



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Documento

PROPOSTE PER IL RISANAMENTO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI

maggio 2010





A cura delle Commissioni

“Revisione degli enti locali” e “Enti locali”

Presidenti

BORGHI Antonino POZZOLI Stefano

Componenti

<i>BORDOLI</i>	<i>Laura</i>	<i>FALLARA</i>	<i>Orsola</i>
<i>BARBUTO</i>	<i>Nicola Concetto</i>	<i>CENTO</i>	<i>Filippo</i>
<i>CASTELLI</i>	<i>Ornello</i>	<i>CORPETTI</i>	<i>Elsa</i>
<i>CINOSI</i>	<i>Nicola</i>	<i>FARNETI</i>	<i>Giuseppe</i>
<i>LIGUORI</i>	<i>Isabella</i>	<i>GALGANI</i>	<i>Cristina</i>
<i>MUNAFO'</i>	<i>Giuseppe</i>	<i>GHIRRI</i>	<i>Rosanna</i>
<i>POGLIESE</i>	<i>Antonio</i>	<i>PADOVANI</i>	<i>Daniele</i>
<i>SACCANI</i>	<i>Maria Cristina</i>	<i>PICCARRETA</i>	<i>Saverio</i>
<i>SORIANO</i>	<i>Crescenzo</i>	<i>PICCOLOTTI</i>	<i>Bruno</i>
<i>STIGLIANO</i>	<i>Antonio</i>	<i>POLLARA</i>	<i>Michele</i>
		<i>SPINNATO</i>	<i>Lorenzo</i>

Segreteria tecnica

OLIVERIO Mara



Mandato 2008-2012

Area di delega
Consigliere Delegato
Consiglieri Co-Delegati

Enti pubblici
Gisùè Boldrini
A.Bonechi-M. Danisi

Indice

INTRODUZIONE.....	4
PROPOSTE PER IL RISANAMENTO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI	5
PROPOSTE DI RISANAMENTO FINANZIARIO PER L'ENTE STRUTTURALMENTE DEFICITARIO	7



INTRODUZIONE

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili esprime la sua forte preoccupazione in merito ad un numero non lieve di enti locali, in particolare Comuni del centro-sud, la cui situazione finanziaria e di liquidità presenta segnali di uno squilibrio strutturale dal quale questi non riescono, con gli attuali strumenti normativi e gestionali, a risollevarsi.

Tutto ciò crea gravi problemi ai territori in cui tali enti operano, sia perché essi si dimostrano non in grado di fornire servizi adeguati ai cittadini sia perché non riescono a pagare con la dovuta regolarità i fornitori, provocando difficoltà di non poco conto sul piano finanziario anche alle imprese (non dimentichiamoci che in certe zone del Paese gli enti pubblici sono di fatto i primi operatori economici).

Non si deve tacere, per altro, che la crisi in cui versano gli enti locali ha effetti diretti sulle loro aziende partecipate, e non sono rari ormai i casi di loro messa in liquidazione, di fallimento e perfino di concordato giudiziale e no.

Per questo il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili ha deciso di produrre una serie di proposte che vorrebbero arrivare a definire una nuova procedura di risanamento degli enti locali.



PROPOSTE PER IL RISANAMENTO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI

Nel Tit. VIII del Tuel, come è noto, sono previste due procedure di risanamento economico-finanziario: quella per gli *enti locali strutturalmente deficitari* e quella per gli *enti locali dissestati*.

*“Sono da considerarsi in **condizioni strutturalmente deficitari** gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una apposita tabella, da allegare al certificato sul rendiconto della gestione, contenenti parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. ...”* (art. 242 Tuel).

*“Si ha **stato di dissesto finanziario** se l’ente non può garantire l’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell’ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all’art. 193 (salvaguardia degli equilibri di bilancio), nonché con le modalità di cui all’art. 194 (riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio) per le fattispecie ivi previste. ...”* (art. 244 Tuel).

Da un esame delle due procedure si rileva molto sinteticamente che la prima (**condizione di ente strutturalmente deficitario**) **non riesce ad essere efficace** in quanto tale procedura di risanamento prevede la copertura dei costi dei *Servizi a domanda* del 36 %, l’acquedotto al 80 %, lo smaltimento rifiuti al 70 %, pena una **sanzione** pari alla **perdita dell’1 % del contributo ordinario** spettante per l’anno nel quale si è verificata l’inadempienza e al contempo si è sottoposti ai controlli centrali sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni del personale.

La seconda procedura di risanamento, che si applica quando l’ente locale viene **dichiarato in stato di dissesto, viene difficilmente utilizzata** in quanto non vi è più alcun contributo da parte dello Stato per il finanziamento dei debiti pregressi tramite un mutuo ventennale, ma soprattutto in quanto ha dei riflessi molto pesanti sull’economia del territorio: i debiti pregressi allo stato di dissesto verso i fornitori sono abbattuti al 40 – 60 %, si ha una impennata delle imposte locali nella loro massima aliquota, viene messo in mobilità il personale in sovrannumero rispetto ai rapporti medi dipendenti / popolazione per classi demografiche.

Va anche sottolineato che spesso le ragioni che hanno portato a situazioni di **squilibrio strutturale dell’ente** **hanno origini lontane**, di parecchi anni (a volte decenni) e non risalgono sicuramente all’ultimo periodo in cui si applicano i parametri di riscontro di deficitarietà.



Non sarebbe giusto pertanto pensare che le **responsabilità** di “**scelte inopportune**” siano da ricercare solo nell’esercizio in cui l’ente viene dichiarato strutturalmente deficitario o in stato di dissesto. Questo spiega, assai spesso, perché l’amministrazione sia restia ad attivare un risanamento, anche quando il bisogno di ciò sia del tutto evidente.

Ci troviamo perciò di fronte ad una situazione in cui:

Anzitutto, **gli enti devono essere costretti ad intervenire sul piano del risanamento**. Pertanto deve essere individuata per via normativa una procedura stringente che obblighi gli enti ad intraprendere procedure di risanamento che mettano in primo piano il mantenimento degli equilibri finanziari, a prescindere dalla volontà politica delle Amministrazioni pro tempore, che possono cogliere o meno le ragioni tecniche e le possibili conseguenze negative di un perpetrarsi di disavanzi che compromettono strutturalmente il Bilancio dell’ente.

In sostanza non devono essere gli enti ad autodeterminarsi lo stato di dissesto o a rientrare dai possibili disavanzi d’amministrazione maturati nei vari anni, come se il tutto possa essere oggetto di “discrezionalità” o di “opportunità politica”.

Anche perché spesso l’unica possibilità individuata dagli enti, e spesso maldestramente utilizzata, è quella di camuffare i disavanzi di amministrazione maturati con residui attivi inesistenti, condannando l’ente al mantenimento e spesso anche ad accrescere gli squilibri. Da qui una situazione in cui i residui di parte corrente sono spesso 2 o 3 volte superiore alla previsione di competenza annuale, un dato che da solo lascia comprendere come tali situazioni diventino del tutto ingovernabili.

Per contro va detto che gli enti devono essere aiutati ad attuare delle politiche di risanamento, anche con logiche di solidarietà nazionale, in modo da creare un minimo di incentivo a chi si impegni in una azione di riequilibrio seria e documentabile.

Si propone una “**Bozza**” di **Procedure o Proposte di modifiche normative** che vogliono **obbligare gli enti locali**, che risultano **strutturalmente deficitari**, secondo i nuovi parametri obiettivi per il triennio 2010-2012, a rientrare in una “**Procedura quinquennale semplificata di Risanamento Finanziario**” al fine di invertire la rotta ed intraprendere azioni che permettano di **risanare gli squilibri finanziari**. **Se alla fine dei 5 anni non sarà stato ripristinato l’equilibrio economico l’ente deve essere automaticamente considerato in stato di dissesto** e deve essere obbligatorio avviare, **previo riscontro** del mancato ripristino del riequilibrio da parte di un **Organismo esterno all’ente** a livello **regionale** (ad es. Sez. regionale della Corte dei Conti) o **statale** (ad es. *Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali* presso il Ministero dell’Interno), tutte le procedure proprie dello “Stato di dissesto finanziario”.



PROPOSTE DI RISANAMENTO FINANZIARIO PER L'ENTE STRUTTURALMENTE DEFICITARIO

1) Proposta: rafforzamento delle sanzioni agli enti strutturalmente deficitari

Dall'anno successivo al superamento di almeno la metà dei parametri stabiliti dal Ministero dell'Interno con decreto del 24/9/2009, devono essere applicate le sanzioni disposte per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità. Le sanzioni devono essere applicate fino all'esercizio in cui l'ente non è più considerato strutturalmente deficitario.

Infatti, ad oggi, gli attuali vincoli gestionali per gli enti strutturalmente deficitari (controllo dotazioni organiche e copertura minima del costo di alcuni servizi) sono minori perfino rispetto a quelli disposti per chi, pur essendo in equilibrio finanziario, non ha rispettato il patto di stabilità e non riescono ad avere alcun effetto di risanamento.

2) Proposta: Sbloccare la potestà regolamentare sui tributi comunali in caso di disavanzo di cassa

Nel caso in cui l'ente locale sia **strutturalmente deficitario** e si rilevi **un disavanzo di cassa negli ultimi due esercizi l'ente deve poter liberamente agire su tutte le "entrate proprie" aumentando aliquote e tariffe di imposte e tasse comunale**, anche in **deroga alla L. 126 del 24/07/08** "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie" che di fatto blocca le imposte che danno maggiore gettito (Ici, Addizionale Irpef comunale, ecc.).

(Si consideri che a seguito della dichiarazione di dissesto finanziario per l'ente diventa obbligatorio, entro trenta giorni, deliberare, per le imposte e tasse locali, le aliquote e le tariffe nella misura massima; non si comprende perché nel caso di disavanzo di cassa l'ente non possa far leva liberamente sulle entrate provenienti dalle imposte e tasse comunale).

3) Proposta: Garantire il corretto funzionamento del Settore Tributi

Nel caso in cui l'ente locale sia **strutturalmente deficitario si deve garantire un numero adeguato di personale di ruolo presso il Settore tributi**, per assolvere non solo all'azione di gestione ordinaria dei tributi, ma soprattutto l'attività di accertamento verso i soggetti che evadono.

Il Settore Tributi, che da solo provvede alla gestione della quasi totalità delle "entrate proprie", deve provvedere:

- alla formazione dei ruoli per i consumi acqua dell'anno entro 90 giorni dalla chiusura dell'esercizio;



- alla formazione dei ruoli per Tarsu entro il 30 aprile dell'anno di competenza;
- alla riscossione delle contribuzioni per servizi pubblici a domanda con periodicità mensile;
- alle azioni di recupero coattivo delle somme non pagate entro 60 giorni dalla scadenza (l'inesigibilità dei crediti deriva anche dal ritardo dell'avvio delle azioni di recupero).

4) Proposta: Finanziare il Disavanzo che deriva dallo "Squilibrio della parte corrente", predisporre un Piano Quinquennale di ripristino dell'Equilibrio Economico e accedere ad un apposito Fondo per un contributo straordinario di risanamento

Nel caso in cui l'ente locale sia **strutturalmente deficitario** e si rileva uno **sbilanciamento nella parte corrente**, l'ente deve:

- **integrare la contabilità finanziaria** con un sistema di **"contabilità direzionale"** (contabilità analitica per centri di costo e reporting), al fine di avere un sistema integrato e coordinato di **procedure finalizzate** alla rilevazione sistematica dei **valori economici** correlati all'utilizzazione delle risorse;
- dopo una **mappatura** di tutti i **Servizi** prestati dall'ente, *indispensabili* e non, **"riaggregare"** e **"misurare"** il **consumo dei fattori impiegati** per la fornitura dei Servizi;
- **correlare le entrate** dei *Servizi a domanda* e di quelli *non obbligatori* per legge, in modo da comprendere la percentuale di copertura dei costi dei suddetti Servizi;
- **predisporre** apposito **"Piano quinquennale di ripristino dell'Equilibrio Economico"** (Tit. I, II e III Entrate > = Tit. I Spese + Tit. III S quota capitale mutui) che tenda ad aumentare progressivamente le **"Entrate proprie"** ed a dare una sempre maggiore percentuale di copertura dei costi dei *Servizi a domanda* e di quelli *non obbligatori*;
- nel *Piano quinquennale di ripristino dell'equilibrio economico* (o di parte corrente) si deve poter rilevare una **percentuale crescente di copertura dei Servizi a domanda** e di quelli **non obbligatori** per legge, portando la loro copertura, nel triennio successivo, con le seguenti percentuali:
 - non inferiore al **40 %** entro l'esercizio successivo alla rilevazione dell'ente come strutturalmente deficitario,
 - non inferiore al **60 %** entro il secondo anno;
 - non inferiore all'**80 %** entro il terzo anno.
- il *Piano di ripristino dell'equilibrio economico* deve essere **approvato da un Organismo esterno all'ente a livello regionale** (es. Sez. regionale della Corte dei Conti) o a **livello statale**



- (es. *Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali* presso il Ministero dell'Interno), e successivamente **autorizzato** ad attuarlo assieme alla possibilità di **accedere** ad un **Contributo straordinario di risanamento** della parte corrente per ciascuno dei tre anni;
- per accedere al *Contributo straordinario di risanamento* deve inoltre dimostrare:
 - di avere già attuato o avere predisposto e di stare attuando il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari;
 - di aver dismesso le partecipazioni “vietate”;
 - di avere correttamente applicato le sanzioni disposte per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità;
 - di aver rispettato i tempi di cui alla proposta 3 per l'accertamento ed il recupero coattivo.
 - il **Contributo straordinario di risanamento della parte corrente**, chiesto di anno in anno dopo aver dimostrato il rispetto della percentuale stabilita per la copertura dei costi dei Servizi a domanda e non obbligatori per legge, per **ciascuno anno**, deve poter essere **finanziato** attingendo ad apposito **Fondo finanziato sia dalla Regione che dallo Stato**;
 - se **alla fine del quinquennio non è stato ripristinato l'equilibrio della parte corrente** (o economico) l'ente locale deve essere **automaticamente considerato**, dall'**Organismo esterno all'ente di controllo a livello regionale o a livello statale, ente in stato di dissesto**.

(Si consideri che i *Servizi a domanda o non obbligatori* per legge possono essere sospesi o ridotti di numero, in modo che i *Servizi non obbligatori che residuano* nel loro complesso arrivino alle percentuali suddette di copertura; attualmente è previsto un obbligo di copertura di almeno il 36 % solo se l'ente risulta “strutturalmente deficitario” e per i soli *Servizi a domanda individuale*).

5) Proposta: Solo gli enti che ripristinano gli “Equilibri stabili” di Bilancio per la “gestione di competenza” possono istituire apposita “Imposta straordinaria di risanamento per i debiti pregressi”

- Solo dopo che gli enti locali hanno attuato il *Piano di ripristino dell'equilibrio economico* (o di parte corrente) e solo dopo che sono riusciti, quindi a **ripristinare strutturalmente**, per la **gestione di competenza, gli “Equilibri stabili” di Bilancio** (Equilibrio parte corrente, Equilibrio parte investimenti, Equilibrio prestiti a breve, Equilibrio per Servizi c/terzi);
- previa apposita **verifica** ed **autorizzazione** dell'**Organismo esterno all'ente a livello regionale** (es. Sez. regionale della Corte dei Conti) o **a livello statale** (es. *Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali* presso il Ministero dell'Interno);



- l'ente, fatta una ricognizione di tutti i **debiti pregressi relativi al periodo antecedente l'ultimo quinquennio**, che non sono riferiti a spese per investimento ma a spese correnti, se non può ricorrere ad entrate straordinarie date da dismissioni di *beni patrimoniali disponibili*, potrà **istituire** apposita "Imposta straordinaria di risanamento per i debiti pregressi" di parte corrente, che graverebbe solo sui cittadini del territorio e avrebbe natura occasionale e limitata al tempo necessario ad azzerare i suddetti debiti. Potrebbe, ad esempio, funzionare come l'addizionale comunale IRPEF.

(Attualmente i **Debiti pregressi riferiti a spese correnti** sono totalmente a carico dell'ente e per esse non si possono contrarre mutui in quanto non sono destinate a finanziare spese per investimenti (art. 119 della Costituzione. In sostanza si propone un meccanismo analogo a quello reso obbligatorio per le Regioni, per le quali, in caso di disavanzo sanitario, si procede all'aumento dell'IRAP).

6) Proposta: Possibilità di accedere ad un "Fondo di rotazione per il risanamento dell'anticipazione di tesoreria"

Nel caso in cui l'ente locale sia **strutturalmente deficitario** e al 31 dicembre si rilevi che **l'utilizzo di cassa non rimborsato** nell'ultimo triennio sia **superiore al 10 %** delle entrate correnti di ciascun anno, al fine di **ripristinare i flussi di cassa**, cercare di **ridurre gli interessi passivi** e **rientrare dell'anticipazione di tesoreria**, che da un utilizzo momentaneo legato alla crisi di liquidità dell'ente si è trasformato in un costante utilizzo dell'anticipazione nella esposizione massima che, in modo distorto, si rinvia da un esercizio all'altro, l'ente è **obbligato ad azzerare l'anticipazione di tesoreria** accedendo ad un apposito "**Fondo di rotazione per il risanamento dell'anticipazione di tesoreria**" ed a restituire tali le somme utilizzate entro e non oltre il quinquennio successivo con il conseguente **divieto di utilizzo di anticipazione di Tesoreria fino a quando non sarà rimborsata l'intera somma, in ogni caso non oltre il quinquennio.**

(Con questa proposta di fatto si obbligheranno gli enti strutturalmente deficitari a non utilizzare più l'anticipazione di Tesoreria, ritornando ad avere un saldo solo in positivo. Di fatto utilizzando da anni l'anticipazione di tesoreria nell'esposizione massima non beneficiano più di alcuna disponibilità di ulteriori somme in quanto appena arrivano risorse finanziarie vengono immediatamente spese per soddisfare le "emergenze").



7) Proposta: Vincolo obbligatorio dell'Avanzo d'Amministrazione per la Svalutazione dei crediti (stralcio dei residui attivi inesigibili) fino a totale copertura dei residui di parte corrente con anzianità superiore ai 5 anni

Rendere obbligatorio vincolare l'avanzo d'amministrazione (parte non vincolata) per un importo pari ai residui attivi di parte corrente costituiti da oltre cinque anni.

Spesso gli enti locali detengono una grossa massa di Residui attivi, nel caso di inesigibilità parziale o totale di un credito, vista la mancanza di una apposita previsione di stanziamento al *Fondo svalutazione crediti*, si ha una immediata incidenza sul Risultato di amministrazione.

Ad oggi è lasciata come facoltà la possibilità di prevedere appositi stanziamenti al Fondo svalutazione crediti (Tit. I, Fun. 01, Ser. 08, Int. 10) in sede di approvazione del Bilancio di previsione, la dove si registra ormai una Spesa corrente così "compressa" e "rigida" che non dà spazio a stanziamenti di spese che non possono essere immediatamente utilizzati.

Questo ha determinato negli ultimi anni l'accumularsi di una grande massa di Residui attivi senza che si trovi una soluzione pratica per stralciare i crediti inesigibili, che sempre più inquinano i Rendiconti finanziari.

Si deve pertanto **trasformare una facoltà in sede di previsione** di alimentare un apposito Fondo svalutazione crediti ad **un obbligo in sede di consuntivo**.

8) Proposta: Dichiarazione "automatica" di dissesto

- In caso di mancato rispetto degli obiettivi di risanamento contenuti nel **Piano Quinquennale di ripristino dell'Equilibrio Economico** o di sua mancata adozione entro l'esercizio successivo alla rilevazione dell'ente come strutturalmente deficitario, l'ente deve essere soggetto a dichiarazione di dissesto da parte di un **Organismo esterno all'ente di controllo a livello regionale** (es. Sez. regionale della Corte dei Conti) o **a livello statale** (es. *Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali* presso il Ministero dell'Interno), senza alcuna possibilità di ulteriore rinvio e senza elementi di discrezionalità.