FSI

Fronte Sovranista Italiano

LA DISCIPLINA DELLE FINANZE DEI COMUNI

email: italiasovrana@gmail.com
www.frontesovranista.it

LA DISCIPLINA DELLE FINANZE DEI COMUNI

ANALISI

I Comuni e le Province sono enti pubblici espressamente previsti dalla Costituzione ed operano per il perseguimento e la cura degli interessi della comunità locale di riferimento.

A tale scopo essi sono dotati, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V introdotta nel 2001 (Legge Cost. n. 3 del 18 ottobre 2001), di molteplici e forti forme di autonomia: principalmente autonomia normativa (statutaria e regolamentare), organizzativa (autogoverno) e finanziaria.

Occorre tuttavia valutare se tali forme di autonomia rappresentino un effettivo punto di forza per il nuovo assetto delle competenze ripartite sul territorio.

a. L'autonomia normativa

Lo Statuto comunale, la cui adozione è costituzionalmente prevista, deve rispettare non solo la Costituzione ed i principi generali in materia di organizzazione pubblica, ma anche quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, che prevede la competenza esclusiva statale in tema di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Se da una parte ciò conferma la natura di fonte di livello secondario dello Statuto comunale, tuttavia, dall'altra, la sottoposizione ai soli "principi" e "norme fondamentali" garantisce all'ente locale un'autonomia, relativamente alla normativa di attuazione e integrazione, che le leggi statali o regionali non possono violare: si delinea quindi una situazione di divisione delle competenze.

Lo stesso si può dire per i regolamenti; infatti per l'art. 117 della Costituzione la potestà regolamentare spetta alle Regioni nelle materie che non sono di competenza statale, ma i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

L'organizzazione e lo svolgimento dei servizi comunali sono demandati a regolamenti comunali e tale competenza non può essere violata: neanche fonti primarie (leggi statali o regionali), che pure sono sovraordinate gerarchicamente (né tantomeno altre fonti secondarie, ad esempio regolamenti statali o regionali) possono spingersi troppo a fondo nel disciplinare organizzazione e funzioni comunali, la cui disciplina di dettaglio è riservata ai Comuni.

Quindi Statuto e regolamenti comunali sono fonti secondarie, sottoposte alla Costituzione e alle fonti primarie: tuttavia queste ultime non possono invadere lo spazio riservato dalla Costituzione allo Statuto e ai regolamenti comunali, che quindi si pongono in un rapporto con gli altri enti non solo di gerarchia, ma anche di competenza.

b. L'autonomia finanziaria

La Costituzione, nel testo successivo alla riforma del 2001, detta importanti principi sul funzionamento delle autorità locali.

Art. 118

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Art. 119

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

email: italiasovrana@gmail.com
www.frontesovranista.it

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e ***secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario****.*

Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i princìpi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento*, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.*

È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

* * *

L'art. 119 Cost. attribuisce autonomia finanziaria di entrata e di spesa agli enti locali, autonomia in forza della quale essi finanziano integralmente le funzioni affidate o delegate.

Viene stabilita pertanto una stretta correlazione fra funzioni amministrative, più semplicemente i compiti per il perseguimento dell'interesse pubblico assegnati ai Comuni, e autonomia finanziaria: al concetto di autonomia finanziaria viene attribuito un significato positivo, in quanto sembra assumere, nelle intenzioni della riforma, un valore decisivo per il miglior assolvimento delle funzioni.

Vedremo di seguito come in realtà tale autonomia venga ad assumere una **valenza opposta**.

L'applicazione di detto principio, di fatto, ha pesantemente rimodulato la composizione delle entrate correnti comunali, incrementando il peso percentuale delle entrate proprie (in particolare tributarie) a svantaggio del peso percentuale dei trasferimenti (secondo l'ultima relazione della Corte dei Conti sez. Autonomie, oramai l'incidenza delle entrate tributarie sul totale delle entrate comunali di parte corrente è pari al 65%).

c. Inquadramento storico del finanziamento delle autonomie locali

La riforma del sistema tributario italiano del 1972 accentrò fortemente il prelievo fiscale all'erario dello Stato. Gli enti locali erano indebitati oltre misura ed erano dipendenti dai finanziamenti statali. Lo Stato annualmente consentiva agli enti locali di ripianare i loro disavanzi di bilancio ricorrendo a mutui con la Cassa Depositi e Prestiti e con altri Istituti di credito, i cui oneri erano a carico degli enti stessi. In quegli anni, il 90% dei mutui concessi dalla Cassa agli enti locali era costituito da mutui per il ripiano dei bilanci (quindi in sostanza per spese correnti).

Con il decreto del gennaio 1977 conosciuto come ***decreto Stammati 1*** (D.L. n. 2 del 17 gennaio 1977, convertito nella L. n. 62 del 17 marzo 1977), lo Stato centrale pose fine alla grave situazione debitoria dei Comuni italiani, facendosi carico di pagare le rate di ammortamento contratte per i mutui pregressi dai Comuni, mentre il debito a breve venne consolidato (sostanzialmente gli scoperti di conto con il sistema bancario vennero convertiti in mutui presso la Cassa Depositi e Prestiti) e furono poste restrizioni per l'assunzione di nuovi mutui.

Con il successivo decreto emesso nel mese di dicembre dello stesso anno, conosciuto come ***Stammati 2*** (D.L. n. 946 del 29 dicembre 1977, convertito nella L. n. 43 del 27 febbraio 1978), si ebbe una svolta fondamentale nei rapporti tra finanza statale e finanza locale: venne infatti sancito l'obbligo di deliberare il bilancio in pareggio e si fissò un limite di espansione della spesa corrente degli enti locali, stabilito in una percentuale rispetto alle spese del precedente periodo amministrativo. Iniziò così il finanziamento della spesa locale da parte dello Stato centrale mediante gli istituti dei trasferimenti correnti ed il criterio della spesa storica, ossia del ripiano del fabbisogno denunciato da ogni singolo ente in ordine alle proprie spese, prescindendo dall'analisi della loro consistenza e del loro utilizzo.

In tal modo si sviluppò un sistema di gestione pubblica basato sul principio della spesa storica: gli enti potevano programmare le proprie spese imputando sul bilancio di previsione un ammontare di spesa almeno pari a quella sostenuta negli anni passati. Fino ai primi anni '90, infatti, e soprattutto sino all'introduzione dell'ICI a decorrere dal 1993, la finanza locale italiana è stata un sistema a finanziamento derivato, basato cioè unicamente sui trasferimenti statali: a fine 1988, le entrate tributarie e tariffarie (entrate proprie) rappresentavano solo il 18% delle entrate correnti degli enti locali, mentre i trasferimenti statali e regionali superavano il 70% fino a raggiungere praticamente l'80% del totale delle entrate correnti.

Questo per quanto riguardava le **entrate correnti**. **Per la parte investimenti**, invece, il ruolo principale era svolto dalla **Cassa Depositi Prestiti** che, grazie alla raccolta del risparmio postale, aveva la principale funzione di erogare il credito a medio e lungo termine, a condizioni più favorevoli rispetto a quelle vigenti nel settore bancario.

Due interventi legislativi degli anni '90 determinarono uno stravolgimento di questo sistema, consentendo alle

amministrazioni pubbliche locali di rivolgersi al mercato privato dei capitali per il reperimento delle risorse indispensabili per il finanziamento degli investimenti: la Legge n. 403/90 e la Legge n. 724/94 (Legge Finanziaria 1995).

Con l'emanazione della Legge n. 403/90 cessò, infatti, il monopolio della Cassa Depositi e Prestiti quale unico istituto finanziatore istituzionale: agli enti locali fu così consentito di rivolgersi al mercato dei prodotti finanziari degli istituti di credito, senza necessità di dover preventivamente accedere alle offerte dell'istituto pubblico.

Con la Legge Finanziaria del 1995 e, nel 1996 con il decreto del Ministero del Tesoro n. 420 e successivo regolamento della Banca d'Italia, venne disciplinata l'emissione di prestiti obbligazionari da parte degli enti locali.

Altro elemento di dissonanza rispetto al sistema a finanza derivata istituito con i due decreti Stammati, fu la modifica del ruolo che la Cassa Depositi e Prestiti aveva svolto per lunghi anni. Al tempo delle riforme Stammati, sul piano formale, la Cassa era sempre stata subordinata gerarchicamente allo Stato, essendo direzione generale del Ministero del Tesoro (o in alcuni periodi del Ministero delle Finanze); mentre, sul piano sostanziale economico patrimoniale, era una istituzione autonoma e separata dallo Stato. Nel 1984 (L. n. 887 del 22 dicembre 1984, art. 6 comma 12) gli enti locali dovevano – in via prioritaria – presentare domanda di mutuo alla Cassa e – solo dopo espresso diniego – potevano rivolgere domanda di mutuo ad altro istituto di credito autorizzato. In tal modo si era creato, in favore della Cassa, un regime di quasi-monopolio del mercato del credito locale. In seguito a tale normativa la fetta di mercato del credito locale della cassa era salita repentinamente a circa l'85% per tutti gli anni '80.

Nel 1996 si è avuto un repentino cambio nella contabilità e nel bilancio per effetto delle direttive comunitarie (Dir. n. 78/660/CEE e n. 83/349/CEE relative ai conti annuali e consolidati delle società, attuata con D.Lgs. n. 127/1991). Da quell'anno i bilanci della Cassa sono divenuti comparabili con quelli degli istituti di credito della UE. Infine, **l'art. 5 del D.L. n. 269/2003** (convertito in L. n. 326 del 24 novembre 2003) **ha trasformato la Cassa in Società per Azioni** e ha suddiviso e distinto la sua attività in due rami: uno tradizionale ed uno, innovativo, volto al finanziamento delle infrastrutture e degli investimenti nei servizi pubblici gestiti da privati o con la partecipazione di privati.

Oggi la Cassa offre ai Comuni italiani condizioni di credito addirittura **più sfavorevoli** (tasso nominale intorno al 5% per i mutui a lunga scadenza a tasso fisso), rispetto a quelle che il settore bancario privato offre a qualsiasi investitore, in quanto è chiamata a perseguire il **fine di lucro** e a distribuire **dividendi** agli azionisti, cioè il Ministero del Tesoro (circa 80%) e varie Fondazioni bancarie (soggetti di diritto privato).

A fronte di ciò, nel corso degli anni v'è stata una **progressiva** e sempre più significativa **limitazione dei trasferimenti statali**, nonostante siano invece **aumentati i compiti** che gli enti locali sono stati chiamati a svolgere.

d. L'autonomia di spesa

Dagli anni '90 ed ancor più con la riforma costituzionale avvenuta con L. n. 3/2001, si è abbandonato il concetto di finanza *derivata* per attuare un modello di finanza *c.d. decentrata*, in attuazione del federalismo fiscale ed in ossequio al principio di sussidiarietà, secondo cui le funzioni amministrative sono attribuite in via principale ai Comuni (come proprie), cioè al livello di governo più vicino al cittadino *("le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni"*). In tale modello i Comuni finanziano le proprie funzioni attraverso i tributi propri e la compartecipazione di tributi erariali riferibili al loro territorio (v. ad es. addizionale IRPEF dei soggetti residenti).

Tali risorse, come detto, devono consentire «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»: è stato così costituzionalizzato il principio della **sufficienza delle risorse rispetto al fabbisogno necessario per l'esercizio dei compiti attribuiti a ciascun ente territoriale**.

In altre parole, nel nuovo assetto costituzionale, lo Stato, attraverso una legge di coordinamento, è chiamato ad individuare, previa determinazione dei livelli essenziali di prestazione e del costo delle funzioni fondamentali, la percentuale del proprio gettito fiscale da cedere, nonché a riservare alcune aree di prelievo agli enti territoriali.

e. La spesa per investimenti nel nuovo assetto organizzativo

Gli enti locali **possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento (art. 119 Cost., comma 6)**.

Tale vincolo, seppur astrattamente ed ipoteticamente virtuoso, in quanto volto a legare l'indebitamento a lungo termine alla realizzazione di opere di investimento (anche se nella prassi non sempre le opere si rivelano funzionali alle necessità della comunità amministrata), finisce invece per evidenziare le falle e l'incoerenza del sistema, tant'è che negli ultimi anni è stato parzialmente aggirato con una serie di disposizioni del legislatore nazionale: ad esempio con la c.d. "anticipazione di liquidità" (D.L. n. 35/13), si è consentito ai Comuni di ricorrere ad un prestito a lungo termine (mutuo trentennale da stipularsi con la Cassa Depositi e Prestiti) per fronte ai debiti con i propri fornitori pendenti al 31 dicembre 2012. Si è evidentemente trattato di un indebitamento a lungo termine per fare fronte a spese di parte corrente, determinato dalla necessità di scongiurare azioni esecutive nei confronti dell'ente per il pagamento dei debiti scaduti, che avrebbero potuto portare anche alla dichiarazione di dissesto.

Si è consentito pertanto agli Enti Locali di fronteggiare un'emergenza, prorogando il tempo di pagamento (distribuito secondo un piano di ammortamento) e sostituendo al contempo il soggetto creditore: non più il singolo fornitore, bensì la

Cassa Depositi e Prestiti, che ha assunto un ruolo sempre più strategico per il funzionamento del sistema delle autonomie locali.

Ma come si è potuta determinare una condizione che ha imposto sostanzialmente al legislatore nazionale di derogare al precetto del divieto di indebitamento per spese di parte corrente?

f. La rilevanza dei flussi di cassa

Nel quadro vigente ciò che più preoccupa e impedisce, di fatto, lo svolgimento delle funzioni amministrative assegnate ai Comuni, è (e sarà sempre più in futuro) non tanto il vincolo del c.d. *"patto di stabilità interno"*, quanto piuttosto l'andamento delle entrate effettive (incassi) e dei pagamenti, con particolare riferimento alle spese correnti (cioè non di investimento).

Vediamo perché. Il patto di stabilità a competenza mista, come in vigore fino all'anno finanziario 2015, **valorizza gli accertamenti per la parte corrente e le riscossioni per la parte capitale.** Quindi, per la parte delle entrate correnti ciò che rileva (per il rispetto del patto) è l'accertamento dell'entrata, non l'effettiva riscossione. Ne discende che per rispettare il patto di stabilità basta iscrivere in bilancio maggiori entrate indipendentemente dal fatto che poi le stesse vengano effettivamente introitate sul c/c di tesoreria.

Il vero termometro dell'andamento finanziario del Comune è proprio il c/c di tesoreria: la cassa.

Nel nuovo assetto istituzionale ridisegnato dalla riforma dell'art. 119 Cost., infatti, i Comuni devono fare conto principalmente sulle risorse proprie. La differenza con il precedente sistema è notevole: mentre l'erogazione del trasferimento statale è certa (magari differita nel tempo), la riscossione del tributo è interessata dal fenomeno dell'evasione o dell'insolvenza del contribuente. Nel sistema delle autonomie locali poi, il divieto di indebitamento per far fronte alle spese correnti, al contrario di quanto concesso allo Stato centrale, pregiudica ancor di più il raggiungimento dell'equilibrio di cassa. I Comuni non possono ricorrere al debito a lungo termine per fare fronte a eventuali minori entrate di parte corrente. Possono al più, come vedremo, fare ricorso al debito a breve (anticipazione di tesoreria).

Pertanto, la recente riforma della *c.d. contabilità finanziaria armonizzata*, impone l'iscrizione in bilancio di fondi rischio, che altro non sono se non limiti alle capacità di spesa. Per risultare in equilibrio di cassa **le uscite devono dimostrarsi inferiori rispetto alle entrate accertate** (ovvero la somma delle spese preventivate in bilancio e dei fondi rischi dovrà pareggiare le entrate presunte). Tale innovazione (l'iscrizione in bilancio di fondi rischi dal lato della spesa) è sostanzialmente in vigore a partire dall'anno fiscale 2015.

L'andamento negativo dei flussi di cassa ha richiesto quindi, ancora una volta, l'intervento del legislatore nazionale per non far cedere il sistema, attraverso **l'aumento del limite di anticipazione di tesoreria** (l'indebitamento a breve con la banca), passato **da 3/12 a 5/12 delle entrate correnti** accertate nell'ultimo bilancio approvato (ciò per gli anni finanziari 2015 e 2016).

In pratica è stato concesso ai singoli Comuni di aumentare l'indebitamento a breve (lo scoperto di conto) **con il proprio tesoriere** (la banca cui è stato affidato in concessione il servizio di tesoreria). **L'effetto è aumentare il debito e pagare maggiori interessi compromettendo in modo strutturale l'equilibrio fra entrate e spese, con il solo obiettivo di rimandare l'insorgenza della crisi**: solo il taglio delle spese, infatti, potrebbe consentire il riequilibrio dello scompenso che si viene nel tempo a creare fra gli importi previsti e poi accertati dal lato delle entrate e gli incassi effettivamente realizzati in corso d'anno.

Altro intervento straordinario, verificatosi nel 2015, è stata l'offerta della Cassa Depositi e Prestiti di rinegoziare mutui già concessi con durata residua superiore ai 5 anni (offerta che ha trovato il presupposto in una norma approvata in corso d'anno). Ai Comuni è stato così concesso di rinegoziare, ovvero di rideterminare i piani di ammortamento allungandone la scadenza (fino al 2040!), abbassando il tasso nominale (comunque superiore al tasso di mercato praticato dalle banche) e garantendo la c.d. "*invarianza finanziaria".*

Quest'ultimo concetto, di oscura matrice, sta ad indicare un criterio di equità fra il beneficio (concesso al debitore) di spostare nel tempo l'adempimento totale del debito e quello di corrispondere (al creditore) una maggior somma per interessi. Gli effetti in termini assoluti, tuttavia, **produrranno un maggior pagamento degli interessi**, anche se spalmati nel corso del tempo. Per incentivare l'adesione, inoltre, ai Comuni la legge ha consentito di non pagare la rata di ammortamento (che è semestrale) in scadenza a dicembre 2015, comprensiva quindi anche della quota capitale, rimandando e spalmando detto pagamento. Per avere un beneficio nel breve, i Comuni aderenti corrisponderanno una maggior somma di interessi nel futuro, con l'inevitabile conseguenza di **comprimere la discrezionalità nell'erogazione dei servizi alla cittadinanza amministrata**.

Si può, pertanto, rilevare e denunciare, in particolare nell'ultimo triennio, una corsa a rimandare nel tempo alcuni adempimenti (pagamenti) e autorizzare un maggior indebitamento a breve per fare fronte alla situazione di crisi che sempre più si sta andando a determinare.

g. Il livello di erogazione dei servizi pubblici locali

Poiché la Costituzione riserva al livello comunale il conferimento delle funzioni amministrative, ogni singolo Comune è

libero di esercitare il relativo potere al fine di meglio rispondere alle esigenze dei propri residenti, con il solo limite di provvedere ad autofinanziarle. È vigente un elenco di **funzioni necessarie**, stabilito dal legislatore nazionale in forza di espressa riserva sancita dall'art. 117 Cost., i cui **contenuti** sono stati tuttavia **rivisti (al ribasso)** nel corso del tempo.

Il perché è di facile comprensione: la minore capacità dei Comuni di finanziare i servizi e le funzioni, comporterà necessariamente un minore indice di prestazione dei servizi ritenuti indispensabili per il benessere della popolazione residente.

L'andamento negativo della finanza (autonoma) locale incide sul livello delle prestazioni (pubbliche) rese alla cittadinanza sia in termini quantitativi che qualitativi, in un rapporto di causa/effetto. L'autonomia finanziaria – nell'attuale assetto – incide sull'autonomia organizzativa.

Altro aspetto rilevante in tale disastroso scenario è la corsa alla riduzione, anche illegittima, dei trasferimenti, statali e regionali, agli enti locali (Province e Regioni) chiamati all'espletamento delle funzioni amministrative, laddove non correlati ad una pari riduzione di competenze.

Ciò ha inevitabilmente portato all'insorgenza di un **contenzioso** fra l'organo tenuto al trasferimento e l'organo destinatario.

Sul punto, di rilievo appaiono le recenti sentenze della Corte Costituzionale (sentenza n. 10/16 e 188/15): in particolare con la prima la Consulta (chiamata a pronunciarsi su un contrasto tra Regione Piemonte e Province) ha preliminarmente ritenuto ammissibile l'ordinanza di remissione esponendo il principio secondo cui *"l'evoluzione legislativa in materia finanziaria ha presentato sovente fattispecie in cui anche **attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti novativi dell'ordinamento**. **Questi ultimi costituiscono scelte allocative di risorse, suscettibili di sindacato in quanto rientranti «nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte**".* Nel merito la Corte ha ritenuto violati gli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost., sulla base dei principi che *"l'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni conferite alle Province piemontesi si riverbera sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con i parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse. **La lesione dell'autonomia finanziaria si riflette inevitabilmente sul buon andamento dell'azione amministrativa** «in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite» parimenti risulta violato l'art. 3 Cost. sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi".*

* * *

Di seguito si indica l'elenco vigente delle "*Funzioni fondamentali dei Comuni*" (D.L. n. 95/2012 "spending review") ai sensi dell'art. 117 let. p) della Costituzione:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale».

Fin quando il Comune riuscirà a mantenere un equilibrio finanziario, sarà in grado di mantenere alto il livello dei servizi e delle funzioni, non limitandosi alle funzioni essenziali (la cui definizione, come si può notare, è alquanto generica), dopodiché dovrà inevitabilmente attestarsi sul livello necessario stabilito dall'elenco riportato: a quel punto ricorrerà probabilmente alla misura di adottare il **livello massimo di tassazione** per i tributi propri.

L'esempio del **servizio farmaceutico comunale** può essere chiarificatore delle implicazioni.

La disciplina di settore riserva ai Comuni la possibilità di optare per una sede vacante nel proprio territorio (fino a un massimo del 50% delle sedi farmaceutiche presenti).

Semplificando, al Comune viene lasciata la possibilità di decidere se istituire un servizio farmaceutico comunale

(farmacie comunali), che può scegliere poi di esercitare secondo le varie modalità stabilite dall'ordinamento: in economia, con società mista, con società interamente partecipata/in house, in concessione a privato.

Esercitando tale opzione il Comune può influire sulle politiche di gestione della farmacia e di dispensamento dei farmaci non in convenzione con il servizio sanitario nazionale, ovvero i c.d. farmaci di fascia C che, essendo considerati non essenziali per la salute umana, sono interamente a carico del cittadino. Un *privato* che svolge il servizio in concessione, al contrario, stabilisce i prezzi e le proprie politiche di mercato con l'unico obiettivo di massimizzare l'utile. L'istituzione del servizio farmaceutico comunale, quindi, può servire a calmierare i prezzi e garantire gli approvvigionamenti, cosa impossibile per un privato in alcune sedi disagiate (con un basso fatturato).

La crisi finanziaria determinata dal nuovo assetto istituzionale potrebbe in definitiva costringere molte amministrazioni a privarsi di servizi strategici come quello farmaceutico.

Ancor più preoccupante è, tuttavia, lo spettro del dissesto che rischia di travolgere, negli anni a venire, sempre più Comuni.

h. Il dissesto e gli altri istituti preliminari

L'istituto del dissesto si differenzia dalle procedure concorsuali che interessano le società di capitali in quanto non è volto primariamente a soddisfare gli interessi dei creditori, bensì a garantire la continuità nell'espletamento delle funzioni cui l'ente è destinato.

Il dissesto determina quindi:

- una gestione straordinaria nelle mani di un organo di nomina ministeriale, per quanto riguarda attività e passività antecedenti alla data di dichiarazione;

- una gestione ordinaria che si dovrà preoccupare non solo di riportare la parte finanziaria in equilibrio, ma anche di produrre un avanzo con cui andare a finanziare, almeno in parte, la gestione straordinaria.

Con la dichiarazione di dissesto la comunità locale perde l'autonomia politica per tutti i rapporti non esauriti alla data di dissesto, che vengono gestiti da un organo non di nomina elettiva: indirettamente la perdita di autonomia politica incide anche sulla futura programmazione, almeno per il primo quinquennio, in quanto rende necessaria l'approvazione del Ministero competente affinché le scelte dell'organo elettivo diventino efficaci.

È prevedibile che molti Comuni saranno indotti nei prossimi anni a dichiarare dissesto.

La disciplina sul dissesto, peraltro, così come originariamente concepita, presenta diversi profili di difficile armonizzazione con quanto stabilito nell'art. 119 della Costituzione.

Sullo sfondo delle norme sul dissesto vi era una finanza locale essenzialmente "derivata" e lontana dal riconoscimento dell'autonomia finanziaria locale imposta dal nuovo testo costituzionale. I trasferimenti erariali, quando in origine il legislatore introdusse questo istituto (con la riforma fiscale del 1973), coprivano fino all'85% della spesa degli enti locali.

Recita l'art. 244, comma 1, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267: "*Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente **(1)** non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili **(2)** ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'art. 193, nonché con le modalità di cui all'art. 194 per le fattispecie ivi previste*".

Pertanto, si può parlare di dissesto di Comuni non soltanto in presenza di uno stato di insolvenza, e cioè dell'incapacità dell'ente di onorare i suoi debiti, ma anche allorché esso si trovi nell'impossibilità di assolvere le funzioni ed i servizi indispensabili di sua competenza, nel senso che l'impossibilità ad assolvere le funzioni ed i servizi indispensabili ricorre anche allorché sarebbero disponibili le risorse a ciò necessarie, ma queste sono rese indisponibili dalla necessità di onorare i debiti già contratti.

A connotare lo stato di dissesto, pertanto, può esservi anche una insolvenza che si potrebbe chiamare "relativa", perché le risorse per far fronte a eventuali impegni assunti con fornitori (ad esempio) potrebbero anche esservi, ma non sarebbero comunque utilizzabili a questo fine, perché devono essere impiegate per garantire le funzioni ed i servizi indispensabili.

A determinare il dissesto non è la circostanza che non siano esercitate tali funzioni o non siano garantiti tali servizi, quanto piuttosto che non sia possibile esercitare le prime e garantire i secondi: ciò significa che a venire in rilievo è esclusivamente un problema di insufficienza delle risorse disponibili, per cui la possibilità o meno di svolgere tali funzioni e di garantire tali servizi va valutata esclusivamente sul terreno finanziario.

Dunque, "l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili" quando si trova in una condizione in cui **la struttura della sua spesa è talmente rigida che, per ristabilire il pareggio, è necessario ridurre le spese in modo tale che, alla fine, quanto è, o quanto potrebbe essere stanziato per i servizi indispensabili, risulta inferiore ai finanziamenti conferiti, a tal fine, dallo Stato.**

Quanto al secondo presupposto del dissesto, quello relativo all'insolvenza dell'ente, si può ricordare che esso ricorre in presenza di debiti liquidi ed esigibili a carico dell'ente, che siano ancora da riconoscere e coprire o comunque da adempiere, ed ai quali l'ente non sia in grado di far fronte né mediante l'impiego, per l'anno in corso e per i due

successivi, delle proprie entrate e disponibilità (ad eccezione di quelle con vincolo di destinazione e, logicamente, ad eccezione di quelle necessarie al finanziamento delle "funzioni e dei servizi indispensabili") e dei proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio disponibile (art. 193, comma 3), né mediante la rateizzazione triennale di tali debiti (art. 194, comma 2).

Nel disegno normativo tracciato dalla legge di delega (sul federalismo) si pone sempre più l'accento sulla responsabilità di tutti i livelli di governo a fronte della riconosciuta autonomia di entrata e di spesa.

In particolare, **in questo quadro non sembra rimanere alcuno spazio per l'intervento statale finalizzato al risanamento degli enti locali dissestati, ma anzi sembra profilarsi** un inasprimento con la previsione di un **sistema sanzionatorio addirittura anticipato** rispetto allo stato di dissesto o **anche alla sola condizione di ente strutturalmente deficitario**.

Infatti, una volta superato il quinto dei dieci parametri stabiliti da un decreto del Ministero dell'interno per misurare la deficitarietà strutturale dell'ente e la "*rigidità della struttura della spesa"*, scatta la dichiarazione di deficitarietà, a cui consegue l'inizio di un percorso di controllo volto a:

- ridurre la dotazione di personale;

- imporre l'incremento delle aliquote dei tributi;

- assicurare un alto finanziamento dei servizi a domanda individuale (trasporto, servizi scolastici, ecc.);

- ridurre l'offerta di funzioni e servizi.

Nel caso in cui si fosse impossibile rientrare, rimarrebbe forse, al limite, spazio per misure straordinarie a favore di enti delle Regioni disagiate, che potrebbero fondarsi sull'art. 119 Cost., ai sensi del quale: "*Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni,* ***lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni****."*

CONCLUSIONI E PROPOSTE

1. Il principio del federalismo dei Comuni, sottoposto a un'analisi logica, scevra da condizionamenti ideologici, si rivela un disvalore anziché un valore, già sul piano astratto e teorico, a prescindere dal concreto fallimento sopra evidenziato, che è stato senza dubbio accentuato dalla lunga depressione economica che da otto anni ci attanaglia.

Infatti, stabilire, a livello costituzionale, che "*I Comuni… hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei… bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*" (art. 119, I co.), che "*I Comuni… stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri… Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*" (II co.), che "*La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante*" (III co.) e che "*Le risorse di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni… di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*" (IV co.), significa che i servizi pubblici erogati dai Comuni, per decisione assunta a livello costituzionale, variano per quantità e qualità (anche) in base alla capacità fiscale dei loro territori.

Infatti, o il "*fondo perequativo*" previsto dal terzo comma dell'art. 119 Cost. è destinato a svolgere la funzione di riequilibrare completamente la diversa capacità fiscale, e allora il federalismo fiscale sarebbe una finzione (ma le cose non stanno così), o il fondo perequativo è destinato a svolgere un ruolo marginale e non deve comunque realizzare una perequazione totale, e allora si avrà federalismo fiscale ma i cittadini dei Comuni con minori capacità fiscali avranno minori servizi e lo Stato sarà costituzionalmente esonerato da realizzare il principio di eguaglianza, mediante i necessari trasferimenti.

La seconda alternativa, che è quella reale e voluta, spingerà lentamente verso sempre maggiori squilibri, tra Comuni e Comuni, per quanto riguarda il livello quantitativo e qualitativo dei servizi, genererà nomadismo da Comuni più poveri a Comuni più ricchi, renderà inutili alcuni investimenti strutturali realizzati nei Comuni più poveri, e concorrerà a minare il sacro principio secondo il quale la Repubblica è unica e indivisibile, suscitando continue contestazioni nelle aree svantaggiate.

2. La scelta della riforma costituzionale del 2001, che ha impattato sul sistema della finanza locale scegliendo il passaggio ad un modello a *c.d. finanza decentrata*, sta rivelando a pieno i suoi effetti negativi, alla fine di un ciclo recessivo che interessa il Paese oramai da quasi un decennio a questa parte.

In questa situazione gli enti locali non hanno - di fatto - altra scelta, altra leva, per rispettare gli obiettivi ad essi imposti, che agire sul lato delle spese e pertanto tagliare servizi e funzioni esercitate ovvero diminuirne la copertura dei costi, chiedendo una maggiore compartecipazione agli utenti (vedi il caso dei servizi pubblici a domanda individuale, quali ad

esempio quelli in ambito scolastico, ovvero il servizio di trasporto).

Si può sostenere quindi che lo Stato centrale tende a scaricare sul sistema delle autonomie i vincoli di finanza pubblica che discendono dall'applicazione delle politiche comunitarie, con ciò determinando inevitabilmente un minor livello di soddisfazione dei diritti riconosciuti dalla Carta Costituzionale: da un lato, infatti, le funzioni vengono decentrate al livello locale e dall'altro si creano i presupposti per non poterle soddisfare.

È necessario, pertanto, abbandonare il modello di *c.d. finanza decentrata* ispirato al *federalismo fiscale*.

3. Oltre la metà dei Comuni italiani amministrano una popolazione inferiore a 5.000 residenti: non sono strutturati per gestire le entrate in autonomia e procedere al recupero in caso di riscontrata evasione, né riescono con esse a far fronte alle funzioni proprie e/o delegate.

Nel modello precedente di finanza derivata le entrate dei finanziamenti erogati agli enti locali erano certe: rimaneva in capo allo Stato in via principale il compito di controllare il pagamento dei tributi da parte dei soggetti obbligati, mentre la percentuale delle entrate proprie (tributarie ed extra tributarie) non superava il 20% del totale delle entrate correnti di bilancio. In tali condizioni era meno complicato rispettare il principio di pareggio di bilancio e la Cassa Depositi e Prestiti, in quanto ente pubblico, svolgeva la funzione fondamentale di garantire condizioni di credito migliori rispetto a quelle che si potevano ottenere nel settore bancario, con ciò agevolando le politiche di investimento.

Dagli anni '90 si è andato a costruire un mostro giuridico che ha mantenuto una organizzazione del sistema delle autonomie formata da un polverizzazione di piccoli e piccolissimi Comuni, giustificata da ragioni perlopiù di carattere storico, ai quali è stata, di fatto, delegata del tutto l'attuazione di una parte dei diritti riconosciuti alla popolazione residente dall'ordinamento costituzionale.

I vincoli di finanza pubblica che gravano sullo Stato centrale in forza dell'adesione ai Trattati UE vengono riprodotti sostanzialmente anche nell'attuale sistema delle autonomie locali, le quali, soprattutto nei piccoli centri, hanno meno margini per superare i periodi di crisi legata all'andamento negativo dei mercati.

Se si vuole mantenere l'attuale assetto sul territorio, senza procedere a fusioni ed accorpamenti dei piccoli Comuni, è perlomeno necessario ritornare ad un sistema di finanziamento centrale che ponga fine alla dilagante crisi da indebitamento.

Sembra quasi di tornare alla situazione venutasi a verificare nel lontano 1977 all'epoca dei *decreti Stammati*: mentre i Comuni sono in gran parte indebitati a breve termine e vincolati sulle politiche di assunzione, la capacità di autofinanziamento va diminuendo, legata com'è all'andamento decrescente del ciclo economico, che incide sulla capacità della popolazione residente di fare fronte alle obbligazioni tributarie.

Necessita quindi un intervento dello Stato centrale per porre fine a questo processo di depauperamento della popolazione dal basso e sul territorio.

4. La soluzione potrebbe essere quella di tornare ad incrementare la quota dei trasferimenti ai Comuni rispetto a quella attuale, lasciando in capo ai Comuni solo la capacità di accertare una quota delle entrate da servizi resi a fasce di popolazione più abbiente (rifiuti, acqua, servizi scolastici): questo significherebbe la completa riforma del diritto e del sistema tributario.

Con ciò risulta evidente che se la responsabilità di finanziare i servizi sul territorio fosse riallocata al centro dell'organizzazione statale, parimenti vincolate e controllate dovrebbero essere anche le politiche di spesa.

È del tutto evidente, infatti, come la scelta del modello di autonomia (nelle sue plurime declinazioni) riconosciuta alle amministrazioni locali non abbia portato risultati positivi per la popolazione amministrata.

5. Quanto agli investimenti è del tutto evidente che, con il venire meno del modello di finanza derivata, è caduto anche il principio della intermediazione del settore statale per finanziare la spesa per investimenti.

Le amministrazioni locali continuano ad essere i principali responsabili della spesa pubblica per investimenti, in misura anche superiore alla media degli altri paesi europei; pertanto, il fenomeno di riduzione della finanza di trasferimento, sta in effetti dando luogo ad una vera e propria disintermediazione del settore statale rispetto agli investimenti pubblici locali.

Il finanziamento degli investimenti nelle pubbliche amministrazioni avveniva principalmente ricorrendo a fonti interne proprie (entrate tributarie, entrate extratributarie ed entrate da trasferimenti correnti), cui si aggiungevano, qualora le stesse non si dimostrassero sufficienti, risorse raccolte presso la Cassa Depositi e Prestiti.

L'attività connessa al finanziamento degli investimenti era pertanto limitata e non richiedeva particolari competenze, dovendosi per lo più verificare l'esistenza di risorse proprie o derivanti da trasferimenti da dedicare alle spese in conto capitale e ricorrere alla stipulazione, laddove necessaria, dei mutui. La stessa attività di ricerca per l'accensione di nuovi finanziamenti, era pressoché inesistente, visto il ruolo di "primo attore" svolto dalla Cassa Depositi e Prestiti, considerata sino al 1990, di fatto, l'unico istituto finanziatore "istituzionale".

Il mutato ruolo della Cassa Depositi e Prestiti ha imposto agli enti locali la necessità di ricercare mutui nel settore bancario e ricorrere anche a strumenti di finanza innovativa (come le emissioni obbligazionarie, il leasing, il *project financing* e gli *swap*) per finanziare i propri investimenti e ristrutturare i propri debiti: la scelta dello strumento finanziario più adeguato è ormai divenuta un percorso quasi obbligato per gli amministratori locali.

Tale processo deve essere interrotto e la spesa per investimenti, anche per l'aspetto del ricorso al credito, deve ritornare ad essere intermediata dallo Stato centrale con condizione di favore per gli enti locali.

Federico Iacomelli per "Fronte Sovranista Italiano"

Documento approvato dall'assemblea nazionale del 05 giugno 2016