



Per il primato del buon andamento
della P.A. e dello sviluppo sostenibile

Dal <<decreto salva-Roma>> le ragioni dell'emersione del debito "sommerso" degli enti locali

Paper 5/2019

pubblicato il 30 aprile 2019

Dal confronto in atto sui problemi finanziari che affliggono diffusamente i Comuni sta venendo fuori l'immagine di un Paese molto malato con una prognosi infausta.

L'unico nell'UE, insieme a Grecia e Cipro, destinato ad incrementare progressivamente il debito pubblico, privo di ogni speranza (secondo l'OCSE) di invertire la tendenza neppure nel prossimo biennio.

L'unico in Europa ad avere accertato 12 anni fa il dramma dei conti della sanità, sino a registrare un disavanzo accumulato in 10 anni di 40 Mld circa. Una situazione di precarietà economico-finanziaria ancora vissuta in alcune regioni - nonostante le assicurazioni di talune di avere risanato i loro rispettivi *deficit* prodotti al 2010 e oltre - con l'apice del relativo disagio attuale registrato in Calabria, tanto da aver sollecitato al Governo l'adozione di un decreto legge *ad hoc* perfezionato lo scorso 18 aprile (ma, stranamente, non ancora pubblicato in G.U.).

Un «vizietto» che si ripete

Il dibattito sulla Capitale e il suo debito per molti versi ancora incalcolabile - ma soprattutto l'approvazione del decreto salva-Roma che tale non è stato così come uscito dal CdM del 24 aprile scorso - porta a rivivere una preoccupazione simile a quella vissuta nel 2007, relativamente al *deficit* del SSN consuntivato al 2005, al quale ebbe a dare una parziale soluzione l'adozione del DM 23 aprile 2007. Una evento che rappresentò, di fatto, il primo passo di una svolta, atteso che il Governo di allora decise, dopo anni di colpevole silenzio e complicità con le Regioni, di cominciare a tirare fuori il debito sommerso della sanità. Lo fece impegnando tre miliardi, di cui 2,3 per Lazio, 300 mln per la Campania e il residuo da suddividersi allora tra Sicilia, Liguria, Abruzzo e Molise.

Un tale intervento rappresentò tuttavia, come si provò poi in seguito, solo un modesto acconto sul debito accumulato dalla sanità nazionale da risanare e nulla di più. Ciò in quanto da una più corretta (ma non tanto) successiva emersione di quanto occultato nel settennio 2001-2007, attualizzato poi al 2010, venne fuori un valore di *deficit* patrimoniale enorme sino ad allora «sconosciuto». I dati che vennero fuori furono allarmanti per il bilancio della Repubblica, dal momento che rendicontò, tra quello rappresentato ufficialmente nei conti e, soprattutto, quanto scovato nel cosiddetto sommerso, un *deficit* pregresso di: 13,4 Mld per il Lazio, 8,5 Mld per la Campania, 4,3 Mld per la Sicilia, circa 2 Mld cadauna per Puglia e Calabria. Ma anche 1,7 per la Sardegna, 1,3 per la Liguria, 1 Mld circa per il Piemonte e tutte le altre nell'ordine di 0,5 Mld ciascuna fatta eccezione per il FVG che lo registrava in attivo di 177 mln. Un valore complessivo di poco meno i 40 Mld in gran parte ripianati negli anni impegnando, impropriamente nelle aree in ritardo di sviluppo, i fondi FAS, destinati a superare i *gap* esistenti conseguentemente rimasti tali, con accessi a mutui agevolati trentennali dei quali i cittadini ivi residenti stanno pagando dal 2011 i ratei di ammortamento, gravati degli onerosi interessi, con i loro bilanci ordinari, sottraendo i relativi importi ad altri utili investimenti.

Una situazione, questa, non ancora definitivamente chiarita e, quindi, tuttora da aggiornare in alcune regioni, dal momento che in alcune di esse c'è tanto da scovare in termini di debito pregresso finora comunque occultato (per esempio, in Calabria con l'Asp di Reggio Calabria che è senza bilanci dal 2013, tanto da rendere difficile il concepimento del bilancio regionale e come lo stesso sia stato «condiviso» da revisori e Corte dei conti).

Ebbene, a distanza di 12 anni sembra di vivere il medesimo *choc*. Questa volta prodotto, però, dal sistema autonomistico locale, in favore del quale è stata da decenni indebitamente assicurata una eccessiva tolleranza nei confronti dell'esercizio di una spesa corrente spesso troppo disinvolta, un doloso mantenimento in bilancio di crediti (residui) comunque inesigibili, del (molto) colpevole fallimento delle riscossioni, prioritariamente sui residui, quasi ovunque ridotte a valori infinitesimali. Un sistema autonomistico per lo più incapace di assicurare una buona amministrazione, un pagamento dei fornitori in linea con le prescrizioni comunitarie - reso possibile solo a seguito del ricorso alle miliardarie anticipazioni di liquidità assicurate dalla CdP in forza dei D.L. 35/2013, 66/2014 e 78/2015, sulla cui categorizzazione giuridico-contabile ci sarebbe tanto da obiettare - e una sostenibilità dei bilanci.

La sentenza della Corte costituzionale 18/2019, meglio la sua ricaduta sui tanti Comuni che hanno sino ad oggi evitato il dissesto ricorrendo, spesso come mero tentativo elusivo, alla procedura straordinaria di riequilibrio (il cd. predissesto) - resa più facile a frequentarsi, in alcuni casi favorevolmente, da aggiustamenti legislativi approvati in corso d'opera, soprattutto dall'ammortamento trentennale del maggiore disavanzo prodotto dal riaccertamento straordinario dei residui preteso dal d.lgs. 118/2011 - ha dato la stura a che si cominciasse a pensare ad una riforma organica del Tuel. Prioritariamente, a che si desse *gas* legislativo per favorire la ormai ineludibile emersione della verità sui conti del sistema municipalistico (ma anche di quello delle Province che, forse impropriamente, si punta addirittura a rinforzare piuttosto che cancellarlo dall'ordinamento) attraverso l'individuazione di un rinnovato procedimento di risanamento dei bilanci che, da una parte, mandasse a casa l'attuale disciplina del dissesto e predissesto e, dall'altra, offrisse agli enti locali coinvolti una opportunità di uscita dal (quasi) *default*, senza tuttavia gravare eccessivamente sui cittadini, in termini di ulteriori prelievi e scadimento dei servizi pubblici

Da qui, le sorprese, che però tutti sapevano, in tema di diffusi disavanzi di amministrazione, nei confronti dei quali era, assurdamente, divenuto naturale ai decisori responsabili girarsi dall'altra parte per assicurarsi un più tranquillo esercizio della politica nella PA locale, abituata a rinviare ad altri i problemi attuali più difficili e la ricerca delle relative soluzioni.

Al riguardo, a nulla sono servite le introduzioni delle relazioni di inizio e fine mandato dei sindaci finalizzate all'emersione concorrenziale delle verità, divenute - con la complicità di chi era tenuto a vigilare, risultato negli anni palesemente inadempiente agli obblighi derivanti dal suo ruolo istituzionale - strumenti routinari e privi della dovuta importanza, sia in termini di accertamento dello stato dell'essere dei bilanci locali che di assicurazione della trasparenza dovuta alla collettività amministrata.

Si diceva del decreto salva-Roma approvato dal Governo l'appena strascorso 24 aprile: esso ha registrato nel suo testo finale la consistente amputazione di cinque dei sette commi che componevano quello inizialmente portato all'esame del CdM. Tutto questo a dimostrazione che la sua condivisione formale, oltremodo parziale rispetto a quella elaborata dai tecnici vicini al M5S, è destinata a non sviluppare effetto alcuno nell'immediato futuro della Città eterna, tanto da fare considerare inutile l'approvazione dell'anzidetto decreto legge. Una considerazione, questa, che lascia ragionevolmente presupporre che lo stesso possa già essere ritenuto un provvedimento «a perdere», in quanto viene data per scontata una verosimile celere elaborazione di un testo legislativo organicamente inteso a soddisfare le due diverse istanze che hanno diviso, sul tema dei Comuni in stato di *default*, le altrettante forze politiche che sostengono l'Esecutivo. Una soluzione rintracciabile in una ipotesi

legislativa, attualmente al vaglio dei tavoli tecnico-politici della Conferenza Stato-Città, che configuri: da un versante, la nuova regolazione dei dissesti e predissesti, soprattutto sottraendoli al vaglio della Corte dei conti attraverso la loro sottoposizione ad una procedura c.d. negoziata, del tipo quella vigente in quella riguardante i piani di rientro della sanità; dall'altro, la individuazione di facilitazioni finanziarie da attribuire in favore dei Comuni, diversi da Roma, dei quali il vice-premier Salvini ha assunto la «difesa».

Le esigenze della politica si contrappongono (spesso) a quelle reali

Una simile impostazione politica - che sotto il profilo tecnico ci sta tutta, proprio per questa bisognosa di tempi di maturazione non affatto rinvenibili nelle soluzioni procedurali di urgenza legislativa in senso lato - sembra, infatti, essere stata così definita allo scopo anche di superare e dirimere quella tipologia di contesa, tutta interna al Governo, che vede il M5S impegnato a risolvere il problema dell'enorme debito di Roma, e dunque del perdurare della sindacatura della Raggi, e il suo *partner* politico Matteo Salvini, impegnato di contro a rendere la vita difficile alla sindaca grillina. Non solo. Quest'ultimo ha, nell'occasione, ritenuto politicamente conveniente assumere, altresì, le ragioni degli altri Comuni, diversi dalla Capitale, martoriati da un debito pregresso impossibile, rendendoli destinatari anche essi dello stesso interesse del Governo rivolto alla città di Roma. Un modo anche per incrementare il consenso elettorale della Lega al sud ove risiedono la quasi totalità dei Comuni con i bilanci più inguaiati, ivi comprese le due città metropolitane di Napoli e Reggio Calabria, senza con questo trascurare quegli enti locali condotti al nord da amministratori leghisti, Alessandria *in primis* (patria del capogruppo leghista alla Camera).

Con il decreto legge salva-Roma - come detto divenuto un topolino rispetto al gigante promesso alla vigilia a causa dell'anzidetta conflittualità interna che sta caratterizzando l'attuale maggioranza governativa - sono venute fuori le verità dovute alla collettività nazionale, affetta da anni da una inconcepibile e incosciente inconsapevolezza delle condizioni disastrose dei Comuni di appartenenza, nonostante i dati allarmanti via via emergenti in tantissimi importanti enti locali ricadenti nel centro-sud del Paese tanto da comprometterne il normale funzionamento. Un po' quello che ebbe ad accadere, dal 2001 al 2007, per la sanità nazionale, con i bilanci colabrodo che rappresentavano gli esiti di una cattiva gestione protrattasi per anni e, in alcune aree geografiche, in talune realtà non ancora esenti dalla *maladministration*. Nell'occasione, è venuto fuori un sistema autonomistico locale pieno zeppo di debiti da estinguere, addirittura più consistente di quello a suo tempo emerso nella sanità al 2010, che se accuratamente rendicontato potrà ben esuberare i quaranta miliardi di debito complessivo.

Un debito da *record* - che non consente più alcuna melina, tendente a sterilizzare le naturali preoccupazioni che ci sono in giro, e il perseveramento di logiche protezionistiche di alcuni territori di reciproco riferimento politico - verosimilmente rendicontabile in almeno 30/40 importanti Comuni, Roma inclusa, con i loro bilanci maledettamente in crisi. Tra queste, oltre ad alcune città metropolitane del nord, le omologhe del sud Napoli e Reggio Calabria. E ancora. Risultano coinvolte in un siffatto stato di difficoltà finanziaria importanti città settentrionali (tra le quali, Alessandria) e meridionali (tra le quali, le già dissestate e predissestate Catania, Messina, Foggia, Pescara, Benevento, Caserta) e tantissimi Comuni non capoluoghi ma importanti per le rispettive economie territoriali e quelli ancora più piccoli che diverranno una marea a seguito degli esiti gestori che determinerà nel 2021 l'esordio della contabilità economico-patrimoniale in quelli al di sotto del 5.000 abitanti. Una tipologia comunale, quest'ultima, che è espressione del 69,5% del sistema municipalistico, atteso che ne rendicontra 5.498 su 7.915.

A fronte di un tale grave problema, si preannunciano misure tampone diffuse ma inorganiche, di certo non produttive della soluzione strutturale occorrente, che non produrranno alcunché di buono se non utili ad assicurare alla Lega un sensibile recupero di consensi al sud, dal momento che la stessa si è strumentalmente eretta, nell'occasione, a difesa dei Comuni ivi martoriati da un debito impossibile a risolversi con gli attuali strumenti a disposizione.

La soluzione è nella sua corretta attuazione della Carta

In relazione ad una tale angosciante situazione di massima allerta economico-finanziaria, continua ad essere elusa la vera soluzione, che è tutta nella Costituzione novellata nel 2001.

Al riguardo, infatti:

- nessun livello essenziale delle prestazioni (art. 117, comma 2, lettera *m*) è stato determinato, così come nessuna corretta quantificazione dei costi-fabbisogni *standard* è stata perfezionata relativamente a sanità e sociale (legge 42/2009; d.lgs. 68/2011), scuola e trasporti pubblici locali;
- nessuno dei fabbisogni *standard* (legge 42/2009; d.lgs. 216/2010) è stato definito per garantire il corretto esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117, comma 2, lettera *p*);
- nessun fondo perequativo è stato costituito (nonostante istituito dall'art. 119, comma 4, Cost.; legge 42/2009), sino ad oggi inconcepibilmente trascurato nonché sostituito da alcuni suoi «surrogati» che stanno inguaiando il sistema dei Comuni, discriminando pesantemente alcuni rispetto ad altri, specie in relazione al riparto del fondo di solidarietà, sul cui operato redistributivo una recente giurisprudenza amministrativa ha opposto un deciso freno (Tar Lazio n. 2553/2017 e CdS, sez. IV, n. 2203/2018)

Un elaborato legislativo attuativo della Costituzione che, nel suo complesso, sarebbe stato ben garante - se costituito e attivato nel senso di assicurare una equa ripartizione solidale - dell'autonomia del sistema territoriale e dell'ingresso a regime delle regole del federalismo fiscale, con relativa responsabilità degli amministratori agenti e conseguente espressione di un voto consapevole da parte dei cittadini offesi dalla *maladministration*.

La confusione genera caos e allontana le soluzioni occorrenti

Nella attuale situazione di disordine dei conti di tantissimi Comuni si accavallano reciproci *j'accuse*, richieste di interventi statali, spesso inimmaginabili a Costituzione vigente, per salvare da quei *default* palesi da anni che si è fatto di tutto per evitarli, con naturale ulteriore imbarbarimento della finanza locale e naturale mancato concorso degli enti locali all'equilibrio di bilancio della Repubblica e alla sostenibilità del debito pubblico.

Fondazione Trasparenza