

## ***I controlli dei Servizi ispettivi di finanza pubblica sugli enti locali***

### **1. Il quadro normativo**

Le verifiche svolte dai Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato (S.I.Fi.P.) nei confronti degli enti pubblici hanno natura di controllo extragerarchico (controllo esterno).

La funzione dei S.I.Fi.P. è diretta a verificare, con obiettività e neutralità, la regolarità e la proficuità della spesa, ai fini della corretta gestione della finanza pubblica.

Una serie di norme, succedutesi nel tempo, hanno definito i contorni dell'attività dei S.I.Fi.P., che si è evoluta verso una più moderna accezione di controllo "collaborativo", finalizzato anche all'adozione, da parte dell'Amministrazione verificata, di idonei interventi correttivi.

Il D. Lgs. 3.2.1993, n. 29, che ha contrattualizzato il rapporto di pubblico impiego, ha attribuito ai S.I.Fi.P. importanti compiti in materia di controllo del costo del lavoro.

In particolare, l'art. 65, comma 5, successivamente confluito con modifiche nell'art. 60, comma 5, del D. Lgs. 30.3.2001, n. 165, dispone che presso le amministrazioni pubbliche *"il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, anche su espressa richiesta del Ministro per la funzione pubblica, dispone visite ispettive, a cura dei servizi ispettivi di finanza del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato... per la valutazione e la verifica delle spese, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati, denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate..."*.

Successivamente, il D. Lgs. 30.7.1999, n. 286: "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche", ha previsto, all'art. 2, comma 1, che *"ai controlli di regolarità amministrativa e contabile provvedono gli organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione... e, nell'ambito delle competenze stabilite dalla vigente legislazione, i servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato"*.

Negli ultimi anni, l'attività ispettiva è stata rivolta in particolare sulla verifica degli equilibri di bilancio, in considerazione degli impegni presi dal nostro Paese nei confronti dell'Unione europea, con l'adesione all'Euro ed al Patto di stabilità e crescita, al quale sono stati chiamati a concorrere, per effetto della L. 23.12.1998, n. 448 (Legge finanziaria 1999), anche gli enti locali.

Ciò ha imposto una più attenta vigilanza da parte del Ministero dell'economia, che si è concretizzata, per quanto interessa in questa sede, nell'emanazione dell'art. 28 della L. 27.12.2002, n. 289 (Legge finanziaria 2003), il quale, al comma 1, dispone che *"allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica il Ministero dell'economia e delle finanze provvede all'acquisizione di ogni utile informazione sul comportamento degli enti ed organismi pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165... avvalendosi dei propri rappresentanti nei collegi sindacali o di revisione presso i suddetti enti ed organismi e dei servizi ispettivi di finanza pubblica"*.

Da ultimo, la L. 31.12.2009, n. 196, “Legge di contabilità e finanza pubblica”, all’art. 14, rubricato “Controllo e monitoraggio dei conti pubblici”, comma 1, lettera d), dispone che, in relazione alle esigenze di controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica il Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede ad “*effettuare, tramite i servizi ispettivi di finanza pubblica, verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano... In ogni caso, per gli enti territoriali i predetti servizi effettuano verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica*”.

La norma da ultimo emanata ribadisce le attribuzioni dei S.I.Fi.P., ma, al contempo, ne precisa l’oggetto in relazione ai destinatari.

Pertanto, mentre il controllo nei confronti delle Regioni si limita ad una verifica volta a rilevare eventuali “scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica”, da interpretare come potere di monitoraggio e controllo degli equilibri di bilancio delle singole Amministrazioni regionali, ai fini di un loro concorso al raggiungimento dei più generali obiettivi di finanza pubblica verso i quali tende il sistema paese, nei confronti degli enti locali (province e comuni) il controllo previsto si caratterizza per una maggiore estensione, (regolarità della gestione amministrativo-contabile), ferma restando la finalità fondamentale della verifica del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

L’*excursus* normativo sin qui compiuto delle norme di carattere generale che ne hanno disciplinato nel tempo l’attività appare sufficiente ad inquadrare il contesto ordinamentale dell’attività dei S.I.Fi.P.

Ad altre disposizioni più puntuali, non necessariamente contenute in norme di rango primario, si farà riferimento nel prosieguo della trattazione, la quale avrà ad oggetto le singole tematiche affrontate dai S.I.Fi.P. nel corso delle verifiche presso gli enti locali, con un accenno, per ogni argomento, alle criticità rinvenute.

Si ritiene di partire dalle verifiche sulle spese di personale, le quali hanno rappresentato, per diverso tempo, il *core business* delle verifiche amministrativo-contabili svolte dai S.I.Fi.P., anche in virtù della specifica competenza in materia attribuita dal D.lgs. 30.3.2001, n. 165.

## **2. Le spese di personale**

Le spese di personale rappresentano una componente essenziale della dinamica della spesa pubblica.

Nel corso dell’ultimo decennio, norme di vario tenore, riproposte nelle diverse leggi finanziarie, hanno tentato di porre un freno alla dinamica retributiva, soprattutto attraverso il blocco del *turn over*.

Tuttavia, non sempre i provvedimenti adottati hanno ottenuto i risultati auspicati, per una serie di ragioni.

Innanzitutto, l’impossibilità di assumere personale per le vie ordinarie ha indotto numerose pubbliche amministrazioni, tra le quali gli enti territoriali (Regioni ed enti locali), a ricorrere a strumenti alternativi (collaborazioni coordinate e continuative, consulenze, forme flessibili d’impiego, quali le assunzioni a tempo determinato ed il lavoro interinale). Tanto ciò è vero che, alla fine, il legislatore ha dovuto prendere atto delle dimensioni del fenomeno, autorizzando, attraverso i procedimenti di stabilizzazione, l’ingresso effettivo nei ruoli della pubblica amministrazione dei soggetti inizialmente legati alla stessa attraverso forme di lavoro precario.

Ma soprattutto, il blocco delle assunzioni non ha impedito, attraverso lo strumento della contrattazione decentrata, una crescita ragguardevole del trattamento retributivo accessorio, che in quei contratti decentrati trova il proprio fondamento. I costi ad esso connessi, infatti, hanno finito per assorbire una parte consistente dei (presunti) risparmi realizzati attraverso la limitazione degli ingressi.

Il fenomeno ha interessato particolarmente, come accennato, la platea degli enti locali. Non a caso, in epoca recente, l'ordinamento ha concentrato l'attenzione su questa specifica componente retributiva, sollecitando l'attivazione di più incisivi poteri di controllo.

Particolarmente significativa, in tal senso, è apparsa l'emanazione del D.L. 25.6.2008, n. 112, convertito in L. 6.8.2008, n. 133, il cui art. 67, rubricato "*Norme in materia di contrattazione integrativa e di controllo dei contratti nazionali ed integrativi*", ha cercato di porre un freno ai fenomeni degenerativi che avevano interessato la costituzione e la ripartizione dei fondi incentivanti a seguito di contrattazione decentrata. Tale tentativo è stato manifestato in alcune norme particolarmente stringenti (commi da 8 a 12), emanate con l'obiettivo di incidere sull'operato di quegli enti che, nel corso degli anni, avessero adottato comportamenti elusivi delle disposizioni contrattuali di livello nazionale.

I commi da 8 a 12 dell'art. 67 sono stati abrogati dall'art. 66, comma 1, lett. e), del D. Lgs. 27.10.2009, n. 150, "Attuazione della legge 4.3.2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", che ha fatto confluire le norme previgenti negli artt. 40 e 40 bis del D. Lgs. 30.3.2001, n. 165.

Il novellato art. 40, al comma 3-quinquies, dispone che "*le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli o con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione... Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile*".

Lo stesso art. 40, comma 3-quinquies, così prosegue: "*in caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'Economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva*".

Tale norma ripropone il dettato dell'art. 67, comma 10, ultimo periodo, del D.L. 25.6.2008, n. 112, convertito in L. 6.8.2008, n. 133, rispetto al quale, peraltro, inserisce alcuni rilevanti elementi di dettaglio, ed in particolare include espressamente il Ministero dell'Economia tra i soggetti dalle cui funzioni di accertamento può derivare un obbligo di recupero per l'Ente.

D'altro canto, la norma si limita a prendere atto di un'attività di verifica che da tempo (oltre un decennio) i S.I.Fi.P. svolgono presso gli enti locali. Le verifiche effettuate in modo autonomo o in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica hanno riguardato diverse tematiche, tra cui:

- costituzione e ripartizione dei fondi per il personale sprovvisto di qualifica dirigenziale (c.d. personale "del comparto" o "livellato");
- trattamento retributivo accessorio dei dirigenti e dei segretari comunali;
- dotazioni organiche;
- consulenze.

Sin dalle prime visite ispettive, sono state evidenziate molteplici criticità, ed è stata corroborata la tesi, da cui si sono prese le mosse, di una crescita esponenziale dei relativi costi, associata con la frequente violazione delle norme contenute nei contratti collettivi nazionali, i quali viceversa, dovrebbero costituire, per i contratti decentrati, l'imprescindibile parametro di riferimento.

Sono emerse diffuse situazioni di irregolarità, che hanno riguardato, sostanzialmente, la totalità delle materie sottoposte ad indagine:

- a) *individuazione delle fonti di finanziamento dei fondi* - è stata riscontrata in maniera quasi generalizzata la presenza, nei fondi per il personale, di somme non consentite dalla contrattazione nazionale e molto spesso gli enti hanno attinto a risorse autonome di bilancio, in difetto dei presupposti richiesti dalla legge;
- b) *modalità di utilizzo delle risorse (ripartizione dei fondi)* - le risorse dei fondi, spesso illegittimamente inserite, sono state utilizzate per finanziare istituti retributivi del tutto anomali, in quanto neppure previsti dalla normativa di settore, ovvero, pur in presenza di un'astratta previsione normativa, scavalcando o eludendo le sue disposizioni;
- c) *(per i dirigenti) crescita repentina della retribuzione accessoria (posizione e risultato) e sistematica violazione del principio di onnicomprensività* - nella totalità dei casi, si è riscontrata una crescita esponenziale delle retribuzioni del personale con qualifica dirigenziale, in misura di molto superiore al tasso d'inflazione e superiori per percentuali rilevanti agli stipendi dei "pari grado" delle amministrazioni statali; la criticità segnalata si aggrava in considerazione della prassi, invalsa presso numerose amministrazioni, di erogare compensi aggiuntivi per lo svolgimento di meri compiti istituzionali, in violazione del principio di onnicomprensività, così come definito da una consolidata giurisprudenza amministrativa e contabile;
- d) *(per i segretari comunali) violazione del principio di onnicomprensività e non corretta applicazione della cd. "clausola del galleggiamento"* - quanto a quest'ultimo punto, in particolare, un'applicazione non corretta di alcune clausole contrattuali, stigmatizzata, oltre che dalla Ragioneria generale dello Stato, anche dall'ARAN e dal Dipartimento della Funzione pubblica, ha consentito una crescita rilevante della retribuzione di posizione;

Alcune delle indagini compiute dai S.I.Fi.P. in materia di personale, come accennato, sono state svolte in collaborazione con il Dipartimento della Funzione pubblica, con il quale sono stipulati appositi protocolli d'intesa.

Esse hanno riguardato le seguenti tematiche:

- acquisizione di dati sulla dimensione del part-time e sulla regolarità delle prestazioni dei pubblici dipendenti;
- osservanza delle disposizioni normative in materia di sicurezza sul lavoro;
- stato di attuazione delle disposizioni relative ai controlli interni;
- verifica della modalità di esecuzione dei controlli sui dati dichiarati dal cittadino per ottenere provvedimenti amministrativi.
- affidamento di incarichi e consulenze;
- attività negoziale;
- attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi locali, con particolare riferimento all'esternalizzazione dei relativi servizi.
- osservanza delle norme e iniziative assunte per l'abbattimento delle barriere architettoniche.

- adempimenti in materia di dotazioni organiche con riferimento alle riduzioni previste dal legislatore (art. 34, L. n. 289/2002; art. 1, commi 93, 95 e 98 L. n. 311/2004);
- rispetto dei criteri determinati per l'avvio dei rapporti di collaborazione (art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001);
- osservanza della disciplina in materia di attribuzione e di svolgimento delle mansioni superiori (art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001);
- osservanza della disciplina finanziaria e della più recente giurisprudenza in ordine alle progressioni verticali.

Dai riscontri eseguiti sono emerse numerose irregolarità e disfunzioni, le quali hanno riguardato:

- a) *dotazioni organiche*: inadempimento dell'obbligo di rideterminazione; inosservanza dell'obbligo di riduzione delle spese di personale, mancata adozione dei provvedimenti di programmazione triennale dei fabbisogni;
- b) *procedure concorsuali per l'assunzione dall'esterno e selezioni per progressioni verticali*: tali procedure sono state bandite in assenza del presupposto della vacanza di posti in organico. Più in generale, sono state riscontrate illegittimità di varia natura in fase di assunzione del personale, in violazione della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale;
- c) *altre osservazioni concernenti la gestione del personale*: generalizzata attribuzione di emolumenti retributivi (progressioni economiche, produttività ecc.) in assenza di criteri di selettività meritocratica ("a pioggia");
- d) *incarichi di consulenza e di collaborazione*: violazione dei criteri individuati dal legislatore (art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) e dalla giurisprudenza contabile ai fini del conferimento degli incarichi di consulenza o collaborazione

Le modalità di effettuazione delle verifiche hanno avuto anche la finalità di acquisire elementi informativi sullo stato di attuazione delle norme che disciplinano le materie oggetto di verifica, nonché di accertare eventuali irregolarità, inadempienze, ritardi e disfunzioni, in modo da fornire allo stesso Dipartimento della Funzione pubblica un quadro d'insieme delle situazioni riscontrate. Quanto sopra nell'ottica di consentire valutazioni per eventuali successivi interventi diretti, sia ad eliminare o ridurre le carenze riscontrate, sia a modernizzare, razionalizzare e rendere uniformi i modelli organizzativi, operativi e gestionali delle pubbliche amministrazioni, in base ai criteri generali di efficienza, economicità ed efficacia.

Considerata la rilevanza che il costo del personale riveste nell'ambito del bilancio degli enti locali, per il 2010 è stato programmato un monitoraggio intersettoriale che si concluderà con la redazione di un documento finale di sintesi (*report*), il quale, oltre a rappresentare l'esperienza dei S.I.Fi.P. e a diffondere le criticità rilevate, differenziate per tipologia di Ente, consentirà di sensibilizzare gli operatori della finanza locale, le organizzazioni sindacali, gli interlocutori politici, i media e l'opinione pubblica, sul tema della spesa di personale negli Enti locali. Inoltre, potranno essere formulate proposte utili per un dibattito sulla necessità di introdurre criteri oggettivi, sia per la determinazione che per l'erogazione di quegli istituti contrattuali per i quali sono state rilevate irregolarità dovute ad un eccessivo grado di soggettività e discrezionalità.

### **3. Gli equilibri di bilancio**

La situazione finanziaria del comparto degli Enti locali, come testimoniato dalle crisi finanziarie che stanno interessando, con sempre maggior frequenza, anche comuni di medie, grandi e grandissime dimensioni, sta progressivamente diventando una problematica che si pone all'attenzione non soltanto degli addetti ai lavori, ma anche dell'opinione pubblica nazionale e locale.

E' quasi superfluo sottolineare, infatti, come la finanza locale rappresenti, ormai, una parte importante dei conti pubblici nazionali, rilevanti ai fini del rispetto dei parametri previsti dall'Unione economica e monetaria. L'evoluzione di questo comparto, dunque, riveste un'influenza sempre crescente sui risultati conseguiti dallo Stato italiano nel settore della finanza pubblica, della sostenibilità del debito pubblico nel medio e lungo periodo e, di conseguenza, del *rating* dell'Italia nei mercati finanziari.

Il rilievo della finanza locale nell'ambito della finanza pubblica complessiva risulta molto elevato, ed è possibile affermare che tale peso tenderà ad aumentare, soprattutto una volta attuate le deleghe previste dalla L. 5.5.2009, n. 42 - "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

Queste considerazioni sono ancora più valide se si tiene presente l'attuale momento di grande difficoltà che sta attraversando la situazione finanziaria mondiale, che non potrà non avere riflessi nell'ambito delle tendenze di lungo periodo della finanza pubblica e, di conseguenza, della finanza locale, in particolar modo nel futuro "contesto federale".

Sulla base di queste considerazioni, a partire dal 2005, i S.I.Fi.P. hanno iniziato a rivolgere particolare attenzione ai molteplici aspetti del bilancio e del rendiconto di tali enti, alla luce dei principi indicati dal decreto legislativo 18.8.2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

Sono stati eseguiti controlli aventi ad oggetto le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali e le modalità di partecipazione dell'ente locale ai consorzi di funzioni, agli organismi di gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica ed alle società di gestione dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica. Contestualmente, sono state realizzate anche alcune verifiche direttamente nei confronti delle società pubbliche o pubblico/private concessionarie di pubblici servizi.

Queste molteplici attività hanno permesso di avere una visione molto articolata dell'attuale situazione finanziaria degli Enti locali, delle dinamiche che la stanno caratterizzando e delle criticità che amministratori e tecnici devono quotidianamente fronteggiare.

Si segnala che alcune conclusioni cui i S.I.Fi.P. erano giunti a seguito dell'attività di verifica hanno trovato riscontro favorevole, nel corso degli anni, sia da parte della giurisprudenza, sia del Legislatore. Si fa riferimento, per quanto concerne l'attività legislativa, ai provvedimenti riguardanti il monitoraggio ed il contenimento dei costi della contrattazione decentrata ed ai diversi provvedimenti emanati in materia di contenimento dei c.d. "costi della politica" e dei costi delle strutture societarie e consortili che fanno capo agli Enti locali.

Negli ultimi anni, in particolare, anche a causa delle sempre più frequenti richieste di collaborazione provenienti dalla Magistratura contabile ed ordinaria, e, in taluni casi, da

parte degli stessi Enti locali<sup>1</sup>, l'attività dei S.I.Fi.P. si è orientata all'esecuzione di verifiche aventi ad oggetto *l'analisi di bilancio e la sostenibilità del debito* degli Enti locali.

I segnali di difficoltà rilevati nello svolgimento di quest'attività hanno suggerito di elaborare nel corso del 2007, in via sperimentale, una metodologia di analisi dell'andamento pluriennale dei bilanci degli Enti locali che permettesse di approcciare le diverse situazioni finanziarie in modo uniforme e indipendente, per quanto possibile, dalle dimensioni del soggetto verificato.

Per arrivare a questo risultato, è stato elaborato un programma informatico in grado di permettere un'analisi *standard* dei bilanci previsionali e dei rendiconti di gestione degli Enti locali, nelle loro diverse componenti finanziarie di entrata e di spesa.

Dopo la sperimentazione del 2007, questo metodo di verifica dei bilanci degli Enti locali è entrato a regime, divenendo uno degli strumenti essenziali nell'ambito dell'attività svolta nei confronti dei singoli Enti.

Come accennato in precedenza, negli ultimi due anni, prima in via sperimentale, poi in via definitiva, è stato utilizzato un metodo il più omogeneo possibile di analisi dei bilanci degli Enti locali.

Le caratteristiche dell'approccio, in sintesi, sono state le seguenti:

- analisi pluriennale dei bilanci previsionali ed assestati degli Enti;
- analisi pluriennale dei rendiconti di gestione;
- analisi degli equilibri di bilancio, sia di parte corrente, sia di parte capitale;
- attenzione alla quantificazione ed alla composizione dei risultati di amministrazione;
- attenzione all'andamento della liquidità, sia libera, sia vincolata;
- attenzione alla gestione dei residui;
- attenzione all'andamento ed alla gestione dell'indebitamento e dei connessi strumenti derivati.

Per mettere a confronto queste grandezze, come prima si accennava, è stato creato un programma informatico in grado di consentire un'analisi *standard* dei bilanci previsionali e dei rendiconti di gestione degli Enti locali, che ha permesso di avere informazioni attendibili in ordine alla situazione finanziaria complessiva degli Enti verificati. I risultati delle indagini hanno accentuato i motivi di preoccupazione, in quanto l'esame delle diverse tematiche ha evidenziato rilevanti criticità, relative praticamente a tutti gli argomenti trattati:

- *l'equilibrio di bilancio, in particolare per quanto riguarda la parte corrente*: la crescita repentina delle spese correnti ha determinato uno squilibrio di questa specifica sezione del bilancio, il quale ha indotto gli enti a ricorrere, per il loro finanziamento, ad entrate straordinarie (*una tantum*), molto spesso finalizzate per legge agli investimenti;
- *la situazione dei residui attivi*: i consuntivi degli enti locali espongono crediti i quali, ad una più attenta verifica, si sono rivelati privi di consistenza, in considerazione della mancanza dei necessari presupposti giuridici e la loro mancata riscossione, oltre a

---

<sup>1</sup> Vanno ricordati, tra gli altri:

- il Comune di **Roma**, su richiesta dell'Amministrazione neo-insediata;
- il Comune di **Catania**, ai sensi dell'art. 28 della Legge 27.12.2002, n. 289 (finanziaria 2003);
- il Comune di **Enna**, su richiesta della competente Procura della Repubblica;
- il Comune di **Perugia**, su sollecitazione della Corte dei conti.

determinare una scarsa veridicità del risultato d'amministrazione, ha generato inevitabili tensioni sotto il profilo della liquidità; in sostanza, si è rilevata una trasformazione delle previsioni d'entrata in accertamenti, degli accertamenti in residui attivi, dei residui attivi in avanzo libero, il quale è andato a finanziare necessità di spesa che, a differenza delle entrate, si sono rivelate concrete ed effettive, aggravando progressivamente gli squilibri dei bilanci.

- *l'andamento della liquidità, sia libera che vincolata*: numerosi enti, all'atto delle verifiche, denunciavano rilevanti e cronici squilibri di cassa, e riuscivano a far fronte alle necessità di liquidità solo attraverso il ricorso ad anticipazioni di risorse finanziarie da parte degli istituti bancari tesorieri, ovvero, come accennato, attraverso l'utilizzo, per cassa, delle somme aventi specifica destinazione al finanziamento delle spese in conto capitale (investimenti);

- *il risultato d'amministrazione*: l'esame dei dati ha rivelato, come primo elemento, che, salve rarissime eccezioni, nessun Ente è risultato in disavanzo, ed anche in quei casi in cui la gestione era caratterizzata da pesantissime crisi finanziarie, con lunghi ritardi di pagamento nei confronti dei creditori e con frequente ricorso a forme, più o meno legittime, di finanziamento a breve, gli Enti non hanno palesato un formale disavanzo di amministrazione ma, al contrario, ci sono sempre stati degli avanzi, in molti casi di dimensioni importanti; un'analisi di questa posta contabile, tuttavia, ha rivelato come il presunto avanzo di amministrazione si fondasse su crediti inesigibili o di dubbia esigibilità, al netto dei quali l'ente è risultato in una situazione di disavanzo, spesso per importi consistenti.

#### **4. Le società partecipate**

Questa tematica assume una valenza trasversale, in quanto coinvolge entrambe le tematiche finora trattate.

Dal punto di vista dei costi del personale, infatti, negli ultimi anni si è assistito ad una proliferazione di queste strutture societarie, fenomeno favorito anche dalla possibilità per le stesse di operare senza i vincoli e condizionamenti del regime pubblicistico, oltre che in sede di erogazione del servizio, anche con riferimento al reclutamento del personale: trattandosi di organismi privatistici, essi, ad esempio, non hanno subito i reiterati blocchi delle assunzioni nel pubblico impiego.

Ciò ha determinato un aumento esponenziale delle spese di personale, riferibili in via diretta alla società, ma indirettamente all'ente locale socio.

Tanto ciò è vero che il legislatore, sulla scia di alcune significative pronunce della magistratura contabile, è intervenuto con l'art. 76, comma 1, del D.L. 25.6.2008, n. 112, convertito in L. 6.8.2008, n. 133, che, nel novellare l'art. 1, comma 557, della L. 27.12.2006, n. 296, ha stabilito che costituiscono spese di personale, riferibili all'ente locale, quelle sostenute per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

Dal punto di vista degli equilibri di bilancio degli enti detentori delle quote, invece, si è potuto rilevare, nel corso delle verifiche, come tali organismi societari o parasocietari, si siano trasformati, anche per effetto della moltiplicazione dei dipendenti, in strutture pletoriche, spesso distanti da canoni di efficienza.

I risultati operativi non sempre lusinghieri hanno costretto gli enti soci a drastiche manovre di ripiano, attuate nella forma di massicce ricapitalizzazioni, che, se da un lato hanno ridato fiato alle strutture societarie, dall'altro hanno indebolito il bilancio dei soci.

In alcuni casi, il prevedibile esito di gestioni così condotte è consistito nella messa in liquidazione dell'organismo partecipato dall'ente.

Infine, i rapporti degli enti locali con le loro diramazioni societarie hanno attirato l'attenzione della Ragioneria Generale dello Stato sotto un altro profilo: quello delle *modalità di affidamento dei servizi*.

Da circa un decennio, infatti, tali strutture societarie o parasocietarie sono finite sotto i riflettori della giurisprudenza comunitaria (e anche di quella nazionale), che ha in particolare stigmatizzato il profilo delle modalità di affidamento della gestione del servizio, spesso considerate contrastanti con il principio di libera concorrenza che informa numerose disposizioni del Trattato UE.

Le verifiche condotte dai S.I.Fi.P. hanno confermato come, in molti casi, gli enti locali avessero proceduto all'affidamento diretto dei propri servizi (c.d. *in house providing*) senza che ricorressero tutti i requisiti di quel controllo stringente, definito "*controllo analogo*", che l'ordinamento comunitario richiede perché si possa derogare ai normali procedimenti di evidenza pubblica.

A porre rimedio a tali criticità è intervenuto un provvedimento normativo che ha eliminato i motivi di contrasto tra ordinamento nazionale e comunitario: l'art. 23 bis del più volte citato D.L. 25.6.2008, n. 112, convertito in L. 6.8.2008, n. 133, al comma 2, ha disposto che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali deve avvenire, in via ordinaria:

- a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica;
- a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica.

Il comma 3, d'altro canto, prevede che sia possibile derogare a tali modalità di affidamento esclusivamente per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettano un efficace ed utile ricorso al mercato. Solo in tali casi, dunque, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "*in house*".

## **5. L'indebitamento e gli strumenti finanziari derivati**

Un'altra tematica d'interesse dei S.I.Fi.P., è costituita dall'indebitamento contratto dagli enti locali, nelle sue diverse forme (fondamentalmente: mutui ed obbligazioni).

Per quanto concerne l'*indebitamento*, vanno segnalati due aspetti.

Il primo riguarda la consistenza complessiva dello *stock* di debito ed il peso sui bilanci degli Enti per il suo ammortamento.

Lo *stock* di debito risulta essere in aumento, seppur con qualche oscillazione annuale relativa alle modalità con le quali viene strutturato, anno per anno, il Patto di stabilità. In aumento, inoltre, risulta essere anche il peso annuale dell'ammortamento (capitale + interessi).

Nei casi in cui l'onere annuale risulti diminuito, questo, nella maggior parte dei casi, è dovuto al fatto che il debito è stato ristrutturato, con un allungamento della sua durata residua, portando così alla diminuzione delle prime rate annuali successive alla ristrutturazione stessa. Questa prassi consente una diminuzione del peso assoluto del debito

nei primi anni, ma poi scarica sugli esercizi futuri i maggiori oneri di ammortamento. Le economie derivanti dalla rinegoziazione, nella maggior parte dei casi, sono state utilizzate per mantenere costante o aumentare il livello di spesa corrente. Tutto questo, in molte situazioni, è stato aggravato dagli oneri scaturenti dall'utilizzo di contratti derivati, i quali, dopo l'incasso dell'*up-front* e dei differenziali positivi nei primi anni, sono risultati in perdita, aggravando così gli oneri sul debito in essere.

Il secondo aspetto da segnalare, a proposito del debito, si ricollega alla tematica dei residui, sia attivi che passivi, di parte capitale.

Spesso, difatti, sono state rinvenute ingenti somme derivanti da indebitamento, non utilizzate ma mantenute in conto residui, sia in entrata che in uscita. Al contempo, gli Enti continuano a contrarre ulteriore debito per finanziare nuovi investimenti e continuano ad ammortizzare il vecchio debito mai utilizzato.

Questa prassi, oltre ad essere non in linea sotto il profilo della legittimità, favorisce l'accumulo di debito. Una corretta gestione delle economie mantenute in conto residui sui mutui già contratti, con opportune attività di diverso impiego o di riduzione dell'ammontare del debito, potrebbe permettere di:

- finanziare parte dei nuovi investimenti con il debito già contratto e mai utilizzato;
- ridurre lo *stock* complessivo di debito ed il suo peso annuale di ammortamento.

Al contrario, la cattiva gestione dei residui attivi del titolo V ha determinato per l'Ente il rimborso, a titolo di rate d'ammortamento (quota capitale e quota interessi), dell'intero importo concesso, anche per la parte non utilizzata.

Qualora l'Ente non abbia effettuato la devoluzione, la riduzione o l'estinzione del mutuo, e si sia trascinato in bilancio questi crediti (sotto la forma di residui attivi), non potendoli incassare, perché non si è verificata l'effettiva necessità di pagamento, ha restituito all'istituto mutuante (Cassa depositi e prestiti ovvero istituti di credito privati) capitale di cui non ha usufruito, liquidando anche gli interessi passivi.

E' opportuno ribadire come questo fenomeno, allorché ha avuto ad oggetto mutui a totale o parziale carico dello Stato, ha provocato, oltre che un ingiustificato immobilizzo di risorse, anche un aggravio diretto di spesa per il bilancio dello Stato, che ha rimborsato capitale ed interessi su una somma sovradimensionata (l'importo dell'intero mutuo originariamente contratto) rispetto all'effettivo ammontare di risorse utilizzate dall'Ente locale.

Le analisi svolte dai S.I.Fi.P. e le relative conclusioni ivi riportate sono state confermate dall'attività di *spending review*, concernente lo stato di previsione del MEF - eseguita dal Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato in collaborazione con i S.I.Fi.P. - che ha evidenziato un importante fenomeno di "sovrammortamento" dei mutui erogati dalla CDP agli enti locali con oneri a carico del bilancio dello Stato, con connesso mancato sfruttamento delle relative risorse.

Questo fenomeno patologico non avrebbe avuto luogo, come detto in precedenza, qualora l'Ente avesse provveduto tempestivamente ad attivare le procedure di diverso impiego (c.d. devoluzione) della quota residua o avesse proceduto alla riduzione dell'importo mutuato, con contestuale comunicazione della riduzione stessa al Ministero competente al pagamento dell'ammortamento.

Una soluzione a tale problematica è contenuta nell'art. 9-bis, commi 6, 7 e 8, del decreto legge n. 78/2009, in corso di attuazione, sebbene limitatamente ai mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti.

Un tema diverso, sia pure connesso alla questione dell'indebitamento, venuto alla ribalta nell'ultimo triennio, è costituito dagli oneri che si sono scaricati, sui bilanci degli Enti locali, in forza dell'utilizzo di strumenti finanziari derivati, in particolare gli *interest rate swap*.

Tali operazioni si inquadrano nell'ambito degli interventi normativi che, soprattutto nel corso degli ultimi anni, si sono ispirati ad una concezione evoluta e dinamica della gestione del debito (cd. "gestione attiva del debito"), che si concretizza in operazioni di ristrutturazione del debito pregresso al fine di ottimizzare il costo dell'indebitamento e minimizzare le relative spese.

Numerosi Enti locali, stimolati dagli istituti di credito, hanno deciso, di addivenire ad una ristrutturazione della propria massa debitoria, agganciando la stessa ad un'operazione in strumenti derivati, conclusa nella quasi totalità dei casi nella forma del contratto di *interest rate swap*.

A fronteggiare le criticità emerse dopo la prima fase di utilizzo di questi strumenti finanziari, e che ha scaricato sui bilanci degli Enti locali pesanti oneri, sono apparsi estremamente opportuni gli interventi normativi di disciplina del settore.

Anche in questo settore, i S.I.Fi.P. hanno rivolto la loro attenzione nel corso delle verifiche effettuate.

Il coinvolgimento della Ragioneria generale dello Stato nell'esame di tali innovativi strumenti finanziari si è realizzato, in particolare, sulla base del combinato disposto delle seguenti disposizioni:

- l'art. 1, comma 737, della L. 27.12.2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), il quale, nel modificare l'art. 41 della L. 28.12.2001, n. 448 (Legge finanziaria 2002), ha inserito nello stesso articolo il comma 2 ter, il quale prevede che sia data comunicazione alla Corte dei conti, per l'adozione dei provvedimenti di sua competenza, delle operazioni in strumenti derivati che risultino in violazione alla vigente normativa;
- la relativa circolare esplicativa del Dipartimento del Tesoro – Direzione II, del 31 gennaio 2007, che ha previsto in capo al Dipartimento medesimo la facoltà di informare, contestualmente alla Corte dei Conti, anche la Ragioneria Generale dello Stato.

A seguito di accordi presi con il citato Dipartimento del Tesoro – Direzione II – Debito pubblico, cui è affidato il coordinamento e la vigilanza dell'accesso ai mercati finanziari degli enti locali, i S.I.Fi.P. hanno effettuato nel 2007 una serie di specifici accertamenti in materia di finanza derivata.

Le criticità rilevate sono state di natura duplice.

In primo luogo, infatti, è stata rinvenuta la presenza, nell'ambito dei contratti di *swap* sottoscritti dagli enti, di clausole per effetto delle quali, al verificarsi di determinate condizioni, essi hanno visto scaricarsi sui propri bilanci oneri relevantissimi, per affrontare i quali non disponevano delle necessarie risorse finanziarie.

Tali clausole, definite "*opzioni digitali*", non appaiono conformi a quanto disposto dalla vigente normativa, sicché i relativi contratti non sarebbero stati sottoscrivibili da parte degli enti.

Ma soprattutto, i Servizi ispettivi di finanza pubblica, sulla scorta della giurisprudenza contabile, hanno stigmatizzato le improprie modalità di utilizzo dei proventi derivanti dagli *swap*, solitamente concentrati nei primi anni di vigenza del contratto, da parte di quegli enti

locali (la quasi totalità) i quali, avendo realizzato dei *cash flow* positivi, li hanno destinati al finanziamento di spese correnti.

Tale prassi operativa, sia pur consentita alla luce del quadro normativo vigente<sup>2</sup>, rischia, peraltro, di incidere in maniera molto rilevante – ed i dati delle verifiche l’hanno testimoniato – sui bilanci di quegli Enti alle prese con disequilibri di bilancio.

Laddove, infatti, come spesso accade, dopo un iniziale periodo (più o meno lungo) caratterizzato da differenziali positivi di tasso d’interesse, questa tendenza si inverte e l’Ente sia costretto ad esborsi finanziari, l’aver destinato i proventi al finanziamento di spesa corrente acuisce le difficoltà e determina la necessità di reperire, oltre alle risorse finanziarie da corrispondere all’intermediario, anche quelle necessarie al finanziamento di quelle voci di spesa, le quali presentano, per loro natura, spiccate caratteristiche di rigidità e ripetitività.

La considerazione delle criticità che hanno caratterizzato l’utilizzo degli strumenti finanziari derivati ha indotto il legislatore all’introduzione del divieto di stipula dei contratti relativi ai derivati fino alla data di entrata in vigore di un apposito regolamento.

E’ stata dunque scelta una soluzione radicale, la quale appare, probabilmente, eccessivamente penalizzante per quegli enti locali che degli *swap* hanno fatto un uso prudente, ma al tempo stesso introduce una sorta di tutela per le altre amministrazioni (sono la maggioranza) le quali, per effetto dei derivati, hanno visto scaricarsi sui propri bilanci oneri cui non sono state in grado di far fronte.

### ***Considerazioni conclusive***

Nella presente relazione sono state evidenziate le caratteristiche peculiari dell’attività dei S.I.Fi.P. e le principali criticità rilevate. Le crisi finanziarie, che hanno investito il settore degli Enti locali, hanno assunto rilievo e dimensioni tali da riverberarsi sull’intero aggregato della finanza pubblica, costringendo lo Stato ad intervenire per porvi rimedio.

Appare peraltro rilevante l’esigenza di salvaguardare, anche dinanzi all’Unione Europea, la stabilità dei conti pubblici nazionali.

Dall’esperienza maturata nel corso delle verifiche effettuate presso gli Enti locali, i S.I.Fi.P. hanno inteso dare un proprio contributo propositivo, attraverso l’elaborazione di un sistema d’intervento che tenda a prevenire in modo tempestivo lo stato di dissesto degli Enti locali.

Infatti, nell’attuale momento, l’esigenza più pressante è quella di creare un sistema più stringente rispetto a quello previsto dal Capo I del Titolo VIII del TUEL, in forza del quale gli interventi correttivi siano posti in essere prima che la situazione di crisi finanziaria si sia evoluta in uno stato di *default*, conclamato ovvero occulto; situazione questa che è stata fronteggiata, finora, quasi esclusivamente a mezzo di repentini interventi di sostegno finanziario da parte del Governo centrale.

Si ritiene che tale sistema debba basarsi, pertanto, sull’individuazione di una serie di fattori di rischio, misurabili con *indici sintetici*, per i quali occorrerebbe fissare per legge dei precisi parametri, superati i quali l’Ente dovrà apportare adeguate misure correttive nell’esercizio successivo.

---

<sup>2</sup> Solo il premio iniziale di liquidità (cd. *up front*), infatti, rientra tra le forme di indebitamento di cui all’art. 3, comma 17, della L. 24.12.2003, n. 350. Tale inclusione, peraltro, si è realizzata in epoca recente, per effetto dell’art. 62, comma 9, del D.L. 25.6.2008, convertito in L. 6.8.2008, n. 133.

Lo scopo ultimo sarebbe quello di allertare gli Enti, che in tal modo potrebbero mettere tempestivamente in pratica tutte le iniziative più opportune per scongiurare ipotesi di dissesto.

In proposito, è necessario che tale sistema sia attuato nella complessa realtà negli Enti locali. Esso potrebbe essere accompagnato, dunque, da un complesso di sanzioni specifiche e mirate nei confronti degli amministratori locali e del personale dirigenziale, commisurate alla gravità delle violazioni, al fine di indurre tali operatori ad assumere comportamenti più consoni alla corretta gestione ed in armonia con la normativa e la disciplina contrattuale vigenti, stimolando gli stessi alla tempestiva adozione delle opportune misure correttive.

Il tutto deve essere supportato da idonei sistemi di monitoraggio e controllo.

Una strada percorribile è anche quella di affidare al collegio dei revisori il calcolo e la valutazione dei predetti fattori di rischio. Tale organo, sulla base delle risultanze di bilancio e delle periodiche verifiche amministrativo-contabili, dovrebbe determinare gli indici che misurano i fattori di rischio confrontandoli con i parametri fissati per legge.

I parametri, individuati con una norma che dovrebbe anche graduare le sanzioni, dovrebbero rappresentare il tetto massimo oltre il quale l'organo preposto a tale controllo attiva le procedure per il rientro dell'anomalia, segnalando la situazione anche ad altri soggetti istituzionali (Corte dei conti, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'interno e ogni altro organo interessato).

Al collegio dei revisori potrebbero essere attribuiti anche altri compiti connessi con l'obbligo di segnalazione dello stato di dissesto, prevedendo, in caso di mancata attivazione, sanzioni specifiche.

Al fine di garantire una maggiore terzietà e neutralità dell'organo di revisione contabile, potrebbe risultare opportuno prevedere la partecipazione allo stesso di soggetti designati da altre amministrazioni (Corte dei conti, Ministero dell'interno, Ministero dell'economia e delle finanze).

Infine, è da ritenere che il citato art. 14 della nuova "legge di contabilità e finanza pubblica", che dovrà certamente essere attuato attraverso un'azione concordata da svolgere nel rispetto delle autonomie dei vari livelli di Governo, rappresenti un utile strumento per un controllo esterno più selettivo ed efficace, la cui applicazione potrà contribuire alla realizzazione di un'attività di monitoraggio avente la primaria finalità di prevenire i fenomeni patologici cui si è fatto cenno nel corso della presente relazione.