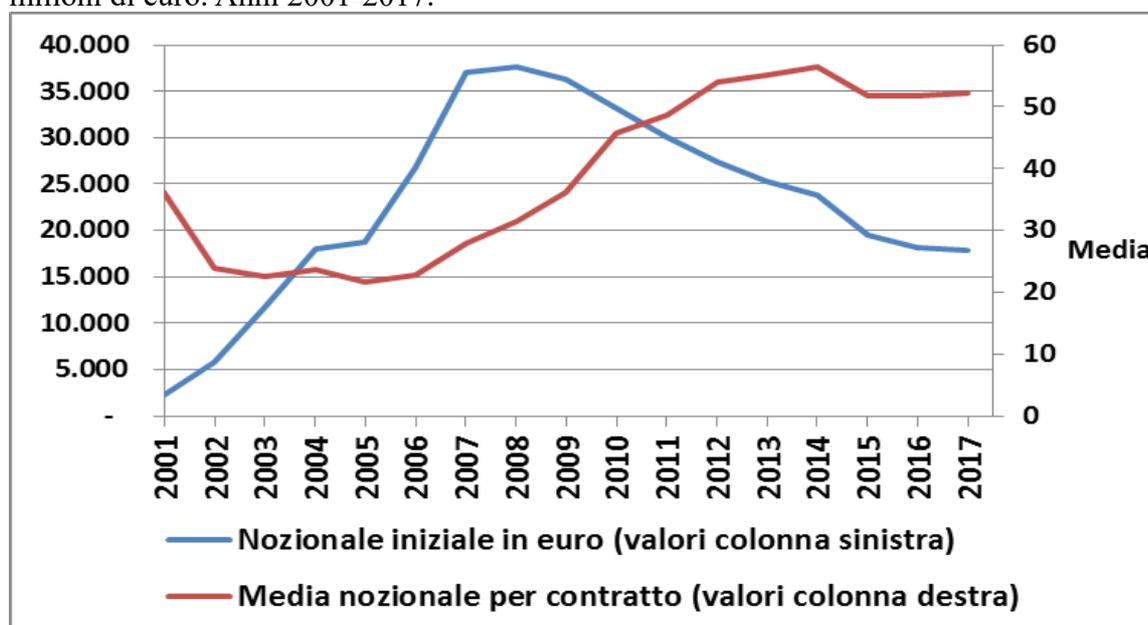
- Comunicazione CONSOB n. DI/99013791 del 26-2-1999 (Strumenti finanziari derivati: criteri di qualificazione e applicazione di norme regolamentari)
- Il vecchio regolamento attuativo del T.U.F. in materia di intermediari (adottato con delibera CONSOB n. 11522 del 1° luglio 1998 e rimasto in vigore fino al 2 novembre 2007)
- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58: “Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52”
- LEGGE 23 dicembre 1994, n. 724 – Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.304 del 30-12-1994 – Suppl. Ordinario n. 174)

5.3 Quanti derivati circolano nei Comuni?

Secondo i dati forniti annualmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro alla data del 3 ottobre 2017 risultano censiti 342 contratti derivati detenuti da 174 enti, per un nozionale iniziale (al momento della stipula) di circa 17,849 miliardi di euro.

Con uno sguardo alla serie storica dal 1997 ad oggi, si evidenzia come la massima dimensione del fenomeno è stata raggiunta nel 2007 con 796 enti interessati e 1.331 contratti sottoscritti per un valore complessivo del nozionale iniziale di 37,042 miliardi di euro. Da quell'anno il numero diminuisce per effetto del divieto di sottoscrivere strumenti finanziari derivati, introdotto nel 2008, ma calcolando il valore medio dei contratti rimasti, in aumento fino al 2015 arrivando a circa 51,71 milioni euro, segnala che sono stati estinti o scaduti i contratti di minori dimensioni.

Grafico 11. Contratti derivati degli Enti territoriali. Nozionale iniziale in valore assoluto e media, in milioni di euro. Anni 2001-2017.



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze – Statistiche del Dipartimento del Tesoro

Se si analizza il fenomeno dal punto di vista delle categorie di enti in possesso di strumenti derivati, secondo i dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'audizione del febbraio 2015 in VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati, alla data del 31 dicembre 2014 i, le regioni

si caratterizzano come i soggetti più rilevanti con circa 14,915 miliardi complessivamente stipulati (60% del nozionale complessivo). Seguono 30 comuni capoluogo con 5,988 miliardi (24% del nozionale), 32 province con 2,415 miliardi (10%), 137 comuni non capoluogo con 1,449 miliardi (6%).

Circa il 61% del nozionale complessivo oggetto di operazioni derivate risulta essere stipulato con controparti estere, mentre il restante 39% si riferisce ad operazioni con banche italiane o filiazioni italiane di intermediari esteri (soggette comunque a normativa di vigilanza nazionale).

Tra le motivazioni che hanno spinto gli enti territoriali a stipulare questa tipologia di contratti è stata la possibilità di incassare liquidità senza indebitarsi dal punto di vista contabile. Con la stipula di questi contratti, o con le numerose modifiche agli stessi, gli istituti finanziari hanno spesso pagato una sorta di premio (*upfront*) ai comuni o alle regioni firmatarie e fino al 2008 queste entrate venivano contabilizzate immediatamente come entrate correnti e destinate a coprire spese correnti e ordinarie dell'amministrazione. Dopo il D.L.25 giugno 2008, n. 112 sono contabilizzate come entrate per accensione di prestiti e quindi non è più possibile utilizzarle per finanziare le spese correnti (vedi la relazione della Corte dei Conti, 2015).

5.4 Come svincolarsi dai derivati

Quando un ente pubblico si rende conto della palese inutilità dello strumento finanziario negoziato con la banca o dei dannosi effetti che il derivato sta producendo sul proprio equilibrio economico-finanziario, è il momento di valutare ***la possibilità/opportunità di agire contro la stessa banca intermediaria al fine di svincolarsi dall'operazione.***

Pur nel generale silenzio dei media, in Italia vi è un discreto contenzioso che vede contrapposte banche e clienti che hanno stipulato le operazioni in derivati e che hanno agito – spesso con successo – per cercare di limitare i danni ovvero sottrarsi ad operazioni finanziarie poco o per nulla vantaggiose.

Non mancano i casi di provvedimenti cautelari adottati ai sensi dell'art. 700 c.p.c. con cui alcuni Tribunali italiani, in situazioni di criticità finanziarie dell'ente pubblico, hanno in qualche caso ordinato alla banca di sospendere in via d'urgenza l'addebito sul conto corrente del cliente dei differenziali negativi discendenti dalle operazioni su strumenti derivati. Vi è da dire che moltissimi “contratti-quadro” che hanno fatto da cornice negoziale alle operazioni in derivati hanno imposto la clausola compromissoria ai contraenti, con il conseguente divieto di adire la giurisdizione: questa è la ragione del fatto che moltissimi contenziosi sono stati aperti dalle imprese, anziché dinanzi ai Tribunali civili italiani, in sede di arbitrato privato, al cui interno spesso le banche hanno preferito risarcire bonariamente i propri clienti chiedendo però in cambio l'assoluto “silenzio-stampa” sulla conclusione dell'operazione.

5.4.1 Controllo dei documenti firmati

Il primo passo da mettere in atto è rendersi conto di quali documenti sono stati fatti sottoscrivere dalla banca al legale rappresentante dell'ente pubblico al momento di negoziare lo strumento derivato.

A questo proposito, è importante ricordare che l'art. 31 del vecchio regolamento CONSOB attuativo del Testo Unico sulla Finanza, approvato con delibera n. 11522 del 1998, rimasto in vigore ***fino al 2 novembre 2007***, prevedeva l'esonero del soggetto intermediario (cioè la banca) da tutta una serie di obblighi informativi e doveri di altro tipo generalmente su di esso incombenti, ogniqualvolta lo stesso intermediario si fosse rapportato con dei clienti rientranti nel *genus* degli “operatori qualificati”.

Il secondo comma della medesima norma prevedeva che la definizione di “operatore qualificato” potesse essere desunta anche da una sorta di “autocertificazione” rilasciata dal legale rappresentante dell’impresa attestante la propria specifica competenza ed esperienza in materia di operazioni in materia di strumenti finanziari.

Nella pratica, è accaduto che moltissime imprese ed enti pubblici hanno inconsapevolmente sottoscritto tale tipo di dichiarazione anche in ipotesi nelle quali tale particolare competenza o esperienza non fosse effettivamente sussistente: la conseguenza è che, nei successivi giudizi intrapresi contro gli istituti bancari, i clienti si sono visti precludere diverse ragioni di nullità ovvero annullabilità ovvero risolubilità del contratto proprio perché, in quanto “operatori qualificati”, essi non avevano avuto diritto a beneficiare del particolare trattamento protettivo previsto dagli artt. 27-30 dello stesso regolamento CONSOB n. 11522 a tutela dei soggetti meno esperti.

La Suprema Corte di Cassazione, nel suo (finora) unico intervento attinente alla *vexata quaestio* della “autocertificazione” rilasciata ai sensi dell’art. 31 del regolamento CONSOB n. 11522, ha fissato il principio della presunzione relativa di veridicità della dichiarazione rilasciata dal legale rappresentante dell’impresa sulla propria competenza ed esperienza in materia di strumenti finanziari: in sostanza, tocca a chi agisce in giudizio contro le banche allegare tutti gli elementi atti a superare tale presunzione di veridicità e quindi provare la non corrispondenza tra quanto risultante da tale “autocertificazione” e la realtà dei fatti: tutto ciò comporta un discreto aggravio dell’onere della prova a carico del cliente, al quale viene affidato l’arduo compito di smontare il contenuto di una dichiarazione dal carattere ambiguo e beffardo, spesso rilasciata con leggerezza.

Per tutti i contratti sui derivati stipulati *a partire dal 2 novembre 2007*, viceversa, il quadro normativo di riferimento è mutato per via dell’ingresso in vigore della normativa nazionale attuativa della direttiva europea MIFID⁵, che ha imposto una classificazione delle tipologie di clienti sulla base di parametri oggettivi.

A partire da tale momento, può correttamente intendersi quale “operatore qualificato” soltanto quell’impresa di medio-grandi dimensioni che soddisfi almeno due dei seguenti requisiti:

- a) totale bilancio non inferiore a venti milioni di euro;
- b) fatturato netto non inferiore a quaranta milioni di euro;
- c) patrimonio netto non inferiore a due milioni di euro (criteri, tra l’altro, già in precedenza empiricamente individuati dal Tribunale Milano, nella sentenza del 3 aprile 2004, pubbl. in Giur. comm. 2004, II, 530).

5.4.2 Inquadramento della reale finalità dei derivati

Il secondo passo importante da fare per chi ha sottoscritto contratti sui derivati è quella di smontare e decrittare il meccanismo matematico sotteso all’operazione al fine di smascherare la vera “causa” del contratto.

Spesso, infatti, un derivato presentato dalla banca come prodotto “di copertura” per un determinato rischio del cliente è in realtà dotato di una finalità unicamente e meramente speculativa: spetta al cliente, con l’ausilio di consulenti (contabili e legali) a suo supporto, mettere in atto un’operazione di trasparenza sulle reali caratteristiche e finalità dello strumento derivato, aldilà delle presentazioni formali offerte dalla banca, in modo tale da pensare di adottare le giuste contromisure tendenti a sganciarsi (ove ritenuto conveniente e possibile) dall’operazione.

Fortunatamente, le generali norme poste dal codice civile italiano in materia contrattuale

⁵Markets in Financial Instruments Directive è il nome con cui è conosciuta la direttiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004. A tale direttiva ne è seguita un’altra, la 2006/73/CE, attuativa della MiFID. Entrambe sono state recepite nell’ordinamento italiano con il decreto legislativo 17.9.2007, n. 164 e successivo regolamento CONSOB di cui alla delibera n. 16190 del 20.10.2007.

attribuiscono una netta centralità alla causa del contratto, quale funzione economico-sociale sottesa ad ogni fattispecie negoziale: sia la assenza che la illiceità della causa possono determinare la nullità dello stesso contratto.

5.4.3 Annullamento in autotutela dei contratti derivati

Il terzo passo, possibile ma con esiti controversi, per chi ha sottoscritto derivati è quello di procedere all'annullamento in autotutela delle delibere attraverso le quali sono stati contratti.

Il fondamento giuridico di questo passo risiede in un vizio procedurale importante, relativo al fatto che la totalità dei derivati sottoscritti dagli enti locali è stata approvata con delibere di Giunta Comunale. In particolare, poiché i contratti derivati comportano costi che impegnano il bilancio degli esercizi successivi, la competenza spetta esclusivamente al Consiglio Comunale, secondo l'art. 42 del D.lgs. 267/2000 (il Testo Unico degli Enti Locali).

Conseguentemente sono da considerarsi nulli e privi di effetti i contratti stipulati ed eseguiti in base alle delibere annullate, con la chiusura del derivato senza alcun esborso e, anzi con gli effetti restitutori che scattano in questi casi.

La norma utilizzata per questo passo è il riferimento all' art. 21 nonies della Legge 241/90 riguardante l'annullamento d'ufficio degli atti amministrativi illegittimi.

Questa possibilità, riconosciuta in diverse sentenze dei Tar, ha avuto anche il suggello del Procuratore Generale della Corte dei Conti che, nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013, visto l'orientamento favorevole della giurisprudenza civile ed amministrativa in tema di derivati, ha sostanzialmente invitato i Comuni a disfarsi di tali contratti, ammonendo che “un’eventuale mancanza di iniziativa in tal senso da parte degli enti potrebbe ben integrare l’ipotesi della colpa grave a carico dell’amministratore che abbia deciso di soprassedere, lasciando tutto così com’è”.

Un importante “stop” a questa possibilità è tuttavia arrivato con la sentenza 263/2013 del Tar della Toscana, che, nel giudicare un contenzioso fra il Comune di Prato e Dexia Crediop Spa, fa riferimento all'art. 1, comma 136, della Legge 311/2004.

Questa norma consente alle pubbliche amministrazioni, al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari, di disporre l'annullamento d'ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi, anche se l'esecuzione sia ancora in corso. La stessa disposizione, tuttavia, prevede che, nell'ipotesi di annullamento di provvedimenti incidenti sui rapporti contrattuali o convenzionali con privati, si debbano tenere indenni questi ultimi dall'eventuale pregiudizio patrimoniale derivante e che, comunque, non si possa procedere in tale direzione *dopo tre anni* dall'acquisizione di efficacia da parte del provvedimento originario, anche se la relativa esecuzione sia perdurante.

Una sentenza che, se dovesse fare giurisprudenza, rischia di divenire una pietra tombale sulla possibilità per i comuni di annullare d'ufficio i contratti derivati in essere, essendo questi stati stipulati tutti prima del divieto normativo del 2008 alla sottoscrizione di nuovi derivati.

5.5 Sentenze in materia di derivati

1.LA CASSAZIONE CIVILE FA IL PUNTO DELLA SITUAZIONE SUL TEMA DEI CONTRATTI DERIVATI - 3 novembre 2017

2.LA CORTE D'APPELLO DI TORINO CONFERMA LA CENTRALITA' DELLA NOZIONE DI “CAUSA CONCRETA” NEL CONTRATTO DI SWAP - 2 luglio 2016

- 3. IN MANCANZA DI ESPlicitAZIONE DEL CRITERIO DI CALCOLO DEL MARK TO MARKET, IL CONTRATTO DI SWAP E' NULLO** - 11 aprile 2016
- 4. CORTE INGLESE CONDANNA BANCA SUL CASO DERIVATI-COMUNE DI PRATO** - 11 agosto 2015
- 5. PER IL TRIBUNALE DI MILANO, IL MARK TO MARKET FA PARTE DELL'OGGETTO DEL CONTRATTO DERIVATO** - 25 luglio 2015
- 6. IL DECRETO DI RINVIO A GIUDIZIO PER IL PROCESSO DERIVATI-MERRILL LYNCH-REGIONE PUGLIA (TESTO INTEGRALE)** - 14 gennaio 2015
- 7. LA CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA ANNULLA LE OPERAZIONI IN DERIVATI DEL COMUNE DI CATTOLICA** - 10 settembre 2014
- 8. DERIVATI AL COMUNE DI MILANO. PUBBLICATE LE MOTIVAZIONI DELLA SENTENZA DI APPELLO CHE HA ANNULLATO LE CONDANNE PER TRUFFA** - 7 giugno 2014
- 9. ANCHE IL TRIBUNALE DI TORINO SPOSA LA TESI DELLA NULLITA' DEL CONTRATTO DERIVATO** - 9 febbraio 2014
- 10. PER LA CORTE D'APPELLO DI MILANO IL DERIVATO OTC E' UNA SCOMMESSA LEGALMENTE AUTORIZZATA** - 25 settembre 2013
- 11. LA CORTE D'APPELLO DI TRENTO DICHIARA NULLO UNO SWAP PRIVO DI FUNZIONE DI COPERTURA** - 3 maggio 2013
- 12. TRA UN MUTUO ED UNO SWAP SUSSISTE UN COLLEGAMENTO FUNZIONALE INSCINDIBILE (TRIBUNALE DI BRINDISI, ORDINANZA DEL 29.1.2013)** - 8 aprile 2013
- 13. PER IL TRIBUNALE DI VERONA E' LEGITTIMA LA COMMISSIONE IMPLICITA IN UNO SWAP** - 27 gennaio 2013
- 14. CONDANNA PENALE PER TRUFFA AI DANNI DEL COMUNE DI MILANO (LE MOTIVAZIONI DELLA SENTENZA)** - 19 dicembre 2012
- 15. LA COMMISSIONE IMPLICITA IN UNO SWAP E' UN INDEBITO RIPETIBILE: IL TRIBUNALE DI PESCARA DA' RAGIONE AL COMUNE DI PENNE** - 3 ottobre 2012
- 16. LA CARENZA DI UNA CAUSA CONCRETA RENDE NULLO IL CONTRATTO DI SWAP** - 30 giugno 2012
- 17. IL COMUNE DI ORVIETO OTTIENE LA SOSPENSIONE D'URGENZA DELLE OPERAZIONI IN DERIVATI: UNA CAUSA-PILOTA PER MOLTI ENTI PUBBLICI ITALIANI?** - 17 febbraio 2012

18.MARK TO MARKET, DANNO E TRUFFA CONTRATTUALE AL VAGLIO DELLA CORTE DI CASSAZIONE - 16 dicembre 2011

19.NOTE CRITICHE A CASSAZIONE, SEZIONE II PENALE N. 47421-2011 - 11 dicembre 2011

20.IL TRIBUNALE DI TARANTO RINVIA A GIUDIZIO GLI EX AMMINISTRATORI DEL COMUNE COINVOLTI IN OPERAZIONI IN DERIVATI - 29 novembre 2011

21.LEGITTIMA LA DECISIONE DI UN ENTE LOCALE DI ANNULLARE IN AUTOTUTELA LE OPERAZIONI IN STRUMENTI DERIVATI. IL CONSIGLIO DI STATO DA' (PROVVISORIAMENTE) RAGIONE ALLA PROVINCIA DI PISA - 16 novembre 2011

22.IL TRIBUNALE DI MILANO PRENDE POSIZIONE SUL CONCETTO GIURIDICO DI MARK TO MARKET - 26 luglio 2011

23.DERIVATI ED ENTI LOCALI: QUANDO IL CONTRATTO È NULLO - 23 maggio 2011

24.IL TRIBUNALE DI LECCE ORDINA AD UN ISTITUTO BANCARIO DI SOSPENDERE GLI ADDEBITI SU CONTO CORRENTE E DI RITIRARE LA SEGNALAZIONE ALLA CENTRALE RISCHI - 9 maggio 2011

25.DERIVATI ED ENTI LOCALI: UN'IMPORTANTE PRONUNCIA DEL TAR DI FIRENZE - 23 dicembre 2010

26.IL TRIBUNALE DI BARI SI INTRATTIENE SUL CONCETTO DI "CAUSA CONCRETA" NEL CONTRATTO DI SWAP - 15 luglio 2010

27.IPOTIZZABILE IL REATO DI TRUFFA AI DANNI DI UN COMUNE - 19 marzo 2010

28.PRIMA SENTENZA DELLA CASSAZIONE IN TEMA DI VALIDITA' DELLA DICHIARAZIONE SUL POSSESSO DELLO STATUS DI "OPERATORE QUALIFICATO" - 26 maggio 2009

Fonte Dati:

2017 Ministero dell'economia e delle finanze – Statistiche del Dipartimento del Tesoro. Report 3/5 http://www.dt.tesoro.it/it/debito_pubblico/enti_locali/statistiche.html (visitato in data 11/01/2018)

2015 Audizione: Indagine conoscitiva sugli strumenti finanziari derivati presso la VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati 10 febbraio 2015. Ministero dell'economia e delle finanze – http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/enti_locali/S_tralcio_Audizione_alla_Camera_dei_Deputati_-_febbraio_2015_-_Indagine_conoscitiva_sugli_strumenti_finanziari_derivati.pdf

Bibliografia:

2015 Corte dei Conti. “Indagine conoscitiva sulle tematiche Relative agli strumenti finanziari derivati”, 6 maggio 2015

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2015/audizione_6_maggio_2015.pdf

Cap.6 Comuni in crisi finanziaria (deficit strutturale, pre-dissesto, dissesto)

6.1 Comuni in deficit strutturale

Secondo quanto disposto dall'art. 242 del T.U.E.L. sono in *deficit strutturale* gli enti locali che presentino “gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio rilevabili da un'apposita tabella da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari”.

La definizione e l'aggiornamento dei parametri di deficitarietà avvengono ogni tre anni con decreto del Ministero.

I parametri obiettivo -secondo l'allegato 1 lett. B del D.M. 18/02/2013- riguardano il saldo negativo del risultato contabile di gestione superiore al 5% delle entrate correnti (P1), l'eccessiva quota di residui attivi (P2 e P3), e di residui passivi (P4), l'eccesso di procedimenti di esecuzione forzata (P5), l'eccesso di spesa per il personale (P6), l'eccesso di debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni (P7), di debiti fuori bilancio (P8), di anticipazioni di tesoreria non rimborsate (P9), di ripiano squilibri (P10).

Gli indicatori sopra elencati sono strumenti per monitorare i fattori di squilibrio: fra questi, assumono particolare rilevanza quelli relativi alla gestione dei residui attivi (P2 e P3) che indicano problemi strutturali nella riscossione delle entrate, quello relativo alla gestione dei residui passivi (P4) che indica problemi nella gestione dei pagamenti ordinari, e quello relativo alle anticipazioni di tesoreria non rimborsate (P9) che indica una situazione di squilibrio strutturale di cassa.

Questi indicatori verranno completamente rivisti nei primi mesi del 2018. Quelli nuovi, allo studio dell'Osservatorio sulla finanza locale presso il Ministero dell'Interno, coincideranno con alcuni (8 o 9) degli indicatori sintetici ed analitici che gli Enti Locali hanno l'obbligo di allegare a partire dal Rendiconto 2016.

Dall'ultima rilevazione (Ministero dell'Interno 27/10/2016) risultano in deficit strutturale 67 Comuni, così suddivisi per area geografica: 8 al Nord (12%), 6 al Centro (9%), 28 al Sud (42%), 25 nelle Isole (37%).

6.2 Comuni in pre-dissesto finanziario

In base agli artt. 243-bis e seguenti del T.U.E.L., introdotti dal D.L. n. 174/2012, gli enti locali in crisi strutturale possono evitare la dichiarazione di dissesto finanziario, presentando un piano di riequilibrio pluriennale, con una durata fino a 10 anni e che può prevedere il sostegno dello Stato, attraverso la richiesta di accesso al Fondo di rotazione. In questo caso, aumentano le rigidità sugli obiettivi da rispettare e i controlli sull'applicazione delle misure previste.

Le principali conseguenze sul piano finanziario sono:

- * la copertura del costo dei servizi a domanda individuale, del servizio acquedotto e del servizio smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- * la copertura dei costi di gestione dei servizi a domanda individuale in misura non inferiore al 36%;
- * le norme, sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale previsto per gli enti strutturalmente deficitari.

Con l'approvazione della Legge n. 205 del 27/12/2017 (Legge di stabilità 2018), la possibile durata dei piani di riequilibrio finanziario per i Comuni in pre-dissesto è stata portata a 20 anni.

E' importante ricordare che la normativa sul *pre-dissesto* è stata introdotta con l'obiettivo di evitare la diffusione di dichiarazioni di dissesto a livello locale che avrebbero determinato riflessi negativi sul rating e dunque sulla sostenibilità del debito pubblico nazionale nel pieno della crisi economico-finanziaria globale.

Dall'ultima rilevazione (Ministero dell'Interno 27/10/2016) risultano in pre-dissesto finanziario 151 Comuni, così suddivisi per area geografica: 21 al Nord (14%), 13 al Centro (9%), 89 al Sud (59%), 28 nelle Isole (18%).

Fra loro, la città di Napoli, e i capoluoghi di provincia Savona, Terni, Rieti, Frosinone, Pescara, Benevento, Caserta, Foggia, Reggio Calabria, Messina e Catania.

6.3 Comuni in dissesto finanziario

Il **dissesto finanziario** è stato introdotto per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano con l'articolo 25 del D. L. n. 66 del 2 marzo 1989; in seguito questo istituto si è modificato, seguendo un'evoluzione che lo ha portato a una più precisa definizione con l'art. 244 del Testo Unico 267 del 2000.

Detto articolo stabilisce che si ha **dissesto finanziario** quando il Comune *“non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili oppure esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte”*.

In pratica, sono due differenti presupposti a poter determinare lo stato di dissesto: l'incapacità funzionale o l'insolvenza.

Il dissesto finanziario di un ente locale non può essere equiparato al fallimento di un'impresa privata: l'ente locale non può cessare di esistere.

In caso di dissesto, si crea semplicemente una frattura tra passato e futuro. Infatti, pur tenendo conto delle esigenze dei creditori dell'ente, occorre sempre considerare la necessità di assicurare al Comune la continuità di esercizio, in quanto gli squilibri economici finanziari che hanno causato lo stato di crisi dell'ente, non possono portare ad una forzata cessazione della sua attività.

Di conseguenza, il dissesto finanziario di un Comune è una procedura che coinvolge sia la politica che il mondo economico-finanziario.

Gli oneri pregressi (compresi i residui attivi e passivi non vincolati), sono estrapolati dal bilancio comunale e passati alla gestione straordinaria. Un apposito Organo, nominato dal Presidente della Repubblica, si incarica delle insolvenze, attraverso la redazione di un piano di estinzione con il quale viene azzerata la situazione che ha creato il deficit, mentre l'Ente Locale con il suo consiglio eletto inizia una nuova vita finanziaria.

La normativa sul risanamento prevede la sospensione della decorrenza degli interessi sui debiti ed il blocco delle azioni esecutive. Pertanto tutti gli Enti Locali che dichiarano il dissesto, devono provvedere con risorse finanziarie proprie.

L'ente locale, una volta attivata la procedura del dissesto, deve obbligatoriamente adeguare le imposte, le tasse locali, le aliquote e le tariffe di base nella misura massima prevista dalla legge.

Per quanto riguarda il personale dipendente, l'Ente è tenuto a ridimensionare l'organico collocando in disponibilità gli eventuali dipendenti in soprannumero (la proporzione è di 1 dipendente per 93 abitanti). Per questi dipendenti, il Ministero garantisce un contributo pari al trattamento economico per cinque anni come previsto dall'Art 265 del T.U.. La liquidazione dei debiti, salvo eccezioni, con una percentuale prevista dall'Art. 258 del T.U., va dal 40% al 60%.

Le conseguenze di cui sono passibili gli amministratori che la Corte dei Conti avrà individuato come i responsabili del dissesto, prevedono che essi non possano ricoprire, per un periodo di dieci

anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati.

In particolare, i sindaci ritenuti responsabili non sono candidabili per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento nazionale e del Parlamento europeo; inoltre non possono altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Dall'ultima rilevazione (Ministero dell'Interno 27/10/2016) risultano in dissesto finanziario 107 Comuni, così suddivisi per area geografica: 1 al Nord (1%), 6 al Centro (6%), 78 al Sud (73%), 22 nelle Isole (21%). Tra loro, Caserta, Potenza e Taranto.

Il quadro generale che emerge è di una situazione di crisi finanziaria diffusa prevalentemente nelle regioni del Sud e nelle Isole (Sicilia, in particolare) e concentrata soprattutto in enti di piccole dimensioni, anche se non mancano le grandi città come Napoli e Catania (rispettivamente terza e decima in Italia per numero di abitanti).

Un'ultima annotazione sull'evoluzione storica del dissesto: nel periodo 1989-2016 sono stati 556 gli enti ad aver dichiarato dissesto e la curva temporale mostra come si sia passati dai 125 dissesti dichiarati nel 1989 (anno di entrata in vigore della normativa) ad un progressivo calo negli anni successivi, fino ad un valore prossimo allo zero per il periodo 2000-2008. Nel periodo 2008-2016 le dichiarazioni di dissesto sono tornate ad aumentare, in maniera sensibile e costante.

Cap.7 Elenco rapporti e ricerche

7.1 I territori in cifre

Ogni anno vengono pubblicati numerosi rapporti e documenti sulla finanza pubblica locale, un patrimonio preziosissimo di dati e informazioni che documentano gli effetti delle politiche pubbliche sui territori.

Tra i rapporti annuali si segnalano quelli pubblicati dalla Corte dei Conti; ad esempio, nel mese di aprile, viene pubblicato il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, nel quale viene fornito un quadro molto approfondito sulla finanza pubblica nazionale e locale e sui risvolti che l'azione pubblica ha sul sistema economico e sociale e quindi, direttamente o indirettamente, sul benessere della collettività.

Numerosi sono anche i rapporti prodotti e pubblicati dall'IFEL – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, spesso focalizzati anche su tematiche specifiche: società partecipate, appalti pubblici, tributi locali, ecc.

Di seguito viene proposto un elenco, ovviamente non esaustivo, di rapporti e documenti utili ad approfondire le tematiche affrontate in questo documento.

7.2 Elenco di alcuni rapporti e ricerche

Rapporto IFEL "Il Bilancio 2017"

<http://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/8996-il-bilancio-2017>

Rapporto IFEL "La finanza comunale in sintesi - Rapporto 2017"

<http://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/8997-la-finanza-comunale-in-sintesi-rapporto-2017>

Rapporto IFEL " La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato Edizione 2017"

<http://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/8995-la-dimensione-comunale-del-partenariato-pubblico-privato-edizione-2017>

Corte dei Conti "Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali - Esercizio 2015" Vol. I

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2017/delibera_4_2017_Vol_I.pdf

Corte dei Conti "Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali - Esercizio 2015" Vol. II

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2017/delibera_4_2017_Vol_II.pdf

Corte dei Conti "Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali - Esercizio 2015" Vol. III

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2017/delibera_4_2017_Vol_III.pdf

Cassa Depositi e Prestiti "Finanza locale - Rapporto 3/2017"

<https://www.cdp.it/media/studi/finanza-locale/finanza-locale---rapporto-32017.kl>

su spesa personale Enti Locali:

Corte dei Conti - deliberazione n.21/2017 sezione Autonomie

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2017/delibera

[_21_sezaut_inpr_2017.pdf](#)

sugli organismi partecipati degli Enti Locali:

Corte dei Conti - deliberazione n.27/2017 sezione Autonomie

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2017/delibera_27_2017.pdf

per saperne di più su principi contabili/schemi di bilancio della nuova contabilità armonizzata

http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/arconet/index.html

per studi/ricerche finanza locale Ministero dell'Interno

<http://finanzalocale.interno.it/docum/istrc.html>

Il presente kit per l'audit sul debito locale è frutto di un gruppo di lavoro composto da Simona Repole, Marco Bersani, Corrado Conti e Francesco Silvi