



CORTE DEI CONTI
SEZIONE DELLE AUTONOMIE

AUDIZIONE SUL
D.D.L.

DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI FINANZA LOCALE, NONCHÉ MISURE VOLTE A
GARANTIRE LA FUNZIONALITÀ DEI SERVIZI SVOLTI NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

A.C. 2162

COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO E FINANZE
CAMERA DEI DEPUTATI

21 marzo 2014

INDICE

DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI FINANZA LOCALE, NONCHÉ MISURE VOLTE A GARANTIRE LA FUNZIONALITÀ DEI SERVIZI SVOLTI NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE, A.C. 2162

1. Premessa	1
2. Disposizioni relative a TARI e TASI (artt. 1 e 2).	3
3. Disposizioni per gli enti locali in difficoltà finanziaria (art. 3)	7
4. Mancato rispetto di vincoli finanziari per la contrattazione integrativa (art. 4)	13
5. Disposizioni varie (artt. 5, 6, 11 e 12)	15
6. Disposizioni concernenti Roma Capitale (art. 16)	17
APPENDICI	
1. Principali criticità dei bilanci degli enti locali	1
1.1. Dissesti	1
1.2. Gestioni in disavanzo	7
1.3. Debiti fuori bilancio	8
2. Problematiche relative alla riscossione delle entrate nei comuni	18
3. Partecipate del Gruppo Roma Capitale	24

DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI FINANZA LOCALE, NONCHÉ MISURE VOLTE A GARANTIRE LA FUNZIONALITÀ DEI SERVIZI SVOLTI NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE, A.C. 2162

1. Premessa

1.1. Le valutazioni espresse nel presente documento muovono da un rapido sguardo alle condizioni e alle prospettive della finanza locale. L'impegnativo processo di contenimento della spesa tradottosi in questi anni in forti tagli delle risorse, oltre che in obiettivi di miglioramento dei saldi via via crescenti, ha determinato una condizione di crescente sofferenza delle realtà comunali. Una parte degli enti mostra oggi elementi di fragilità rispetto ai quali si impongono scelte importanti. Scelte volte a mantenere l'impegno per un riequilibrio effettivo e duraturo ma che, per far ciò, si confrontano con le necessità di gestire il rientro da squilibri che sono, in molti casi, strutturali.

È con questa consapevolezza (che guida in questi anni tutta l'attività di controllo della Corte) che devono essere lette le norme che nel decreto-legge, oggi all'esame del Parlamento, mirano ad intervenire in favore degli enti in difficoltà finanziaria, a differire i termini per la dismissione di partecipazioni azionarie, ad attenuare gli effetti negativi del mancato rispetto di vincoli finanziari siano essi legati alla contrattazione integrativa o al mancato rispetto del Patto in relazione all'attuazione di grandi opere, a intervenire per attenuare la stringenza dei vincoli che gravano sull'operare di Roma Capitale. Ad esse si affiancano quelle misure, di minor rilievo, destinate a definire regimi di proroga per rendere più rapida la disponibilità di risorse per amministrazioni sempre più soggette a vincoli di bilancio (è il caso delle proroghe in materia di contributo ordinario agli enti locali; di quelle delle modalità di riparto alle province del fondo di solidarietà; della anticipazione del pagamento dal fondo di solidarietà).

Da inquadrare nella perdurante difficoltà di conciliare rigore negli obiettivi di finanza pubblica e attenuazione di effetti indesiderati su fasce di popolazione più soggette alla crisi, sono anche le modifiche proposte per il regime previsto per la TASI a pochi mesi dalla sua istituzione. Modifiche che devono essere lette, tuttavia, anche guardando alla coerenza del sistema di finanziamento che si viene delineando. È infatti necessario che le scelte che si assumono per alimentare l'operatività di questo indispensabile tessuto amministrativo garantiscano un'effettiva responsabilizzazione e adeguate flessibilità gestionali.

1.2. Il mondo delle autonomie locali è stato in questi anni sottoposto a forti

pressioni, accentuatesi con l'insorgere della crisi e il sovrapporsi ai nuovi meccanismi di funzionamento, che si stavano delineando, delle misure assunte per garantire il contributo delle amministrazioni decentrate agli obiettivi di finanza pubblica, passati attraverso forti riduzioni di risorse.

Esse sono state chiamate a contribuire agli obiettivi di finanza pubblica per importi molto rilevanti: la dimensione complessiva delle misure di riduzione di spesa assunte a partire dal 2009 ha raggiunto nel 2012 i 31 miliardi, di cui 16 miliardi quale effetto di misure di inasprimento del Patto di stabilità interno e di oltre 15 miliardi di tagli nei trasferimenti.

Non sono mancati i risultati. La spesa complessiva al netto degli interessi, nel biennio 2011-2012, si è ridotta del 4,6 per cento in termini nominali. Minore, ancorché significativa, è stata la flessione della spesa corrente primaria (circa il 4 per cento). Un risultato dovuto, soprattutto, alla riduzione della spesa per redditi da lavoro, a cui si accompagna nel 2012 anche una flessione di poco inferiore al punto percentuale della spesa per consumi intermedi. Una diminuzione della spesa in termini nominali che non ha precedenti negli ultimi sessant'anni. Tra il 2002 e il 2009, quando vi era comunque già una forte consapevolezza della necessità di contenere la spesa, questa è cresciuta a un ritmo del 4,4 per cento l'anno; nel periodo precedente la crescita era stata ben superiore.

Ma l'aggiustamento previsto nei Documenti programmatici non è finito. Dopo la manovra disposta con la legge di stabilità per il 2014, il quadro tendenziale prefigura nel prossimo triennio una riduzione della spesa primaria complessiva degli enti territoriali di oltre 2 miliardi, con l'incidenza in termini di prodotto che passa dal 14,8 per cento del 2013 al 13,3 del 2016.

Un dato che va letto con attenzione: al netto della spesa per il settore sanitario (in aumento di 5,5 miliardi tra il 2013 e il 2016, anche se pressoché invariata in quota di prodotto), quella per le amministrazioni territoriali si ridurrebbe di oltre 7 miliardi, di cui 3 di parte corrente, attestandosi al 6,6 per cento del prodotto (il 7,8 nel 2013).

1.3. La positiva risposta che le amministrazioni territoriali hanno offerto agli obiettivi di finanza pubblica si è accompagnata, tuttavia, all'acutizzarsi di alcune distorsioni. Tutti fenomeni che hanno comportato difficoltà nel compimento delle riforme avviate.

Non può essere ignorato, innanzitutto, che si è venuto aggravando il fenomeno negativo di amministrazioni pubbliche che, impegnate ad esporre bilanci formalmente in ordine, hanno consentito una lievitazione anomala di debiti occulti e ritardi crescenti nella regolazione delle transazioni con le imprese fornitrici di beni e servizi. È il tema dei ritardi

dei pagamenti affrontato con i decreti-legge nn. 35 e 102 del 2013.

La questione dei debiti delle amministrazioni pubbliche sembra oggi avviata a una soluzione. Tuttavia, se è vero che i limiti alle erogazioni di cassa hanno costretto enti che pure disporrebbero di liquidità a rinviare i pagamenti, in molti casi, invece. Si è di fronte a somme impegnate creando spazi fittizi di competenza grazie alla sopravvalutazione delle previsioni di entrata e della abnorme dilatazione della massa dei residui attivi. Ne sono esempi diffusi le somme relative a introiti per multe nei Comuni, o i proventi attesi dalla lotta all'evasione, o ancora, quelli da dismissione del patrimonio immobiliare.

Il rilievo delle misure di controllo della spesa ha visto crescere il ricorso a forme societarie degli Enti locali quale strumento di flessibilizzazione della gestione. Si tratta di soggetti, per la maggior parte, non considerati tra le amministrazioni pubbliche e, quindi, non inclusi nel conto delle amministrazioni locali. Come è emerso dall'attività di controllo delle Sezioni regionali, di frequente il ricorso a tali soggetti ha consentito la messa in atto di forme di elusione del Patto di stabilità, l'aggiramento di vincoli all'indebitamento, comportando situazioni che pongono a rischio l'equilibrio finanziario dell'ente fino a poterne provocare il dissesto.

Nell'Appendice n. 1 sono riportati i dati relativi a disavanzi finanziari, dissesti e debiti fuori bilancio degli enti locali.

2. Disposizioni relative a TARI e TASI (artt. 1 e 2).

2.1. L'articolo 1, co. 1, modifica alcune disposizioni in materia di TASI introdotte dalla legge di stabilità del 2014.

L'intervento, a pochi mesi dalla sua istituzione, mira a ridurre l'impatto negativo sui redditi più bassi e su coloro che erano stati finora esentati dall'IMU (per l'operare delle detrazioni) della sostituzione di una imposta progressiva rispetto alla sua base imponibile (i valori catastali), come l'IMU sulla prima casa, con un'imposta strettamente proporzionale incidente sulla stessa base.

Il compito di introdurre aggiustamenti in tale direzione è attribuito alle autorità locali. Per evitare che l'inserimento di detrazioni sia condizionato o accompagnato da cadute del gettito non compatibili con il mantenimento degli obiettivi di finanza pubblica viene poi prevista la possibilità di compensarle con un aumento dell'aliquota base da applicare a tutti i soggetti all'imposta. Si prevede, infatti, la possibilità di elevare l'aliquota massima TASI di un ulteriore 0,8 per mille. A tale obiettivo sono inoltre destinati ulteriori 125 milioni che si aggiungono al contributo statale di 500 milioni già previsto (nella legge di stabilità) per questa finalità.

2.2. Ferma restando l'esigenza prioritaria di intervenire per ridurre la spesa corrente, al fine di evitare ulteriore aggravio della pressione tributaria e tariffaria locale, le osservazioni che è possibile avanzare non possono prescindere da una valutazione del quadro complessivo della fiscalità locale.

Nel ridisegno dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, con il nuovo modello di prelievo delineato dalla legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale ci si poneva l'obiettivo di un aumento dell'efficienza, ottenuto rendendo gli amministratori locali responsabili di fronte ai cittadini, posti nella condizione di valutare la corrispondenza fra quantità e qualità dei servizi ricevuti e imposte pagate.

Come già sottolineato in occasione di una recente audizione della Corte presso la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, le scelte operate con il primo decreto attuativo sul versante dell'imposizione comunale portavano con sé l'incoerenza fra la scelta di puntare sulla fiscalità immobiliare come principale fonte di finanziamento del federalismo municipale e il vincolo di esentare da ogni forma di prelievo (patrimoniale e reddituale) la "prima casa", con il duplice risultato di far venire meno la corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti (all'insegna del "vedo, voto, pago") e di riversare il finanziamento dei servizi comunali soprattutto sui possessori di immobili non adibiti a residenza principale e su quelli destinati all'esercizio d'impresa.

A questi limiti originali della legge delega se ne sono aggiunti altri, di pari passo con il peggioramento del quadro economico e dei più stringenti vincoli di finanza pubblica. Gli interventi che avrebbero dovuto scandire la transizione al federalismo sono stati adottati "fuori delega" per essere in larga parte finalizzati all'equilibrio dei conti pubblici.

Sul versante del federalismo comunale, ciò si è tradotto nel susseguirsi di interventi in materia di tassazione degli immobili: prima, l'anticipazione «in via sperimentale» al 2012, da parte del decreto Salva-Italia, della nuova disciplina dell'imposta municipale propria (IMU); poi, l'acceso confronto determinatosi in ordine ad alcuni caratteri distintivi dell'imposta (la reintroduzione dell'abitazione principale nell'imposizione; l'incremento del prelievo sui patrimoni immobiliari; lo sblocco dell'autonomia tributaria con il riconoscimento di ampi margini di manovra sulle aliquote; l'attribuzione allo Stato di una quota rilevante del gettito raccolto dai Comuni, con conseguente scarsa trasparenza circa il carattere locale/centrale del tributo; la penalizzazione degli immobili residenziali locati e di quelli commerciali detenuti da imprese); infine, l'intervenuta abolizione del prelievo sulla prima casa e la proposizione, con la legge di stabilità 2014, di una riforma complessiva di tutta l'imposizione patrimoniale sugli immobili.

2.3. La TASI doveva rappresentare secondo quanto affermato dal Governo una “*service tax*” destinata a finanziare i servizi indivisibili forniti dai comuni. In altri paesi, simili imposte ispirate al principio del beneficio, incidono sugli occupanti (quindi anche gli inquilini) di immobili a uso abitativo, sulla base di un parametro di massima dei benefici che derivano dai servizi comunali quale è la superficie dell’abitazione, tenendo conto dell’ampiezza e della composizione della famiglia occupante. La TASI è tuttavia qualcosa di diverso. La base imponibile è il valore (catastale) dell’immobile, il contribuente è di fatto quasi solo il proprietario (gli inquilini sono chiamati a pagare soltanto il 10 per cento dell’imposta, aumentabile dai comuni fino al 30 per cento). La TASI, in altri termini, continua a configurarsi prevalentemente come tassa patrimoniale.

2.4. Sotto questo punto di vista la previsione di un sistema di detrazioni che mira ad annullare, anche attraverso un incremento del prelievo base, l’incidenza della tassazione su coloro che erano esentati va in direzione di una ulteriore avvicinamento del nuovo tributo all’IMU. I sindaci dovranno usare l’extragettito per introdurre detrazioni o altre misure «tali da generare effetti sul carico di imposta TASI equivalenti a quelli determinatisi con riferimento all’IMU relativamente alla stessa tipologia di immobili». Di fatto essi potranno decidere se: caricare tutto sulla prima casa, portando il prelievo dal 2,5 al 3,3 per mille, tutto sulla seconda casa, elevando l’aliquota dal 10,6 all’11,4 (inclusa l’IMU); oppure scaricare l’aumento pro quota sui diversi beni. In ciò contando anche sul contributo di 625 milioni di maggiori trasferimenti

2.5. L’ampio margine di scelta attribuito alle amministrazioni locali incide anche sull’accentuazione delle differenze di imposizione. Differenze di pressione fiscale a livello territoriale sono nella logica del federalismo fiscale. E fin dalla predisposizione della legge delega risultava chiaro che con il federalismo si sarebbe contribuito in misura diversa e si sarebbero avuti servizi diversi a seconda della residenza e del luogo di attività dei contribuenti, nonché della capacità dei cittadini di scegliere governi locali in grado di evitare sprechi ed inefficienze ed ingiustificati aumenti di prelievo.

Non sufficiente attenzione, invece, era stata prestata al rischio di significative differenze territoriali nel prelievo a carico di famiglie e di imprese, pur in presenza di un uguale imponibile e dell’assenza di apprezzabili divari nel livello delle prestazioni. Differenze che inevitabilmente emergeranno quando ogni comune si troverà a fissare per il 2014 le aliquote e gli altri parametri relativi alla nuova costruzione del prelievo sugli immobili (IMU, TASI, TARI).

Si tratta di differenze che - anche in associazione con altre variabili di natura non tributaria - possono incidere sul comportamento dei contribuenti.

Come già osservato dalla Corte nella richiamata audizione, talora potrebbe trattarsi “solo” di una “delocalizzazione”, che può riguardare sia le persone fisiche che le imprese: le prime, scegliendo di spostare la propria residenza per garantirsi un più contenuto peso delle addizionali Irpef o un abbattimento del prelievo sugli immobili; le seconde, decidendo di insediare la propria attività o di distribuire la propria produzione sul territorio anche sulla base di convenienze fiscali (il diverso peso dell'Irap e dell'IMU sugli immobili in cui svolge la propria attività).

Altre volte, potrebbero aversi ricadute negative sotto il profilo della *tax compliance*.

2.6. Tre ulteriori aspetti vanno considerati.

Il sistema agevolativo e la sua estensione dipenderà in misura consistente dalle caratteristiche della base imponibile su cui potrà gravare l'aumento e quindi sulla dimensione assoluta che potrà assumere il processo redistributivo. A parità di capacità fiscale standard, la sua diversa composizione inciderà sulla estensione che potrà assumere il meccanismo agevolativo. Il rilievo della base imponibile seconde case o imprese è molto diverso tra aree territoriali e condizionerà, peraltro, le scelte delle amministrazioni sulla distribuzione dell'extra prelievo e il beneficio conseguente.

Il sistema che si propone riguarda il solo 2014. Importanti elementi del sistema hanno una validità limitata al corrente esercizio. Ciò produce incertezza sul sistema di finanziamento degli enti e provvisorietà per i contribuenti. Ad oltre quattro anni dall'avvio della riforma, il sistema di prelievo delle amministrazioni territoriali non appare ancora stabile. E ciò senza contare che la riforma del catasto prevista nella delega fiscale è destinata a rivoluzionare nel prossimo futuro modalità di calcolo delle basi imponibili e rapporti relativi tra contribuenti degli stessi comuni e tra comuni.

Ad avvio dell'esercizio manca ancora una chiara evidenza delle modalità di ripartizione del contributo dello Stato. La scelta è attribuita ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo parere della Conferenza Stato città ed autonomie locali. Nel testo riproposto con il d.l. n. 16/2014 si prevede un riferimento ai gettiti standard ed effettivi dell'IMU e della TASI. Non si ripropone, invece, (rispetto a definizioni presenti nei precedenti d.l.) il riferimento alla “prevedibile dimensione delle detrazioni adottabili da ciascun comune”.

2.7. Infine, una particolare attenzione richiede il sistema di riscossione. Con la riscrittura del co. 691 della legge di stabilità per il 2014, non viene più consentito di estendere alla TASI gli affidamenti in corso per l'IMU, in coerenza con le regole europee

che tutelano la concorrenza. Ai comuni che affidano l'IMU all'esterno si pongono due possibilità, entrambe complicate: gestire direttamente la raccolta TASI, ricostruendo le strutture senza però superare i limiti di *turn over* e spesa di personale, oppure avviare una gara.

Peraltro, non può trascurarsi che il ricorso a gare richiede tempo e può comportare l'affidamento della gestione della TASI a un soggetto diverso da quello che riscuote l'IMU. In questo modo, lo stesso Comune finirebbe per pervenire ad una definizione della riscossione in ritardo rispetto alla scadenza delle prime rate, e per dover gestire i rapporti con due società diverse per la riscossione di due tributi che hanno basi imponibili e regole praticamente identiche.

Sulla TARI, invece, gli affidamenti attuali possano proseguire anche con il nuovo tributo fino alla scadenza del contratto. I soggetti che possono continuare la riscossione, secondo il testo, sono quelli a cui oggi sono affidati «il servizio di gestione dei rifiuti» oppure «l'accertamento e la riscossione della TARES». Non si fa cenno a chi riscuote TARSU e TIA che, nella maggioranza dei Comuni, sono rimaste in vigore anche nel 2013.

Specifiche problematiche concernenti la riscossione nei Comuni sono trattate nell'Appendice n. 2.

3. Disposizioni per gli enti locali in difficoltà finanziaria (art. 3)

3.1. L'art. 3 del d.l. n. 16/2014, innova taluni, non irrilevanti, aspetti procedurali nell'ambito degli strumenti apprestati per il risanamento degli enti locali: procedura di riequilibrio pluriennale e dissesto, con interventi che privilegiano una maggiore ampiezza dell'iniziativa discrezionale degli organi di governo locale nell'azione di recupero strutturale dell'equilibrio di bilancio, sia pure circoscrivendo a situazioni tipizzate e verificabili tali facoltà.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale disciplinata dagli artt. 243-*bis* e seguenti del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – TUEL), introdotta dal d.l. n. 174/2012, convertito, con modifiche, dalla l. n. 213/2012, costituisce un rimedio meno radicale del dissesto in quanto mira a prevenirlo, ma più impegnativo per l'azione strutturale nel recupero degli equilibri, rispetto agli interventi imposti ex art. 193 dello stesso TUEL dagli eventuali squilibri emersi per la gestione di competenza o dei residui, in corso d'esercizio.

La procedura di riequilibrio è incardinata intorno alla predisposizione e all'esame del piano di riequilibrio del quale, schematicamente, i punti salienti si possono riassumere in tre passaggi:

a) ricognizione completa di tutti i fattori di squilibrio rilevati (deficit di riscossione, eccessi di

spesa, anomalie nella struttura del debito); esatta determinazione del disavanzo di amministrazione, che passa attraverso un rigoroso riaccertamento dei residui, emersione dei debiti fuori bilancio;

b) individuazione delle misure di riequilibrio strutturale - comprese quelle eventualmente oggetto di pronunce rese dalle Sezioni regionali di controllo della Corte - con attendibile indicazione dei tempi e degli esercizi di effettivo realizzo delle medesime; puntuali indicazioni dei tempi e dei modi per ripianare il disavanzo di amministrazione e per finanziare i debiti fuori bilancio nel periodo massimo di dieci anni;

c) individuazione delle risorse, che possono essere entrate proprie, indebitamento, accesso al fondo di rotazione. Quest'ultima previsione costituisce un elemento qualificante della procedura - anche se non tutti gli enti che deliberano il piano vi fanno ricorso - in quanto rende disponibile i mezzi utili a ripristinare un corretto flusso della liquidità di bilancio, liberata dalla stretta di una situazione debitoria cronica.

Alla fase di prima applicazione della procedura, preceduta dall'adozione delle linee-guida necessarie per l'istruttoria dei piani di riequilibrio (deliberazione n. 16/2012) hanno fatto seguito ripetuti interventi di orientamento interpretativo della Sezione delle autonomie per la soluzione di questioni di massima.

Con deliberazione n. 11/2013, la Sezione delle autonomie ha integrato le predette linee-guida per dare indicazioni in ordine a specifiche questioni applicative emerse in occasione dell'esame dei primi piani di riequilibrio.

Con le deliberazioni nn. 1, 13, 14 e 22 del 2013, sono state esaminate questioni di massima proposte, rispettivamente, dalle Sezioni regionali di controllo per la Calabria, per la Regione Siciliana, per la Regione Lazio e per la Regione Campania al cui esito sono stati indicati i criteri di orientamento.

I ripetuti interventi volti a contenere le risorse disponibili, operati con le manovre correttive, rendono i piani di rientro - nei casi in cui impattano con situazioni di precarietà finanziaria - un meccanismo necessitato di compensazione.

Invero, non mancano anche ragioni patologiche che determinano il ricorso a tali meccanismi: non sono rari i casi di bilanci formalmente in ordine ma che, nel concreto svolgersi della gestione, evidenziano una lievitazione anomala di debiti occulti, così come si riscontrano effetti finanziari squilibranti causati dall'incremento della spesa prodotta dalla creazione di spazi fittizi di competenza determinati dalla sopravvalutazione di entrate.

La chiara individuazione e la conseguente correzione dei fattori di squilibrio strutturale, da un lato, e l'alleggerimento delle gestioni dal peso dei debiti fuori bilancio, dall'altro, possono contribuire, attraverso il piano di rientro decennale, ad un effettivo risanamento dei bilanci.

3.2. Nel 2012 sono state presentate alla Commissione ministeriale 38 proposte di piani di riequilibrio, delle quali 22 sono state istruite dalla Commissione ministeriale che ha rassegnato, alle competenti Sezioni regionali della Corte, le relazioni finali sulla congruenza dei piani. Per le rimanenti 16 proposte pendono ancora le istruttorie presso la suddetta Commissione. Le Sezioni regionali di controllo si sono pronunciate su 10 dei 22

piani trasmessi dalla Commissione ministeriale.

Le somme prenotate sul fondo di rotazione sono state complessivamente pari a 548 milioni di euro; il solo Comune di Napoli ha prenotato quasi 235 milioni.

Tutti gli enti che hanno richiesto di accedere al fondo di rotazione si sono appellati ad eccezionali ragioni di urgenza ai sensi dell'art. 5 del d.l. n.174/2012.

Per le surriferite richieste sono stati complessivamente anticipati 137 milioni.

Per il 2013 sono state presentate 63 domande di accesso alla procedura di riequilibrio di cui 4 Province (Imperia, Ascoli Piceno, Vibo Valentia – che ha, poi, dichiarato il dissesto – e Verbano Cusio Ossola).

La Commissione istruttoria ministeriale ha concluso l'esame per 15 piani trasmettendo, alle competenti Sezioni regionali della Corte, le relazioni finali sulla congruenza dei piani. Su 7 di questi 15 piani le Sezioni regionali di controllo si sono pronunciate. Un fattore di consistente trascinarsi dei tempi proceduralmente ben scanditi dalla legge, è stato rappresentato dalla necessità che per i piani già presentati si è dovuto provvedere al loro aggiornamento in funzione delle richieste di anticipazione di liquidità ex art. 1, co. 15, del d.l. n. 35/2013 che impone la modifica del piano agli enti che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario e che richiedano l'anticipazione di liquidità.

Il fondo di rotazione, per il 2013, ha avuto una dotazione complessiva di 90 milioni di euro; più consistente è stato il ricorso all'anticipazione di liquidità.

3.3. In occasione delle prime applicazioni delle norme relative alle procedure di riequilibrio, si sono verificate alcune difficoltà applicative a causa delle quali la fase istruttoria condotta dalla Commissione ministeriale si è protratta per molto tempo, anche in ragione dei numerosi piani presentati contemporaneamente.

Questo ha comportato che al momento della decisione della Corte dei conti la situazione finanziaria dell'ente poteva essere diversa, in parte per la sospensione delle procedure esecutive che ha dato respiro alla fluidità di cassa, ma anche per ragioni strutturali. Tuttavia, il "congelamento" del piano al momento della sua presentazione non consentiva di tener conto delle mutate condizioni finanziarie dell'ente.

Le innovazioni normative intervenute nel corso del 2013, riguardanti la procedura di riequilibrio, hanno tenuto conto delle predette esigenze. In particolare è stata potenziata la relazione di responsabilità tra efficacia del rimedio e scelte compiute. L'art. 49-*quinquies*, d.l. n. 69/2013, ha aggiunto al co. 5 dell'art. 243-*bis* del TUEL la previsione, nel caso di inizio mandato, di una rimodulazione del piano presentato dall'amministrazione uscente, qualora non sia ancora intervenuta la pronuncia della

Sezione della Corte dei conti. Così come, sul piano di una maggiore concentrazione della fase dell'istruttoria ministeriale dei piani, l'art. 10-ter del d.l. n. 35/2013, ha limitato la competenza all'adozione degli indirizzi istruttori alla Sezione delle autonomie.

Altra modifica, che tiene conto delle rappresentate esigenze, è stata adottata con l'art. 1, co. 573, l. n. 147/2013, le cui disposizioni erano state poste per permettere agli enti di aggiornare il piano qualora, nelle more dell'esame da parte della Commissione ministeriale, avessero conseguito un miglioramento *“della condizione di ente strutturalmente deficitario”*.

3.4 L'art. 3 del d.l. n. 16/2014, rivisitando la materia, ha introdotto misure che comportano un'attenuazione dell'efficacia della complessiva sequenza procedimentale voluta dal d.l. n. 174/2012 a tutela della serietà degli intenti che deve presiedere alla decisione degli amministratori di fare ricorso ad una procedura molto impegnativa, ma meno rigida sotto il profilo dei vincoli alla gestione amministrativa, rispetto al dissesto. Peraltro, di tali misure, quella introdotta dal co. 1, che allunga i termini di sospensione delle azioni esecutive complessivamente di 60 giorni (30 per l'impugnazione e 30 per la decisione delle Sezioni riunite), non ha significativo impatto sulle possibili evoluzioni della precarietà finanziaria dell'ente, ma risponde ad esigenze di conservazione di una situazione *sub iudice* fino alla sua definizione, anche se non bisogna dimenticare che aumenta il periodo di sofferenza dei crediti verso l'ente. Di maggiore impatto sono le altre novità normative che, invece, introducendo facoltà alternative alla dichiarazione di dissesto, dilatano una, già accertata, condizione di fragilità degli equilibri strutturali del bilancio.

3.5. In tal modo va letta, sia la possibilità, prevista dall'art. 1, co. 573-bis, l. n. 147/2013, introdotto dall'art. 3, co. 2 del d.l. n.16/2014 di ripresentare il piano di riequilibrio non approvato dalla Sezione di controllo della Corte dei conti, *“...subordinata all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso sia come aumento dell'avanzo di amministrazione che come diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato (...)”*, sia la facoltà di ricorrere alla procedura di riequilibrio anche nell'imminenza della dichiarazione di dissesto da parte del Consiglio comunale, alla scadenza del termine assegnato dal Prefetto a conclusione della procedura del cosiddetto “dissesto guidato” disciplinato dal d.lgs. n. 149/2011.

Va innanzitutto rilevata l'anomalia che emerge dalle richiamate innovazioni. Infatti, la riproposizione del piano, nella prima ipotesi, il ricorso tardivo al piano, nella seconda, implicherebbero una sostanziale modificazione dei fattori che hanno determinato gli squilibri strutturali del bilancio (rilevabili peraltro non soltanto in termini di risultato di

amministrazione), che sarebbe intervenuta in un arco tempo, al massimo, pari a quello della durata delle procedure. Una tale previsione, pur se riferita ad ipotesi eccezionali, non è scevra da potenziali problematiche applicative.

Con riguardo alla prima ipotesi è appena il caso di ricordare che l'ipotizzato miglioramento, necessario a superare la valutazione di non congruità del piano conclusa dalla Sezione regionale di controllo, richiede la sussistenza e considerazione di fatti non vagliati durante l'approfondito esame istruttorio, nel quale gioca un ruolo fondamentale il contraddittorio con l'ente che, quindi, ha avuto già modo di rappresentare esaustivamente le proprie ragioni. Sembra utile considerare che la formulazione dell'ipotesi normativa, che fa riferimento ad un "miglioramento", andrebbe qualificata in termini più significativi, altrimenti potrebbe ritenersi sussistente anche per modeste variazioni nelle poste contabili.

C'è ancora da considerare che la riproposizione del piano con la revisione dei contenuti da parte dell'ente controllato, in presenza di una pronuncia dell'organo magistratuale, rappresenta un elemento di criticità del sistema che, al suo interno, già consente l'impugnativa dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione (art. 243-*quater*, co. 5 TUEL introdotto dal d.l. n. 174/2012).

La facoltà prevista dalla disposizione in esame sembrerebbe rappresentare un'alternativa rispetto alla procedura di impugnazione prevista dalla norma testé richiamata, al ricorrere di determinati presupposti.

In particolare, non è convincente che sia rimessa all'iniziativa del controllato la scelta tra impugnare una pronuncia (entro 30 gg.) oppure chiedere una nuova valutazione da parte dell'organo di prime cure (entro 90 gg.). Questa alternativa potrebbe determinare che resti parzialmente priva di effettività la pronuncia della Sezione regionale di controllo. Va anche evidenziato il mancato coordinamento tra i due rimedi: l'impugnazione proponibile entro 30 gg. e la presentazione del nuovo piano, consentita entro 90 gg. (decorrenti dalla medesima data della deliberazione della Corte), può essere causa di possibili disfunzioni, con difficoltà applicative.

3.6. Sul versante della modifica apportata dall'art. 3, co. 3, d.l. n. 16/2014, all'art. 243-*bis*, co. 1, TUEL, la possibilità introdotta dalla nuova disposizione di fare ricorso al piano di riequilibrio *in limine* della dichiarazione obbligatoria di dissesto ex art. 6, co. 2, d.lgs. n. 149/2011, consente un tardivo ricorso all'esercizio di una facoltà alternativa alle misure correttive dettate dalla Sezione regionale di controllo a tutela della sana gestione finanziaria. Misure, peraltro, assegnate a conclusione di un lungo e complesso procedimento di verifica sui documenti di bilancio. Non può non considerarsi che il venir meno dell'effetto di concreta coerenza delle prescrizioni della Corte (che si

lega soprattutto all'obbligo della dichiarazione di dissesto in caso di insufficienza delle misure correttive ai fini del riequilibrio), attenua l'efficacia dell'azione di controllo, con indebolimento della valenza collaborativa della stessa azione, che necessita della convinta partecipazione dell'ente controllato. La prospettiva di azionare il piano di riequilibrio fino alla scadenza del suddetto termine per la dichiarazione di dissesto può diventare uno strumento di elusione degli obblighi di provvedere ad adottare i necessari rimedi di risanamento che l'ordinamento calibra a seconda di specifiche e differenziate situazioni.

3.7. Con riferimento all'introduzione, con l'art. 3, co. 4, d.l. n. 16/2014, dell'art. 259, co. 1-ter, TUEL, si rappresenta che la previsione dà luogo ad uno slittamento dei tempi rispetto alla regola secondo cui il bilancio stabilmente riequilibrato deve riferirsi all'esercizio finanziario successivo a quello nel corso del quale è stato dichiarato il dissesto.

L'art. 259, co. 1-bis, introdotto dall'art. 10, co. 4, d.l. n. 35/2013, prevedeva che l'effettivo riequilibrio fosse raggiunto entro il secondo esercizio, nei casi di dichiarazione di dissesto adottata nel corso del secondo semestre dell'esercizio finanziario per il quale risulta non essere stato ancora validamente deliberato il bilancio di previsione (o sia adottata nell'esercizio successivo).

Il co. 1-ter, introdotto dalla disposizione in esame, consente, nei Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti *“qualora il riequilibrio del bilancio sia significativamente condizionato dall'esito delle misure di riduzione dei costi dei servizi, nonché dalla razionalizzazione di tutti gli organismi e società partecipati, che incidono sul bilancio dell'ente”*, che il Comune possa raggiungere l'equilibrio, in deroga alle norme vigenti, entro l'esercizio in cui si completa la riorganizzazione dei servizi comunali e la razionalizzazione di tutti gli organismi partecipati, e comunque entro tre anni, compreso quello in cui è stato deliberato il dissesto.

Dal momento che, ai sensi dell'art. 244 TUEL, una delle due condizioni che portano al dissesto è l'impossibilità di garantire i servizi indispensabili e che la gestione esternalizzata dei servizi costituisce la modalità ordinaria per la maggioranza delle realtà municipali, anzi la causa primaria della loro precarietà finanziaria, si desume che l'ambito di applicazione della disposizione derogatoria potrebbe essere notevolmente esteso. Infatti, la razionalizzazione di tali settori riguarda praticamente tutti gli enti che dichiarano il dissesto e non costituisce uno sforzo di risanamento di carattere particolare. Ciò implica in concreto un trascinarsi della condizione di dissesto strutturale protratta oltre il termine ordinario.

Sotto questo profilo, la previsione normativa in esame non appare del tutto

coerente con gli obiettivi della legge sul pareggio di bilancio, applicabile agli enti territoriali dal 1° gennaio 2016 (art. 21, l. n. 243/2012).

Peraltro, resta l'avvertita esigenza di un riordino degli organismi partecipati con il mantenimento delle sole partecipazioni "necessarie" ed assicurando una gestione attenta e responsabile delle società affidatarie dei servizi, che comprenda, oltre alla verifica dei risultati di bilancio, il monitoraggio dei contratti di servizio e la "parifica" dei rapporti di debito/credito tra ente socio e organismo. Tali comportamenti sono stati attentamente considerati nella legge di stabilità 2014 che, in una logica di "consolidato di gruppo", ha imposto accantonamenti di risorse agli enti proprietari di società in perdita, pur diluendo nel tempo l'operatività di tali prescrizioni (art. 1, co. 551 e co. 552, l. n. 147/2013).

Allo stesso tempo, la previsione dell'art. 259, co. 1-ter, introdotto dall'art. 3, co. 3 d.l. n. 16/2014, introduce un monitoraggio da parte dell'organo di revisione alla fine di ogni esercizio sull'efficacia delle misure adottate; controllo molto opportuno tenuto conto dell'asincronia tra gli interventi operati sul versante delle entrate, che hanno effetti immediati, e le misure previste per il governo della spesa, che vengono diluite nel tempo.

4. Mancato rispetto di vincoli finanziari per la contrattazione integrativa (art. 4)

L'articolo 4 del disegno di legge di conversione del decreto-legge all'esame disciplina le misure conseguenti al mancato rispetto dei vincoli e dei limiti posti alla contrattazione integrativa per il personale dipendente dalle Regioni e dagli enti locali, introducendo una disciplina specifica in parziale deroga a quanto disposto, per tutte le amministrazioni pubbliche, dall'art. 40, co. 3-quinquies del d.lgs. n. 165 del 2001, così come modificato dal d.lgs. n. 150 del 2009.

La relazione illustrativa sottolinea come, a seguito dell'attività ispettiva condotta dalla Ragioneria generale dello Stato, sono state rilevate numerose e protratte situazioni di irregolarità relative alla costituzione dei fondi unici per la contrattazione integrativa e al loro utilizzo da parte di diverse Regioni ed enti locali. Quanto sopra, con specifico riguardo al mancato rispetto dei limiti previsti per il dimensionamento delle risorse ed alla attribuzione delle stesse secondo modalità non in linea con il vigente quadro normativo.

Sulla base di un monitoraggio condotto d'intesa fra la Corte dei conti e la Ragioneria generale dello Stato – IGOP, la Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico, delle Sezioni Riunite - presentata al Parlamento nel mese di giugno 2013 - aveva rilevato, del resto, come quasi un quarto degli enti locali evidenziava, al termine dell'esercizio 2011, una crescita nel valore dei fondi unici. Se si tiene conto anche degli obblighi di riduzione in relazione alla diminuzione di personale, la percentuale degli enti inadempienti

agli obblighi di legge si attestava a quasi il 40 per cento dei casi. In valori assoluti, osservava la Corte, con riferimento al comparto Regioni ed enti locali, come la crescita non giustificata dei fondi unici e la mancata riduzione degli stessi mostrava una maggiore spesa pari a circa 76 milioni di euro.

Proprio in relazione all'entità del fenomeno e al suo protrarsi nel tempo, la norma in esame individua, al primo comma, un percorso attraverso il quale recuperare gradualmente le somme indebitamente attribuite, prevedendo il riassorbimento delle stesse in un numero di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento dei vincoli.

In aggiunta a tale obbligo di recupero la citata disposizione prevede, inoltre, che le Regioni e gli enti locali, non rispettosi dei limiti finanziari posti alla contrattazione integrativa, debbano procedere ad interventi strutturali di riorganizzazione degli assetti organizzativi, per evitare il ripetersi del fenomeno.

Particolarmente severi si rivelano gli obblighi posti a carico delle Regioni: indipendentemente dall'entità dello sfioramento, infatti, il citato co. 1 prevede l'obbligo di adottare misure che comportino un risparmio sulla spesa per i dirigenti non inferiore al 20 per cento. La percentuale viene abbassata al 10 per cento con riferimento al restante personale. Al riguardo va osservato come si tratta nella specie di una sanzione non improntata ad un doveroso principio di gradualità, che comporta una penalizzazione nei confronti degli enti che hanno sfiorato il limite finanziario per importi modesti e da ricondurre a circostanze episodiche.

Per gli enti locali è prevista come obbligatoria, in caso di superamento dei limiti finanziari alla crescita dei fondi unici, una riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri previsti dalla normativa sul dissesto (art. 263, co. 2 TUEL).

La norma prevede, altresì, l'invio di una relazione illustrativa relativa all'applicazione delle misure all'esame al Dipartimento della Funzione pubblica, alla Ragioneria generale dello Stato e al Dipartimento per gli affari territoriali del Ministero dell'interno. Si ravvisa l'opportunità di ricomprendere anche le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti fra i destinatari della citata relazione.

Qualora dall'adozione delle sopradescritte riduzioni di organico dovessero derivare esuberanti di personale, l'articolo 4 rinvia alla procedura indicata nell'art. 2, co. 11 d.l. n. 95/2012, compresa la possibilità di disporre pensionamenti anticipati, senza, peraltro, quantificare il relativo onere.

Il co. 2 del citato articolo 4, prevede, nel solo caso in cui gli enti abbiano rispettato il patto di stabilità interno, che la restituzione delle somme indebitamente erogate possa

essere compensata proprio con gli effetti positivi delle citate misure di riassetto organizzativo che gli enti sono obbligati ad adottare.

È appena il caso di sottolineare che, a fronte di un debito certo, si delinea un processo di compensazione che utilizza poste finanziarie positive ancora in corso di realizzazione da certificare a consuntivo.

L'ultimo comma prevede, infine, qualora si siano verificate illegittimità nell'utilizzo dei fondi per violazioni di norme legislative o contenute nella contrattazione collettiva nazionale, che non abbiano dato luogo ad esorbitanze di spesa, la non applicabilità della sanzione prevista dall'art. 40, co. 3-*quinquies* del d.lgs. n. 165 del 2001 (nullità delle clausole difformi e loro sostituzione con le norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009). La citata previsione si applica agli atti di gestione dei fondi unici posti in essere dalle Regioni e dagli enti locali prima, rispettivamente, del 31 dicembre 2011 e del 31 dicembre 2012, termini previsti per l'adeguamento dei contratti collettivi integrativi in essere alle nuove disposizioni in materia di contenuti della contrattazione integrativa recate dal d.lgs. n. 150 del 2009.

Al riguardo, va osservato, peraltro, che secondo la giurisprudenza, ormai consolidata, delle Sezioni regionali della Corte dei conti, sono ravvisabili fattispecie di danno erariale, non solo in ipotesi di sovradimensionamento delle risorse presenti nei fondi unici di amministrazione, ma anche nei casi in cui vengano comunque corrisposti emolumenti accessori non correlati a misurabili incrementi della prestazione lavorativa e a miglioramenti dell'efficienza delle strutture.

La disposizione all'esame, che opportunamente fa salvo l'intervenuto riconoscimento giudiziale di responsabilità erariale, rischia, peraltro, di provocare l'arresto e l'improcedibilità dei processi pendenti e delle indagini in corso in materia di danno erariale per le fattispecie in questione.

5. Disposizioni varie (artt. 5, 6, 11 e 12)

5.1. L'accensione mutui da parte degli enti locali (articolo 5)

L'art. 8 della l. n. 183/2011 recante disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali aveva disposto che le percentuali massime di incidenza degli interessi sul debito rispetto alle entrate ordinarie fosse rispettivamente dell'otto per cento per l'anno 2012, sei per cento per l'anno 2013 e quattro per cento a decorrere dall'anno 2014.

L'art. 16, co. 11, del d.l. n. 95/2011 convertito dalla l. n. 135/2011, in riferimento al co. 1 dell'art. 204 TUEL, ha stabilito che lo stesso si interpreta nel senso che l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul

mercato qualora sia rispettato il limite nell'anno di assunzione del nuovo indebitamento. Si determina in questo modo una verifica tendenziale dell'andamento degli interessi sul debito che non tiene conto degli effetti del nuovo indebitamento sui rapporti di incidenza futuri.

Successivamente il d.l. n. 76/2013 convertito dalla l. n. 9/2013 all'art. 11-*bis* aveva previsto un alleggerimento del processo di rientro del rapporto tra interessi sul debito e entrate di natura corrente stabilendo la misura dell'otto per cento per gli anni 2012 e 2013 e del sei per cento a decorrere dall'anno 2014.

L'art. 1, co. 735 della l. n. 147/2013, sostituendo il primo periodo del co. 1 dell'art. 204, ha previsto che il rapporto di incidenza di cui trattasi non deve superare il 12 per cento nell'anno 2011 e l'otto per cento a decorrere dal 2012. Si è in questo modo stabilizzato il peso massimo degli interessi sulle entrate ordinarie nella misura dell'otto per cento non attuando il processo di rientro introdotto come obiettivo iniziale dal legislatore.

In ultimo è intervenuto il d.l. n. 16/2014 che all'art. 5 prevede, al fine di favorire gli investimenti degli enti locali, per gli anni 2014 e 2015, la possibilità di indebitamento oltre i limiti di cui al co. 1 dell'art. 204 per un importo non superiore alle quote di capitale dei mutui e prestiti precedentemente contratti rimborsate nell'esercizio precedente.

Con tale percorso normativo si è reso difficilmente conseguibile l'obiettivo di graduale e costante riduzione dello *stock* di debito degli enti locali favorendo gli enti che già presentano una situazione di incidenza del debito sulle entrate al limite del rapporto individuato. In particolare con la norma in esame si favorisce un andamento tendenziale degli equilibri di competenza, e soprattutto di cassa, che può determinare criticità sia ai fini dell'osservanza degli obiettivi programmatici del patto di stabilità interno sia nella prospettiva degli equilibri di cui all'art. 9 della l. n. 243/2012 recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione.

5.2. Contabilizzazione IMU (art. 6)

La contabilizzazione dell'imposta municipale propria al netto dell'importo versato all'entrata del bilancio dello Stato non osserva il vigente principio generale di integrità del bilancio e altresì i nuovi principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011 che ne rafforzano i contenuti nell'ottica di una maggiore trasparenza di bilancio e della gestione finanziaria degli enti locali.

5.3. Relazione di fine mandato dei Sindaci dei comuni e dei Presidenti delle province (art. 11)

Di carattere meramente ordinamentale risulta l'art. 11, che ridefinisce la tempistica delle procedure di predisposizione delle relazioni di fine mandato di Sindaci e Presidenti delle Province, quale strumento di conoscenza dell'attività svolta nell'esercizio delle rispettive funzioni e momento di trasparenza nella fase di passaggio da una amministrazione all'altra, in cui dovrebbe essere fotografata la reale situazione finanziaria dell'ente.

5.4. Contributo straordinario (art. 12)

L'utilizzo ottimale dei fondi disponibili appare in linea con la rilevanza del processo di realizzazione di forme associative tra enti locali di minori dimensioni, in termini sia di economie di scala, sia per il miglioramento gestionale dei servizi locali, in vista anche di un più congruo assetto delle autonomie locali oggi eccessivamente frammentato.

Ciò anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 44/2014 secondo cui le disposizioni sulle Unioni dei Comuni sono da considerare principi di coordinamento della finanza pubblica anche se di natura ordinamentale e di non immediato impatto finanziario.

6. Disposizioni concernenti Roma Capitale (art. 16)

L'art. 16 del d.l. n. 16/2014 contiene misure in parte volte a sostenere l'equilibrio del bilancio 2013-2014 di Roma Capitale e in parte tendenti al monitoraggio permanente della situazione finanziaria.

L'innovazione più significativa consiste nell'assegnare agli organi della capitale il compito di redigere un rapporto sul disavanzo e, quindi, un programma triennale per il riequilibrio.

Alla base dell'intervento normativo si pongono le criticità emerse nel corso del 2013 che hanno impedito il raggiungimento dell'equilibrio previsionale, in presenza di un quadro complessivo della finanza locale non confortante e delle difficoltà strutturali del bilancio di Roma Capitale, le cui cause determinanti si sono sviluppate nel tempo.

Le suddette difficoltà si sono manifestate in concomitanza con le vicende politico-amministrative connesse alla istituzione, nel 2008, di Roma Capitale. Al riguardo si ricorda che l'art. 78 del d.l. n. 112/2008 ha previsto la nomina di un Commissario Straordinario del Governo per la ricognizione della situazione economico-finanziaria dello stesso Comune (comprese le società partecipate) e per la predisposizione ed attuazione di un piano di rientro dall'indebitamento pregresso. Pertanto, per il Comune di Roma, è stata

stabilita, in alternativa alla dichiarazione di dissesto prevista per gli enti locali, una disciplina particolare.

L'ente locale non ha interrotto la sua attività ed ha avviato una nuova gestione sgravata dal peso degli oneri pregressi; le due amministrazioni "ordinaria" e "commissariale" continuano ad operare contestualmente, ciascuna con una propria contabilità. Le risorse assegnate alla Gestione commissariale non gravano integralmente sulla fiscalità generale ed il peso del debito è coperto anche con risorse generate attraverso uno sforzo fiscale aggiuntivo richiesto ai cittadini di Roma Capitale.

Per consentire l'equilibrio di parte corrente del bilancio di Roma Capitale per gli anni 2013 e 2014, alcune disposizioni contenute in un precedente provvedimento d'urgenza (art. 1, co. 5, d.l. n. 126/2013, reiterato nell'art. 4 co. 1, d.l. n. 151/2013) hanno autorizzato il Commissario ad inserire a vario titolo nella massa passiva del Piano di rientro ulteriori partite debitorie¹ che non erano state incluse in sede di separazione dei bilanci tra Gestione Commissariale e Gestione Ordinaria².

L'art. 16, d.l. n. 16/2014, emesso a seguito della mancata conversione del d.l. n. 151/2013, incidendo nei rapporti finanziari tra le due gestioni, ha autorizzato l'inserimento nella massa passiva commissariale di partite debitorie che costituiscono crediti dell'ente locale.

La norma si riferisce a due poste. La prima è quantificata in 30 milioni di euro, da iscriversi, a fronte di eventuali ulteriori partite debitorie rivenienti da obbligazioni od oneri del Comune di Roma anteriori al 28 aprile 2008; la seconda, di importo non determinato, è riferita all'assegnazione del fondo previsto dall'art. 14, co. 14-bis, d.l. n. 78/2010, finalizzato ad agevolare i piani di rientro dei comuni in gestione straordinaria. Si tratta di un fondo pluriennale con dotazione annua di 50 milioni (in seguito ridotto a 37) che è stato assegnato alla Gestione Commissariale in forza dell'art. 16, co. 12-octies, d.l. n. 95/2012, autorizzando l'attualizzazione del contributo annuo attraverso la stipula del contratto di servizio per il finanziamento degli oneri del piano di rientro.

¹ In particolare il citato decreto ha autorizzato il Commissario ad inserire "(...) per un importo complessivo massimo di 115 milioni di euro, (...) le eventuali ulteriori partite debitorie rivenienti da obbligazioni od oneri del comune di Roma anteriori al 28 aprile 2008", previa individuazione tramite "(...) determinazioni dirigenziali, assunte con l'attestazione dell'avvenuta assistenza giuridico amministrativa del Segretario" di Roma Capitale, e ad "(...) iscrivere nella massa passiva, ai fini del loro reintegro, le somme erogate (...)" a titolo di contributo al Comune di Roma per l'anno 2009 (ex art. 5 co.3. . d.l. n. 154/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 189/2008) e trasferite da questo alla Gestione commissariale nelle more dell'utilizzo del noto contributo perpetuo annuale di 500 milioni di euro erogato dal Ministero delle finanze, per dotarla della necessaria provvista finanziaria per far fronte alle improrogabili scadenze.

² La Gestione ha proceduto ad iscrivere in massa passiva 485 milioni di euro riferibili a contributi pregressi, mentre l'Amministrazione Capitolina non ha inviato alcuna richiesta al fine di autorizzarne l'inserimento nella massa passiva di eventuali ulteriori partite debitorie rivenienti da obbligazioni od oneri.

La somma da iscrivere nel passivo del piano dovrebbe, quindi, corrispondere alla provvista finanziaria che è stata ottenuta a seguito della stipula del contratto di servizio di cui all'articolo 5 del DPCM 5 dicembre 2008 (attualizzazione del contributo) che, nella relazione al disegno di legge di conversione, è quantificata in circa 570 milioni.

Nella massa passiva commissariale, per effetto del decreto-legge in esame, potranno essere iscritte (per complessivi 600 milioni) partite sostanzialmente corrispondenti a quelle autorizzabili in forza dei precedenti provvedimenti d'urgenza, per cui le iscrizioni *medio tempore* effettuate a tale titolo continuerebbero ad avere effetto.

Le conseguenze del provvedimento sulla contabilità dell'ente locale consistono nell'aver assegnato crediti a Roma Capitale nei confronti della Gestione commissariale. Tali crediti registrati come poste passive nel piano di rientro della detta gestione generano la facoltà dell'ente di iscriverli tra le entrate del bilancio di previsione. Ciò al di là di ogni considerazione sull'esigibilità delle relative partite.

Va precisato che tali importi si aggiungono alle altre somme contenute nel piano commissariale di rientro che costituiscono il debito verso la Gestione Ordinaria. La Gestione Commissariale, tenendo presenti le necessità di Roma Capitale, procede alla effettiva assegnazione di liquidità entro i limiti tracciati dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 18/03/2011 che stabilisce priorità e un tetto massimo alle erogazioni annue per tipologie di spesa. In sostanza l'erogazione effettiva dell'importo assegnato potrà avvenire nel tempo in presenza di adeguate disponibilità ed in concorso con gli altri pagamenti imputati alla gestione, oppure attraverso la compensazione con poste attive iscritte nel piano.

È anche previsto che le somme suddette non siano considerate tra le entrate finali rilevanti ai fini dell'osservanza del patto di stabilità interno; comunque la spesa dell'ente locale resta condizionata al rispetto dei vincoli previsti dal patto.

Nell'analisi delle innovazioni immesse dalla norma risultano rilevanti le disposizioni che introducono un piano di riequilibrio preceduto da un rapporto, da inviare ai Ministeri dell'interno e dell'economia, sulle cause della pregressa formazione del disavanzo di parte corrente, nonché sull'entità e la natura della massa debitoria.

Il piano triennale di rientro sembra ispirato ai criteri che presiedono alla redazione dei piani di riequilibrio pluriennale, ma con alcune particolarità.

In primo luogo, il procedimento approvativo del piano appare piuttosto complesso, richiedendo il parere del tavolo inter-istituzionale di cui al d.lgs. n. 61/2012 e quindi il parere dell'Assemblea capitolina, per poi confluire in un decreto del Presidente del

Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia.

In tale articolato procedimento non è previsto alcun intervento degli organi di controllo interno ed esterno, nonostante la rilevanza delle grandezze in gioco e i recenti indirizzi legislativi che hanno rafforzato il ruolo della Corte.

La durata del piano risulta ridotta rispetto a quella massima prevista dalle disposizioni generali sulla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale contenute nel TUEL (art. 243-*bis*).

In sostanza, il sostegno offerto in questa occasione all'equilibrio nelle previsioni del bilancio di Roma Capitale trova contrappeso nella necessità di verificare la situazione di squilibrio strutturale in atto che si presume abbia generato nei precedenti esercizi la formazione di disavanzi e, quindi, di programmare un piano, per certi versi assimilabile ad un programma di riequilibrio pluriennale, che assicuri un ripristino duraturo delle condizioni di stabilità.

La tempestività della redazione del piano e la sua idoneità tecnica alla rilevazione dei fattori di squilibrio e alla messa in campo di idonee misure di risanamento potranno consentire, in concorso con il supporto offerto dalla Gestione commissariale, l'effettivo riequilibrio di Roma Capitale.

In ordine alla situazione finanziaria di Roma Capitale, la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha elaborato una serie di rapporti (deliberazioni) su bilanci di previsione e rendiconti ai sensi dell'art. 1 co. 166 e seguenti della legge n. 266/2005, ed ha mosso osservazioni relativamente agli esercizi finanziari 2011-2012.

Nel corso degli ultimi tre anni, la problematica tenuta dei conti di Roma Capitale risulta influenzata da cause esogene (tagli delle risorse e inasprimento del patto) che hanno investito la finanza locale nel suo complesso, con maggiore impatto sugli enti che versavano in situazione precaria.

Alle difficoltà suddette si sono aggiunte quelle derivanti dalla costante diminuzione delle risorse iscritte nel bilancio dalla Regione Lazio e dalla carenza di liquidità della finanza regionale, che si riverbera sull'assegnazione dei trasferimenti all'ente locale.

Sul fronte delle possibili riduzioni di spesa è da osservare che la rigidità dei costi della parte corrente del bilancio è da ricercare principalmente nei contratti di servizio e nelle spese "obbligatorie", nei debiti fuori bilancio segnalati e nel ricorso sempre più frequente alle c.d. "somme urgenze" per fare fronte ad eventi eccezionali (quali i fenomeni

alluvionali). Anche il sistema delle partecipate locali costituisce un fattore di possibile squilibrio dell'ente locale (vedasi Appendice n. 3).

Nella "Relazione di fine mandato" di Roma Capitale dell'8 febbraio 2013, acquisita agli atti della Sezione regionale di controllo del Lazio nella primavera dello stesso anno, erano state prefigurate gran parte delle situazioni critiche che investono la gestione finanziaria dell'ente.

APPENDICI

**LE PRINCIPALI CRITICITÀ DEI BILANCI DEGLI
ENTI LOCALI**

APPENDICE 1)

1. Principali criticità dei bilanci degli enti locali

1.1. Dissesti

La normativa che ha introdotto nell'ordinamento giuridico degli enti locali, a seguito della riforma costituzionale, il principio per cui gli enti dissestati devono provvedere da soli al proprio risanamento, senza alcun aiuto da parte dello Stato, ha posto fine alla precedente situazione caratterizzata dal fatto che molti enti - pur non ricorrendone le condizioni - dichiarassero il dissesto, al fine di poter godere degli aiuti da parte dello Stato, ma ha, anche, reso difficile il risanamento.

L'effetto innegabile che ne è derivato, cioè la riduzione del numero degli enti che si avvalgono di tale procedura, non deve, tuttavia, indurre gli organi di controllo, soprattutto quelli di controllo interno, che sono dalle norme deputati a verificare costantemente la gestione economica e finanziaria dell'ente, ad abbassare la guardia, sussistendo pur sempre il rischio che una situazione di disavanzo finanziario o di gravi irregolarità di gestione possa trasformarsi in dissesto.

La mancanza di finanziamenti erariali per il sostegno del risanamento pur se ha generato una nuova consapevolezza nei cittadini, i quali sono avvertiti che il rischio del dissesto finanziario del comune di appartenenza provoca conseguenze per loro sfavorevoli, (tra cui un inevitabile innalzamento della pressione fiscale e dei contributi per i servizi a domanda individuale) ha, purtroppo, reso Sindaci e Presidenti di provincia propensi a non dichiarare lo stato di dissesto degli enti che amministrano, rendendo più gravosa la situazione economico-finanziaria, anche per il maturare di ingenti interessi negativi sui debiti non onorati e per l'aumento significativo del contenzioso, e, pertanto, molto più difficile un duraturo risanamento.

Si constata, sempre più frequentemente, che lo stato di dissesto, che colpisce maggiormente i Comuni piccoli, indice delle difficoltà di gestione insite nelle dimensioni dell'ente, viene proposto e deliberato a seguito dell'elezione di una nuova compagine politica alla guida dell'ente.

Con l'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, il legislatore ha disposto la redazione della relazione di fine mandato redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale e sottoscritta dal Presidente della provincia o dal Sindaco, da

trasmettere, entro dieci giorni, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a:

- a) sistema ed esiti dei controlli interni;
- b) eventuali rilievi della Corte dei conti;
- c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
- d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune o dalla provincia ai sensi dei numeri 1 e 2 del co. 1 dell'art. n. 2359 c.c., ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio;
- e) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;
- f) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

La relazione e le valutazioni espresse dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sono pubblicate nel sito istituzionale della regione.

Il legislatore, nel chiaro intento di portare sollecitamente a soluzione le situazioni critiche difficilmente sanabili con i normali mezzi a disposizione degli enti e rendere più concreto e veloce il risanamento delle amministrazioni locali, con l'art 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011, ha affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte il compito di accompagnare gli enti in difficoltà verso un duraturo risanamento della gestione economico-finanziaria o, quando questo sia impossibile, di segnalare al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica il perdurante inadempimento dell'ente, nel termine assegnato, nell'adozione delle indispensabili e necessarie misure correttive per il raggiungimento e mantenimento di una sana gestione finanziaria ed il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica allargata; il Prefetto assegna al Consiglio un termine, non superiore a venti giorni, per la deliberazione del dissesto, decorso infruttuosamente, nomina un Commissario per la dichiarazione del dissesto.

Le cause principali e ricorrenti, che portano al dissesto dell'ente, sono da ricercare: negli squilibri nella gestione dei residui, mantenimento in bilancio di residui attivi spesso sopravvalutati, risalenti a parecchi esercizi precedenti ed inesigibili o, perlomeno, di difficile e dubbia esigibilità; crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità, che diventano veri e propri finanziamenti, per

gravi difficoltà o incapacità nella riscossione delle entrate proprie; ingenti debiti fuori bilancio per i quali l'ente non ha adeguate risorse per ottemperare agli obblighi intrapresi; mancanza di equilibrio di bilancio causato dalla sopravvalutazione di alcune entrate e dalla sottovalutazione di alcune spese; debiti inerenti gli andamenti dei derivati stipulati; incompletezza o inadeguatezza nella tenuta delle scritture contabili, che rende difficile ed, a volte, impossibile il monitoraggio esatto e costante dei fenomeni economico-finanziari dell'Ente.

Nei casi esaminati - 41 comuni e 2 province nel periodo 1° gennaio 2012/31 dicembre 2013 - le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nell'esercizio del controllo, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss. della l. 266/2005, sui questionari-relazioni degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti, rilevando criticità ed irregolarità nei bilanci preventivi e nei rendiconti, hanno provveduto, per tempo, a richiamare gli organi politici all'esercizio di una corretta amministrazione e a porre in essere tutti gli adempimenti necessari ed indispensabili per scongiurare situazioni più gravi, che avrebbero portato inevitabilmente al dissesto, poi concretizzatosi; con il richiamato art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011, ora, le Sezioni regionali di controllo possono spingere l'ente, che non riesce a risanare la propria gestione, verso una sollecita dichiarazione di dissesto, per un più veloce e duraturo risanamento.

Il d.l. n. 174/2012, innovando il Titolo VIII - TUEL introducendo tra le disposizioni generali riguardanti gli enti locali deficitari, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - rimedio meno radicale del dissesto ma più impegnativo per l'azione strutturale nel recupero degli equilibri - che mira a prevenire, rispetto agli interventi imposti ex art. 193, gli eventuali squilibri emersi nella gestione di competenza o dei residui, in corso d'esercizio.

Tale ultima disposizione ha permesso, ad una serie di comuni - per i quali le competenti Sezioni regionali di controllo della Corte avevano iniziato la procedura prevista dall'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 per gravi irregolarità riscontrate nell'esame dei documenti contabili - di aderire alla procedura del riequilibrio finanziario pluriennale con la presentazione di un piano da sottoporre alla Commissione di cui all'art. 155, che svolge la necessaria istruttoria, ed alla approvazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Negli ultimi anni, per alcuni grandi comuni, che presentavano situazioni finanziarie di rilevante difficoltà, sono state emanate norme particolari (d.l. n. 112/2008, n. 112, art. 78, convertito dalla l. n. 133/2008; d.l. n. 154/2008, art. 5, convertito dalla l. n. 189/2008; e d.l. n. 78/2010, art. 14, convertito dalla l. n. 122/2010; delibera CIPE del 18 dicembre

2008) che, nonostante la mancata dichiarazione di dissesto, hanno riconosciuto poteri particolari ai nominati Commissari straordinari ed hanno attribuito fondi speciali per far fronte alle pregresse passività altrimenti insanabili.

Deve rilevarsi che la procedura semplificata, ex art. 258 TUEL, con la definizione transattiva delle pretese dei creditori, ha risolto molte difficoltà; è apprezzata da tutti gli Organi straordinari di liquidazione (OSL) e, ove possibile, attuata. L'applicazione di detta procedura, genera, oltre alla riduzione della massa passiva, l'importante effetto positivo di evitare all'ente risanato le ulteriori richieste del creditore che vi aderisce.

Tab. 1

SERIE STORICA DEGLI ENTI DISSESTATI AL 31-12-2013
Dati suddivisi per regione

Regione	COMUNI																										A.P.
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1989-2013	
PIEMONTE		1	2	1	1																			1		6	1
LOMBARDIA		3	3	5	1	1					1												1			15	
LIGURIA	1			2																			1			4	
VENETO	1			1				1																		3	
EMILIA ROMAGNA	1		4	1		1			1																	8	
TOSCANA	3	1																					1			5	
UMBRIA	2	1				1																				4	
MARCHE	2	1	1			1									1											6	
LAZIO	7	2	5	2	7	3	3	2		1		2		1			1	1		1	2	2	1	1	1	45	
ABRUZZO	6	1	1	4	1	1	3														1				3	21	
MOLISE	4	4		1	2	1															1	2				15	
CAMPANIA	18	18	10	12	21	14	2	1	5		2	1		1	1	1		2		1		3	4	6	5	128	
PUGLIA	21	4	2	4	2		1												1					1	1	37	
BASILICATA	4	3	3	1	3	2	2	1																		19	
CALABRIA	51	22	13	10	11	7	2	3	1		1		1	1	1					3		1	1	9	7	146	1
SICILIA	2	3	1	2	2	6	3	1			1						2	1					1	2	4	31	
SARDEGNA	2													1												3	
<i>Totale nazionale</i>	125	64	45	46	51	38	16	9	7	1	5	3	1	4	2	2	3	4	1	5	4	8	10	20	21	495	2

N.B.: nel periodo in esame hanno dichiarato il dissesto due volte 12 enti. Nel 2013 hanno dichiarato il dissesto anche le Amministrazioni provinciali di Biella e di Vibo Valentia. Si deve inoltre aggiungere che nell'intervallo temporale considerato ha dichiarato il dissesto l'Amministrazione Provinciale di Napoli (1993), che è poi tornata in riequilibrio.

fonte: Ministero dell'interno

Tab. 2

ENTI DISSESTATI AL 31-12-2013
Dati suddivisi per regione e classe demografica

Regione	Fasce di popolazione								Totale complessivo
	1	2	3	4	5	6	7	8	
PIEMONTE	5						1		6
LOMBARDIA	9	4	2						15
LIGURIA	2	2							4
VENETO					1	2			3
EMILIA ROMAGNA	2	3	3						8
TOSCANA	1	1		2	1				5
UMBRIA		3				1			4
MARCHE	1	4	1						6
LAZIO	12	10	8	3	5	6	1		45
ABRUZZO	9	8	2	1		1			21
MOLISE	11	3	1						15
CAMPANIA	22	33	13	21	20	15	3	1	128
PUGLIA		8	11	14	2	1		1	37
BASILICATA	5	7	3	2	1		1		19
CALABRIA	30	62	28	14	9	2			146
SICILIA	3	5	4	8	7	4			31
SARDEGNA			1	1		1			3
Totale complessivo	112	153	77	66	46	33	6	2	495

Legenda	
fascia	abitanti
1.	da 1 a 999
2.	da 1.000 a 2.999
3.	da 3.000 a 4.999
4.	da 5.000 a 9.999
5.	da 10.000 a 19.999
6.	da 20.000 a 59.999
7.	da 60.000 a 99.999
8.	oltre i 100.000.

N.B.: nel periodo in esame hanno dichiarato il dissesto due volte 12 enti. Nel 2013 hanno dichiarato il dissesto anche le Amministrazioni provinciali di Biella e di Vibo Valentia. Si deve inoltre aggiungere che nell'intervallo temporale considerato ha dichiarato il dissesto l'Amministrazione provinciale di Napoli (1993), che è poi tornata in riequilibrio.

fonte: Ministero dell'interno

1.2 Gestioni in disavanzo

Il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi (art. 186 TUEL). Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente deve provvedere all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella valutazione della sussistenza delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui (art. 228, co. 3 TUEL). Pertanto, l'attendibilità del risultato di amministrazione di ciascun ente dipende dall'accuratezza e precisione del riaccertamento dei residui, ma tale operazione non risulta sempre in linea con i principi di veridicità ed attendibilità, cardini di ogni documento contabile, poiché buona parte dei residui attivi proviene da esercizi molto remoti e, di conseguenza, è difficilmente esigibile. Anche le partite di giro possono compromettere l'effettività dell'equilibrio esposto nei documenti contabili quando, non osservando la disposizione dell'art. 168, co. 2 TUEL, le previsioni e gli accertamenti di entrata non conservano l'equivalenza con le previsioni e gli impegni di spesa.

Un ulteriore vulnus all'attendibilità del risultato di amministrazione è rappresentato dalle passività non riportate nel rendiconto: debiti fuori bilancio riconosciuti ma non ripianati entro l'esercizio di riferimento, debiti fuori bilancio che l'ente dichiara di aver contratto ma di non aver riconosciuto, situazioni critiche delle società partecipate non ancora emerse, contenziosi non ancora definiti.

Dai dati dei conti consuntivi pervenuti, nel confronto 2009-2010-2011, si rileva un andamento discontinuo del numero dei comuni in disavanzo, che passano dai 102 del 2009 ai 97 del 2010 per aumentare sino a quota 156 nel 2011. Al riguardo va considerato che negli anni precedenti non erano stati esaminati gli enti che avevano trasmesso rendiconti incompleti o in errore di quadratura; su un totale di 8.092 comuni, nel 2009 sono stati esaminati 6.541 conti, nell'esercizio successivo 7.069 e, nel 2011, 7.623 rendiconti.

Nella presente elaborazione sono stati considerati Enti importanti quali, ad esempio, il Comune di Catania, il cui Consiglio ha deliberato di aderire alla procedura del riequilibrio pluriennale previsto dal d.l. 174/2012, con disavanzo di amministrazione di circa 96 milioni di euro, fondi vincolati da ricostituire e debiti fuori bilancio da riconoscere, che determinano uno squilibrio effettivo di 204,3 milioni, incidenti sulle entrate correnti per il 47,62%; il Comune di Reggio Calabria, che ha chiesto di aderire alla procedura del riequilibrio finanziario pluriennale, con disavanzo di amministrazione di circa 108 milioni, fondi vincolati da ricostituire e debiti fuori bilancio da riconoscere, che determinano uno

squilibrio effettivo di 113,293 milioni di euro, incidenti sulle entrate correnti per il 60,10 per cento ed il Comune di Alessandria, in dissesto finanziario deliberato nel 2012, con disavanzo di amministrazione di circa 47 milioni, incidente sulle entrate correnti per il 52,12 per cento.

Le province che hanno il risultato di amministrazione in disavanzo sono due, Chieti e Vibo Valentia; nel 2008 nessuna provincia era interessata dal fenomeno, al contrario del 2009 e del 2010 quando si registrarono tre province in disavanzo.

Per i comuni, l'importo globale dello squilibrio finanziario è di 1.597,3 milioni, con un'incidenza media sulle entrate correnti del 39,39%, e con una quota per abitante pari a 417,12 euro.

Il Comune di Napoli ha un disavanzo di amministrazione di 809,6 milioni e fondi vincolati non reintegrati per 40,6 milioni.

Per le province interessate al fenomeno, l'importo dello squilibrio di 12,4 milioni di euro, mostra un'incidenza del 13,73 per cento sulle entrate correnti e grava su ogni residente per 22 euro.

Si tratta di un fenomeno riguardante quasi il 2,05 per cento del totale dei comuni considerati e due province. Presumibilmente, però, il dato è ulteriormente negativo, poiché negli Enti che dichiarano il dissesto non sempre si riscontrano negli anni immediatamente antecedenti saldi di amministrazione in disavanzo, e in quanto agli altri enti (2 province e 260 comuni), pur non in formale disavanzo, accusano uno squilibrio calcolato di 1.173 milioni per le province e in 160,7 milioni per i comuni nel confronto tra risultato di amministrazione positivo e fondi vincolati da ricostituire e debiti fuori bilancio non ripianati.

1.3. Debiti fuori bilancio

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio - riconosciuti e contratti ma non ancora riconosciuti - da indizio di patologia nella gestione del bilancio degli enti locali, sembra rientrare ormai nella fisiologia, data la rilevanza degli importi e il numero degli enti coinvolti. Bisogna, al riguardo, ribadire che si tratta di una anomalia che è indice di disordine gestionale, che va eliminata gradualmente e circondata da più rigide prescrizioni la cui osservanza deve essere puntualmente verificata.

Il legislatore, con la disciplina sanzionatoria delle norme del TUEL - rafforzata dalle limitazioni al ricorso all'indebitamento per la copertura dei debiti introdotti dalla legge finanziaria per il 2003, con l'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento dei debiti - aveva cercato di porre, sebbene con scarsi

risultati, forti limiti al dilagare del fenomeno. La legge finanziaria per il 2006, al comma 142 dell'art. 1, aveva previsto, in discontinuità con le precedenti disposizioni, nei calcoli per determinare la congruità della gestione dell'ente locale con il patto di stabilità, la detrazione, dal complesso delle spese correnti, delle "spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio".

Di conseguenza, nel 2006 si è registrato un notevole sviluppo della quota di debiti derivanti da sentenze, mentre negli esercizi successivi, non sussistendo più l'incentivo legato al rispetto del patto, la relativa quota di debiti si è andata progressivamente riducendo.

Gli importi dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive rappresentano, sia per le Province che per i comuni e nei diversi anni, la tipologia più rilevante. Nel rispetto del criterio della prudenza gli amministratori dovrebbero prevedere in bilancio gli stanziamenti per la soccombenza in giudizio. Se è vero che l'esatto contenuto delle decisioni non è prevedibile, tuttavia, è possibile effettuare una stima ragionevole degli oneri che possono derivare dal contenzioso in atto.

Tanto premesso, nella rilevazione dei debiti fuori bilancio dell'anno 2011 e 2012, è stato chiesto - dalla Corte - di indicare negli strumenti di copertura utilizzati, anche l'importo degli stanziamenti previsti in bilancio per debiti da riconoscere prevedibili, come quelli relativi alla soccombenza in giudizio. Le somme relative a tali stanziamenti utilizzate per la copertura dei debiti riconosciuti nell'anno 2011, (16,9 milioni nelle Province, 79,9 milioni nei comuni) con percentuali sul totale degli strumenti di copertura, rispettivamente del 21,2 per cento e del 14,5 per cento nell'anno 2012 (23,4 milioni nelle Province, 117,2 milioni nei comuni, con percentuali sul totale degli strumenti di copertura, rispettivamente del 32,4 per cento e del 20,3 per cento.

Nell'ultimo biennio, i debiti fuori bilancio contratti dagli enti locali e non riconosciuti sono aumentati notevolmente (da 20,8 a 62,6 milioni di euro nelle Province, da 265 a 688,6 milioni di nei comuni). Tale consistente massa di debiti, che non compare nelle scritture contabili degli enti, rende i rendiconti degli stessi, interessati dal fenomeno, non veritieri e mette in luce importanti criticità nella gestione dei bilanci, determinate nella maggioranza dei casi da non corretta previsione delle entrate e delle spese, soprattutto di parte corrente, e da inesatto ed incompleto riaccertamento annuale dei residui attivi remoti, inesigibili o di difficile esazione, che artificialmente concorrono a determinare un risultato positivo.

Al fine di fare emergere nella sua interezza il fenomeno dei debiti fuori bilancio, l'art. 243-bis del TUEL, introdotto dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012, nel prevedere una *procedura di riequilibrio finanziario pluriennale* per i comuni e le province in situazioni di gravi difficoltà con squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di

squilibrio rilevate. Inoltre, nel piano di riequilibrio, indispensabile per accedere alla suddetta procedura ed al “Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali” istituito presso il Ministero dell’interno, l’ente è tenuto ad effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell’art. 194 e per il loro finanziamento può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione della durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio (*dieci anni*), compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

Infine, il d.l. n. 35/2013, riguardante le disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, ha escluso dai vincoli del patto di stabilità interno, anche, i pagamenti sostenuti nel corso del 2013 dagli enti locali per debiti in conto capitale riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012 o che presentano i requisiti per il riconoscimento entro la medesima data ai sensi dell’art. 194 del TUEL e previsto per gli enti locali che non possono far fronte ai pagamenti, per mancanza di liquidità, un’anticipazione della Cassa depositi e prestiti S.p.A. da restituire con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino ad un massimo di 30 anni.

Nelle 76 Province interessate dal fenomeno, nell’esercizio 2012, gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti è di 72,2 milioni e l’importo dei debiti fuori bilancio dichiarati ma non ancora riconosciuti al 31 dicembre 2012 ammonta a 62,6 milioni.

Nel 2012, 1951 Comuni, interessati dal fenomeno, hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per 576,5 milioni, l’importo dei debiti fuori bilancio dichiarati ma non ancora riconosciuti al 31 dicembre 2012 ascende a 688,6 milioni.

Nella tabella sono riportati: il numero delle Province interessate dal fenomeno, gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti e l’importo dei debiti fuori bilancio dichiarati ma non ancora riconosciuti, rispettivamente al 31 dicembre 2010, al 31 dicembre 2011 ed al 31 dicembre 2012.

Tab. 3

DEBITI FUORI BILANCIO DELLE PROVINCE - ESERCIZI 2010-2011-2012

(in milioni)

Anno	Enti di competenza	Enti adempienti	Enti con debiti fuori bilancio	Debiti fuori bilancio riconosciuti	Debiti fuori bilancio da riconoscere	Totali
2010	107	107	75	93,107	17,319	110,426
2011	107	107	67	79,696	20,779	100,476
2012	107	107	76	72,247	62,622	134,869

Fonte: Corte dei conti, SdA - Questionario DFB e disavanzi - Esercizio 2012

Nella tabella sono riportati: il numero dei Comuni interessati dal fenomeno, gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti e l'importo dei debiti fuori bilancio dichiarati ma non ancora riconosciuti, rispettivamente al 31 dicembre 2010, al 31 dicembre 2011 ed al 31 dicembre 2012.

Tab. 4

DEBITI FUORI BILANCIO DEI COMUNI - ESERCIZI 2010-2011-2012

in milioni

Anno	Enti di competenza	Enti adempienti	Enti con debiti fuori bilancio	Debiti fuori bilancio riconosciuti	Debiti fuori bilancio da riconoscere	Totali
2010	8094	8091	2006	628,763	353,055	981,818
2011	8092	8088	1930	551,079	264,953	816,032
2012	8092	8077	1951	576,548	688,646	1.265,194

Fonte: Corte dei conti, SdA - Questionario DFB e disavanzi - Esercizio 2012

Tab. 5

I debiti fuori bilancio nel periodo 2011-2013 dei Comuni di: Roma Capitale, Napoli, Catania e Reggio Calabria

(valori in euro)

Roma Capitale: riepilogo totale

Anno	Debiti fuori bilancio riconosciuti	Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere*
	dal 01/01 al 31/12	dal 01/01 al 31/12
2011	4.773.741	2.930.584
2012	4.625.792	44.361.670
2013	14.264.012	171.861.977

Comune di Napoli: riepilogo totale

Anno	Debiti fuori bilancio riconosciuti	Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere*
	dal 01/01 al 31/12	dal 01/01 al 31/12
2011	44.803.782	0
2012	33.910.055	86.802.125
2013	66.400.618	85.779.081

Comune di Catania: riepilogo totale

Anno	Debiti fuori bilancio riconosciuti	Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere*
	dal 01/01 al 31/12	dal 01/01 al 31/12
2011	886.754	64.220.231
2012	2.740.261	100.301.984
2013	642.732	122.835.692

Comune di Reggio Calabria: riepilogo totale

Anno	Debiti fuori bilancio riconosciuti	Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere*
	dal 01/01 al 31/12	dal 01/01 al 31/12
2011	1.249.596	5.365.621
2012	1.686.794	20.008.722
2013	32.211.712	1.073.227

* *Debiti fuori bilancio che mancano del riconoscimento, non ancora deliberati (c.d. "fatture nel cassetto").*

Tab. 6

Roma Capitale: quadri analitici 2013-2012-2011

(valori in euro)

2013														
	Tempi di ripiano						Tipologia			Strumenti di copertura				
	Totale	2013	2014	2015	Oltre il triennio	Non ripianati	Sentenze	Espropri	Acquisizioni e di beni e servizi	Stanziamen ti in bilancio a copertu ra di dfb da riconoscere	Disponibilità di bilancio di parte corrente	Avanzo di amministraz.	Alienazione di beni	Mutui DD.PP.
Totale dfb riconosciuti dal 1/1/2013 al 31/12/2013	14.264.012	14.264.012	0	0	0	0	306.554	0	13.957.459	14.261.494	2.518	0	0	0
Dfb riconosciuti prima del 2013 ma ancora da impegnare al 31/12/2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dfb ancora da riconoscere al 31/12/2013	171.861.977	0	0	0	0	0	4.354.046	0	167.507.931	0	0	0	0	0
2012														
	Tempi di ripiano						Tipologia			Strumenti di copertura				
	Totale	2012	2013	2014	Oltre il triennio	Non ripianati	Sentenze	Espropri	Acquisizio ne di beni e servizi	Stanziamen ti in bilancio a copertu ra di dfb da riconoscere	Disponibilità di bilancio di parte corrente	Avanzo di amministraz.	Alienazione di beni	Mutui DD.PP.
Totale dfb riconosciuti dal 1/1/2012 al 31/12/2012	4.625.792	4.139.072	486.720	0	0	0	368.810	0	4.256.982	4.227.621	0	398.171	0	0
Dfb riconosciuti prima del 2012 ma ancora da impegnare al 31/12/2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dfb ancora da riconoscere al 31/12/2012	44.361.670	0	0	0	0	0	416.914	0	43.944.756	0	0	0	0	0
2011														
	Tempi di ripiano						Tipologia			Strumenti di copertura				
	Totale	2011	2012	2013	Oltre il triennio	Non ripianati	Sentenze	Espropri	Acquisizio ne di beni e servizi	Stanziamen ti in bilancio a copertu ra di dfb da riconoscere	Disponibilità di bilancio di parte corrente	Avanzo di amministraz.	Alienazione di beni	Mutui DD.PP.
Totale dfb riconosciuti dal 1/1/2011 al 31/12/2011	4.773.741	4.773.741							4.773.741			4.773.741		
Dfb riconosciuti prima del 2011 ma ancora da impegnare al 31/12/2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dfb ancora da riconoscere al 31/12/2011	2.930.584							1.223	2.929.361					

Nota: nelle tabelle seguenti dbf per debiti fuori bilancio

Tab. 7

Comune di Napoli: quadro analitico anno 2013

(valori in euro)

	Totale	Tempi di ripiano										
		2013	2014	2015	Non ripianati	Annualità di ripiano previste nel piano di riequilibrio pluriennale art. 243-bis del TUEL						
						2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totale dfb riconosciuti dal 1/1/2013 al 31/12/2013	66.400.618	19.228.380	30.000.000	12.466.884	0	672.193	672.193	672.193	672.193	672.193	672.193	672.193
Dfb riconosciuti prima del 2013 ma ancora da impegnare al 31/12/2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dfb ancora da riconoscere al 31/12/2013	85.779.081	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

	Totale	Tipologia			Strumenti di copertura					
		Sentenze	Espropri	Acquisizione di beni e servizi	Stanzamenti previsti in bilancio in copertura di dfb da riconoscere	Disponibilità di bilancio di parte corrente	Disponibilità di bilancio in conto Investimenti	Avanzo di amministraz.	Alienazione di beni	Mutui DD.PP.
Totale dfb riconosciuti dal 1/1/2013 al 31/12/2013	66.400.618	44.794.371	0	21.606.247	0	66.034.629	365.989	0	0	0
Dfb riconosciuti prima del 2013 ma ancora da impegnare al 31/12/2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dfb ancora da riconoscere al 31/12/2013	85.779.081	54.301.197	0	31.477.885	0	0	0	0	0	0

Tab. 8

Comune di Napoli: quadro analitico anno 2012

(valori in euro)

Totale	Tempi di ripiano					Tipologia			Strumenti di copertura						
	2012	2013	2014	Oltre il triennio	Non ripianati	Sentenze	Esempi	Acquisizione di beni e servizi	Stanziamenti previsti in bilancio in copertura di db da riconoscere	Disponibilità di bilancio di parte corrente	Disponibilità di bilancio in conto Investimenti	Avanzo di ammin.	Alienazione di beni	Mutui DD.PP.	Altre
Totale dfb riconosciuti dal 1/1/2012 al 31/12/2012	33.910.055	33.910.055	0	0	0	33.849.963	60.092	0	0	3.903.781			30.000.000		6.274
Dfb riconosciuti prima del 2012 ma ancora da impegnare al 31/12/2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0
Dfb ancora da riconoscere al 31/12/2012	86.802.125		0	0	0	67.640.297		19.161.828	0				0	0	0

Comune di Napoli: quadro analitico anno 2011

Totale	Tempi di ripiano					Tipologia			Strumenti di copertura						
	2011	2012	2013	Oltre il triennio	Non ripianati	Sentenze	Esempi	Acquisizione di beni e servizi	Stanziamenti previsti in bilancio in copertura di db da riconoscere	Disponibilità di bilancio di parte corrente	Disponibilità di bilancio in conto Investimenti	Avanzo di amministaz.	Alienazione di beni	Mutui DD.PP.	Altre
Totale dfb riconosciuti dal 1/1/2011 al 31/12/2011	44.803.782	44.803.782	0	0	0	31.230.927		13.572.855	2.551.769	1.913.593	7.652.018		32.686.401		
Dfb riconosciuti prima del 2011 ma ancora da impegnare al 31/12/2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dfb ancora da riconoscere al 31/12/2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tab. 9

Comune di Catania: quadro analitico annualità 2013-2012-2011

(valori in euro)

2013														
	Totale	Tempi di ripiano					Tipologia			Strumenti di copertura				
		2013	2014	2015	Oltre il triennio	Non ripianati	Sentenze	Espropri	Acquisizione di beni e servizi	Stanziamenti in bilancio a copertura di dfb da riconoscere	Disponibilità di bilancio di parte corrente	Avanzodi amministraz	Alienazioni e di beni	Mutui DD.PP.
Totale dfb riconosciuti dal 1/1/2013 al 31/12/2013	642.732	642.732	0	0	0	0	642.732	0	0	609.620	34.112	0	0	0
Dfb riconosciuti prima del 2013 ma ancora da impegnare al 31/12/2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dfb ancora da riconoscere al 31/12/2013	122.835.692	0	0	0	0	0	73.514.032	17.070.118	32.251.542	0	0	0	0	0
2012														
	Totale	Tempi di ripiano					Tipologia			Strumenti di copertura				
		2012	2013	2014	Oltre il triennio	Non ripianati	Sentenze	Espropri	Acquisizione di beni e servizi	Stanziamenti in bilancio a copertura di dfb da riconoscere	Disponibilità di bilancio di parte corrente	Avanzodi amministraz	Alienazioni e di beni	Mutui DD.PP.
Totale dfb riconosciuti dal 1/1/2012 al 31/12/2012	2.740.261	2.601.071	139.190	0	0	0	2.740.261	0	0	56.773	393.745		1.500.890	728.903
Dfb riconosciuti prima del 2012 ma ancora da impegnare al 31/12/2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dfb ancora da riconoscere al 31/12/2012	100.301.984						86.651.465		13.650.519					
2011														
	Totale	Tempi di ripiano					Tipologia			Strumenti di copertura				
		2011	2012	2013	Oltre il triennio	Non ripianati	Sentenze	Espropri	Acquisizione di beni e servizi	Stanziamenti in bilancio a copertura di dfb da riconoscere	Disponibilità di bilancio di parte corrente	Avanzodi amministraz	Alienazioni e di beni	Mutui DD.PP.
Totale dfb riconosciuti dal 1/1/2011 al 31/12/2011	886.754	886.754	0	0	0	0	886.754	0	0	11.067	458.790	416.897		
Dfb riconosciuti prima del 2011 ma ancora da impegnare al 31/12/2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dfb ancora da riconoscere al 31/12/2011	64.220.231	0	0	0	0	0	54.523.508	0	9.696.723	0	0	0	0	0

Tab. 10

Comune di Reggio Calabria: quadro analitico annualità 2013-2012-2011

(valori in euro)

2013															
	Tempi di ripiano						Tipologia				Strumenti di copertura				
	Totale	2013	2014	2015	Oltre il triennio	Non ripianati	Sentenze	Ricapital. di società	Espropri	Acquisizione di beni e servizi	Stanzamenti in bilancio a copertura di dfb da riconoscere	Disponibilità di bilancio di parte corrente	Avanzo di amministraz.	Alienazione di beni	Mutui DD.PP.
Totale debiti fuori bilancio riconosciuti dal 1/1/2013 al 31/12/2013	32.211.712	31.190.733	1.020.979	0	0	0	25.023.986		47.238	7.140.489	19.067.444	13.097.031	0	0	47.238
Debiti fuori bilancio riconosciuti prima del 2013 ma ancora da impegnare al 31/12/2012	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0
Dfb ancora da riconoscere al 31/12/2013	1.073.227							45.900		1.027.327					0
2012															
	Tempi di ripiano						Tipologia				Strumenti di copertura				
	Totale	2012	2013	2014	Oltre il triennio	Non ripianati	Sentenze	Ricapital. di società	Espropri	Acquisizione di beni e servizi	Stanzamenti in bilancio a copertura di dfb da riconoscere	Disponibilità di bilancio di parte corrente	Avanzo di amministraz.	Alienazione di beni	Mutui DD.PP.
Totale dfb riconosciuti dal 1/1/2012 al 31/12/2012	1.686.794	1.686.794	0	0	0	0	1.686.794	0	0	0	1.686.794	0	0	0	0
Debiti fuori bilancio riconosciuti prima del 2012 ma ancora da impegnare al 31/12/2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31/12/2012	20.008.722	0	0	0	0	0	19.681.929	0	0	326.793	0	0	0	0	0
2011															
	Tempi di ripiano						Tipologia				Strumenti di copertura				
	Totale	2011	2012	2013	Oltre il triennio	Non ripianati	Sentenze	Ricapital. di società	Espropri	Acquisizione di beni e servizi	Stanzamenti in bilancio a copertura di dfb da riconoscere	Disponibilità di bilancio di parte corrente	Avanzo di amministraz.	Alienazione di beni	Mutui DD.PP.
Totale debiti fuori bilancio riconosciuti dal 1/1/2011 al 31/12/2011	1.249.596	1.249.596	0	0	0	0	1.249.596	0	0	0	1.249.596	0	0	0	0
Debiti fuori bilancio riconosciuti prima del 2011 ma ancora da impegnare al 31/12/2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31/12/2011	5.365.621	0	0	0	0	0	5.365.621	0	0	0	0	0	0	0	0

APPENDICE 2)

2. *Problematiche relative alla riscossione delle entrate nei comuni*

La gestione dei servizi di riscossione dei tributi e delle altre entrate dei comuni si caratterizza per svariate problematiche, anche a causa di un quadro legislativo mutevole e incerto.

Attualmente i comuni hanno la possibilità di accedere a diverse modalità di gestione dei servizi di riscossione, sia per quanto riguarda la riscossione spontanea, che per quanto riguarda quella coattiva. Essi, infatti, possono: a) avvalersi di Equitalia; b) conferire l'incarico ad un concessionario di cui all'art. 53 del d.lgs. 446 del 1997; c) provvedere alla riscossione diretta; d) provvedere alla riscossione diretta affidando all'esterno i servizi di supporto; e) avvalersi di una società *in house*; f) condividere un ufficio *ad hoc* costituito da più comuni tra loro associati.

La scelta tra i diversi modelli da parte dei comuni si presenta complessa a causa dei molteplici fattori che condizionano le scelte degli enti e, non ultima, a causa dell'incertezza degli scenari delineati sul piano normativo.

Per quanto concerne il coinvolgimento di Equitalia nella riscossione degli Enti locali, va ricordato che la legislazione in vigore avrebbe rinunciato a tale eventualità per il futuro.

Infatti, in base all'art. 7, co. 2, lettera *gg-ter*), del d.l. n. 70/2011, a decorrere dal 31 dicembre 2012 Equitalia S.p.A., le società per azioni dalla stessa partecipate e la società Riscossione Sicilia S.p.A. avrebbero dovuto cessare dall'effettuare attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate. L'entrata in vigore di tale disposizione è stata differita con l'art. 10, co. *2-ter*, del d.l. n. 35/2013, dapprima al 31 dicembre 2013 e, successivamente, per effetto delle ulteriori modifiche apportate dall'art. 1, co. 610, della legge n. 147 del 2013, al 31 dicembre 2014.

Tuttavia, va tenuto presente che il disegno di legge delega al Governo, recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, approvato in via definitiva pochi giorni fa, prevede, all'art. 10¹ un complesso di disposizioni per il riordino della riscossione delle entrate degli Enti locali tra le quali è contemplato nuovamente il coinvolgimento di Equitalia nella gestione della riscossione degli Enti locali.

Si tratta, pertanto, di una materia tutt'altro che stabilizzata e definitiva, che in questa sede non è possibile trattare in modo organico e compiuto. Può essere, tuttavia, utile soffermarsi su alcune problematiche che presentano una specifica rilevanza.

L'anomala formazione di residui attivi nei conti dei comuni

Sul piano generale non può essere ignorato come la scelta di avvalersi del sistema di riscossione mediante ruoli abbia consentito a una parte dei comuni comportamenti non in linea con i principi che devono caratterizzare la gestione contabile, quando essi hanno accertato le entrate tributarie ed extra tributarie in misura corrispondente all'ammontare dei ruoli emessi, senza tener conto della non riscuotibilità prevedibile di una parte delle somme iscritte a ruolo. Ciò ha determinato la formazione di ingenti residui attivi nei rendiconti degli enti, residui cui solo in parte ha posto argine l'istituzione obbligatoria, a decorrere dall'esercizio 2012, di un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi di cui ai titoli I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni (art. 6, co. 17, d.l. n. 95/2012).

Alcuni enti, invece, prudentemente hanno preferito, almeno fino all'adozione dei nuovi principi contabili, far coincidere il momento dell'accertamento dell'entrata con quello dell'effettiva riscossione.

Altri enti ancora, più ortodossi sul piano delle regole contabili, hanno provveduto, contestualmente alla consegna dei ruoli all'agente della riscossione, alla creazione di un fondo svalutazione crediti. Tale fondo, calcolato sulla media della riscossione degli ultimi cinque anni, per un ammontare, cioè, congruo in relazione alla prevedibile inesigibilità che sarà constatata all'esito della procedura di riscossione coattiva, è ora espressamente previsto dai principi contabili³.

Pur non essendo disponibili dati analitici in ordine all'ammontare dei residui attivi connessi a ruoli formati dai comuni in carico agli agenti della riscossione del Gruppo Equitalia, va tenuto presente che al 30 aprile 2013 il carico residuo, al netto delle sospensioni e dei ruoli emessi nei confronti di soggetti già falliti al momento dell'iscrizione, era di 13,5 miliardi di euro⁴. È, pertanto, lecito presumere che una parte non irrilevante di enti comunali continui a conservare tra i propri residui attivi ingenti partite ormai da considerare nella sostanza non riscuotibili, sebbene ancora formalmente non dichiarate inesigibili.

Proprio in relazione all'esistenza di tali situazioni, per gli enti in sperimentazione dei nuovi principi contabili era stato previsto, con l'art. 1 del d.l. n.126/2013, non convertito,

³ Cfr. Il DPCM 28/2011, concernente la sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del d.lgs. n. 118/2011 - Allegato n. 2 - Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria - punto 3.3.

⁴ Dato desumibile dalla Tabella 1 fornita dal Governo in sede di risposta all'interrogazione a risposta immediata in Commissione presentata dall'On.le E. Zanetti il 2 luglio 2013 (cfr. Bollettino Commissione VI dell'11 luglio 2013, pag. 122).

che “l'eventuale disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui di cui di cui all'articolo 14 del DPCM 28 dicembre 2011 e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità” fosse ripianato in non più di dieci anni.

Della materia si occupa ora lo schema di decreto legislativo correttivo del d.lgs. n. 118/2011, il quale, nel sostituire l'art. 3 del citato d.lgs. 118, stabilisce che “le modalità e i tempi di copertura dell'eventuale maggiore disavanzo al 1° gennaio 2015 rispetto al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014, derivante dall'adeguamento dei “residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria” sono definiti con DPCM (co. 15 del nuovo art. 3), prevedendo che, nelle more dell'emanazione del suddetto DPCM, l'eventuale maggiore disavanzo sia ripianato per una quota pari almeno al 15 per cento l'anno nei primi tre anni a decorrere dal 2015 (co. 16 del nuovo testo dell'art. 3).

La gestione delle quote inesigibili

Un altro elemento di criticità nella gestione delle entrate delle amministrazioni comunali è costituito dal controllo delle quote inesigibili.

Ai sensi dell'articolo 19 del d.lgs. n. 112 del 1999, l'agente della riscossione è tenuto a trasmettere, con specifiche modalità, la comunicazione di inesigibilità entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo.

Si tratta di un termine che è stato ripetutamente prorogato, da ultimo con l'art. 1, co. 350, della legge n. 228 del 2012, fino al 31 dicembre 2014.

Tutto ciò ha determinato un sistematico slittamento dei termini entro i quali avrebbero dovuto effettuarsi i controlli da parte dei comuni e, in assenza di rilievi sull'operato dell'agente, si sarebbe dovuto procedere all'accertamento dell'inesigibilità e, come si è già accennato, alla conseguente cancellazione dell'eventuale residuo attivo ancora iscritto.

La procedura prevede, infatti, che dopo il decorso di tre anni dalla comunicazione di inesigibilità, l'agente della riscossione sia automaticamente scaricato.

Sulla base della normativa in vigore, il termine iniziale del triennio entro il quale effettuare i controlli relativamente ai ruoli consegnati anteriormente al 2012 dovrebbe decorrere dal 1° gennaio 2015, anche se non appare chiaro quali effetti, ai fini della decorrenza del periodo entro il quale devono essere effettuati i controlli, debbano essere attribuiti alle comunicazioni presentate prima del termine più volte prorogato, ma dopo un triennio dalla consegna del ruolo.

Quanto al tipo di controlli sull'operato dell'agente della riscossione che l'ente titolare del credito è tenuto ad effettuare, occorre distinguere quelli che riguardano gli aspetti

essenzialmente procedurali, previsti nel co. 2 dell'art. 19 citato (mancata tempestiva notificazione della cartella, mancata comunicazione annuale dello stato delle procedure, mancata tempestiva comunicazione della inesigibilità, ecc.) da quelli, di carattere sostanziale, di cui alla previsione del co. 4 dello stesso art. 19, che dà la possibilità all'ente impositore di segnalare l'esistenza di nuovi beni da sottoporre ad esecuzione o di indicare la possibilità di nuove azioni a tutela del creditore.

É indubitabile come la complessità della materia e i continui rinvii delle procedure costituiranno un notevole ostacolo alla corretta gestione delle comunicazioni di inesigibilità negli anni a venire per enti spesso carenti di personale specializzato nella specifica attività e gravato da rilevanti carichi di lavoro.

La mancata rilevazione degli oneri connessi alle quote inesigibili

Un ulteriore aspetto di notevole rilievo della riscossione tramite ruolo è quello della tempestività con la quale, in caso di inesigibilità, sono rilevati nella contabilità dei comuni gli importi dovuti all'agente della riscossione per lo svolgimento delle singole procedure.

Infatti, ai sensi dell'art. 17, co. 6, del d.lgs. n. 112 del 1999, "All'agente della riscossione spetta, altresì, il rimborso degli specifici oneri connessi allo svolgimento delle singole procedure...", rimborso che è a carico dell'ente creditore "se il ruolo viene annullato per effetto di provvedimento di sgravio o in caso di inesigibilità".

Le tipologie delle spese oggetto di rimborso e la misura del rimborso, nonché le relative modalità di erogazione sono state determinate con decreto del Ministero delle finanze del 21 novembre 2000.

In una logica di competenza economica si sarebbe potuto ritenere che, all'atto dell'emissione del ruolo, l'ente impositore dovesse rilevare, quale posta correttiva, l'ammontare delle spese che prevedibilmente dovrà essere rimborsato all'agente della riscossione, tenendo conto del *trend* di inesigibilità conosciuto e dell'entità delle spese mediamente dovute. Anche in contabilità finanziaria si sarebbe potuto operare un accantonamento dell'avanzo di amministrazione, non potendo impegnare la spesa in mancanza dell'obbligo giuridico, ma considerate le continue proroghe stabilite per la presentazione della comunicazione di inesigibilità, la generalità dei comuni non ha rilevato alcun onere per le spese da rimborsare all'agente della riscossione, restando sempre in attesa di avere formale notizia della inesigibilità e della richiesta di rimborso delle spese.

Si tratta, pertanto, di un problema che assumerà non trascurabile rilievo, all'approssimarsi del termine stabilito per l'esame delle quote inesigibili (31 dicembre 2018).

In proposito va, comunque, ricordato che il co. 6-*bis* dell'art. 19 del d.lgs. n. 112/1999, aggiunto dall'art. 23, co. 32, lett. *b*), del d.l. n. 98/2011, stabilisce che “Il rimborso delle spese di cui al co. 6, lett. *a*), maturate nel corso di ciascun anno solare e richiesto entro il 30 marzo dell'anno successivo, è erogato entro il 30 giugno dello stesso anno. In caso di mancata erogazione, l'agente della riscossione è autorizzato a compensare il relativo importo con le somme da riversare”. Da quanto risulta, le prime richieste di rimborso sono arrivate ai comuni nel marzo del 2013 con riferimento agli anni 2011 e 2012.

Scelte organizzative per la riscossione spontanea e per quella coattiva

Pur non disponendo di dati generali, si può ritenere che per l'attività di riscossione spontanea - che si sostanzia per lo più nell'emissione di avvisi di pagamento o di altre comunicazioni - si stia progressivamente affermando il modello della gestione diretta, spesso supportata da un *partner* esterno per le lavorazioni massive. Ciò in considerazione della progressiva riduzione dei costi che le amministrazioni stanno realizzando, anche grazie all'uso dell'informatica e della telematica.

Naturalmente le scelte organizzative delle amministrazioni sono fortemente condizionate, oltre che da fattori esterni, quali la disponibilità di soggetti abilitati al servizio, da fattori organizzativi interni, soprattutto connessi alla presenza di personale idoneo allo svolgimento del servizio e all'esistenza di limitazioni normative alla possibilità di costituire nuove società.

Per quanto attiene alla riscossione coattiva, essa è stata finora prevalentemente affidata ad Equitalia, almeno per quanto concerne i tributi immobiliari e la TARSU (dove non sostituita dalla tariffa); numerosi sono pure i casi di affidamento del servizio di riscossione ai soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, in particolare per i tributi collegati alle attività produttive.

La tendenza a gestire direttamente anche la riscossione coattiva era stata in passato ostacolata dalle diverse modalità procedurali utilizzabili.

In proposito va ricordato che l'evoluzione del quadro normativo (art. 7, co. 2, del d.l. n. 70/2011 e successive modificazioni) ha riconosciuto ai comuni che effettuano direttamente la riscossione coattiva delle proprie entrate la possibilità di avvalersi dell'ingiunzione di cui al testo unico di cui al R.D. n. 639/1910, nella forma c.d. “rafforzata”, che consente l'utilizzazione, in quanto compatibili, di alcuni istituti previsti dal Titolo II del DPR n. 602 del 1973 per la riscossione coattiva tramite ruolo: ordine di pagamento diretto al terzo (art. 72-*bis*); dichiarazione stragiudiziale (art. 75-*bis*); ipoteca sugli immobili (art. 77); fermo amministrativo (art. 86).

Una delle principali difficoltà che incontrano attualmente i comuni che intendono avvalersi della riscossione coattiva mediante ingiunzione di pagamento è costituita dall'indisponibilità di ufficiali di riscossione, a causa del mancato espletamento dei relativi concorsi (l'ultimo è stato nel 2002). Ciò costringe gli enti a ricercare partner esterni dotati della richiesta professionalità.

Naturalmente, come si è rilevato all'inizio, tutta la materia è tuttora oggetto di ampia riconsiderazione nell'ambito del disegno di legge delega all'esame del Parlamento, che sembra delineare scelte in parte contrastanti con il quadro normativo in vigore.

La Corte non può, tuttavia, esimersi dal rilevare con preoccupazione, come ha già fatto in passato⁵, il progressivo indebolimento degli strumenti di riscossione coattiva dei crediti erariali, indebolimento che non può non riflettersi anche sull'efficacia e sulla tempestività della riscossione coattiva riguardante i crediti tributari ed extra tributari delle amministrazioni locali.

⁵ Si richiama, in particolare, il paragrafo sull'evasione da riscossione contenuto nel documento recante *considerazioni in merito alle strategie e agli strumenti per il contrasto dell'evasione fiscale*, predisposto in occasione dell'audizione del Presidente della Corte presso le Commissioni Bilancio (V) e Finanze (VI) della Camera dei Deputati svoltasi il 19 giugno 2013 (pagg. 15-16).

APPENDICE 3)

3. Partecipate del Gruppo Roma Capitale

3.1. Evoluzione del Gruppo Roma Capitale dopo la deliberazione di “ricognizione” prevista dall’art 3, commi 27 e 28, della Legge Finanziaria 2008.

Il Gruppo Roma capitale include società in *house*, aziende speciali, istituzioni e fondazioni, nonché società partecipate in misura diversa, oltre a partecipazioni indirette.

In estrema sintesi, il Gruppo delle partecipate di Roma capitale risulta costituito⁶ da 30 organismi, in particolare:

- 8 società partecipate al 100 per cento, tra spa (4) e srl (4) (Atac spa, Ama s.p.a., Risorse per Roma s.p.a., Aequa Roma s.p.a.; Servizi Azionista Roma s.r.l., Zetema progetto cultura srl, Roma Servizi per la mobilità s.r.l., Roma Metropolitane s.r.l.);
- 2 aziende speciali (Palaexpo e Farmacap);
- 2 istituzioni (Biblioteche e Centri Culturali e Agenzia Capitolina per le Tossicodipendenze).
- 2 società con partecipazioni di maggioranza (Acea Spa, società quotata, al 51% e la Mutua Assicurazioni di Roma al 74,35%);
- 7 società con partecipazioni di minoranza (Centrale del latte spa al 6,719%, Eur s.p.a. al 10%, Investimenti spa al 21,762%, Centro Agroalimentare Roma s.c.p.a. al 28,37%, Acea Ato 2 s.p.a. al 3,53% partecipata anche indirettamente attraverso Acea s.p.a. che ne detiene il 94,46%, Centro ingrosso fiori s.p.a. all’8,87%, Aeroporti di Roma s.p.a. all’1,329%).
- 5 fondazioni (Musica per Roma, Cinema per Roma, Bioparco di Roma, Roma Solidale Onlus, Mondo digitale)⁷.

Risultano in liquidazione 4 società: Azienda comunale Centrale del latte di Roma (ACCLR), Roma Energia, Agenzia regionale per la promozione turistica del Lazio s.p.a., Roma Patrimonio s.r.l.).

⁶ Secondo quanto è desumibile dal diagramma “Gruppo Roma Capitale al 31.12.2013” disponibile sul sito web del Comune di Roma all’indirizzo:

http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_part_contr_gcr_rapprgraf.wp. Altri dati sono reperibili ai seguenti indirizzi:

http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_part_contr_gcr_socpart.wp

http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_part_contr_entvig.wp

http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_part_contr_entdirpriv.wp

http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_part_contr_gcr_com.wp

⁷ L’ente fa parte di altre fondazioni, tra le altre si cita la Fondazione Accademia nazionale di Santa Cecilia.

Con deliberazione n. 77 del 15 dicembre 2011⁸, l'Assemblea capitolina ha autorizzato, ai sensi dell'art. 3, commi 27 e 28, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge Finanziaria per il 2008) il mantenimento della partecipazione di Roma Capitale in 7 società non quotate di servizio pubblico locale (Acea ATO2 s.p.a., AMA s.p.a., Atac s.p.a., Centro Agroalimentare Romano s.c.p.a., Centro Ingrosso Fiori s.p.a., Eur s.p.a., Investimenti s.p.a.) e in 6 società non quotate di servizi strumentali, in quanto strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (Aequa Roma s.p.a., Risorse – R.p.R. s.p.a., Roma Metropolitane s.r.l., Roma Servizi per la Mobilità s.r.l., Servizi Azionista Roma s.r.l., Zètema Progetto Cultura s.r.l.). La deliberazione⁹ ha inoltre previsto l'attivazione di procedure per la dismissione delle altre partecipazioni (categoria residuale rispetto alle due tipologie sopra descritte), costituite da Aeroporti di Roma s.p.a. e Centrale del Latte s.p.a.¹⁰, nonché l'acquisizione delle quote attualmente detenute da Risorse – R.p.R. s.p.a. in Alta Roma s.c.p.a.¹¹.

Con riferimento al trasporto pubblico locale, si segnala che in precedenza il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 36 del 30 marzo 2009, aveva proceduto al riordino organizzativo e societario delle società di Trasporto Pubblico Locale. Tale riordino aveva

⁸ Dall'oggetto della deliberazione, recante "Deliberazioni di Roma Capitale ai sensi dell'art. 3, commi 27 e 28, della Legge Finanziaria 2008. Modifiche degli statuti delle società in *house* di Roma Capitale" sono state esclusi "altri organismi costituiti in forma giuridica non riconducibile a quella delle società cosiddette lucrative (due aziende speciali, due istituzioni, una mutua assicuratrice, un consorzio e varie fondazioni)."

⁹ La deliberazione n. 77/2011 ha, inoltre, autorizzato l'aumento del capitale sociale di Risorse – R.p.R. s.p.a. e di Roma Metropolitane s.r.l., precisando in particolare che, con riferimento a Risorse – R.p.R. s.p.a., "l'aumento di capitale non soggiace al divieto, stabilito dall'art. 6, co. 19, del d.l. n. 78/2010, di effettuare aumenti di capitale a favore di società partecipate non quotate, che abbiano registrato perdite per tre esercizi consecutivi, essendosi chiuso il bilancio di esercizio 2010 di Risorse – R.p.R. con un risultato positivo." Inoltre l'Assemblea capitolina, con l'atto in esame, ha anche provveduto a modificare l'oggetto sociale di Roma Metropolitane s.r.l., Risorse – R.p.R. s.p.a. e Zètema Progetto Cultura s.r.l.. Tali modifiche rendono coerente lo statuto con la natura strumentale delle attività rese e con la tipologia *in house* delle società in questione. Per Risorse – R.p.R. s.p.a. si è proceduto anche, data l'uscita della Provincia di Roma dal capitale sociale e la conseguente totale partecipazione al capitale stesso di Roma Capitale, a ripristinare la ragione sociale "Risorse per Roma S.p.A" previgente all'ingresso della Provincia di Roma nel capitale della società. La delibera inoltre provvede a: "rafforzare gli strumenti del controllo analogo di Roma Capitale sulle proprie società *in house*, con particolare riferimento ai rapporti informativi con il Consiglio di Amministrazione"; a revisionare gli "Statuti delle società non *in house* e delle fondazioni di Roma Capitale" secondo le previsioni dell'art. 6, co. 5, del d.l. n. 78/2010.

¹⁰ Nella delibera si premette che "Roma Capitale detiene azioni corrispondenti al 6,7% del capitale di Centrale del Latte s.p.a. e che con provvedimento giurisdizionale è stata dichiarata nulla e quindi inefficace la cessione del 75% del relativo capitale sociale disposta dal Comune di Roma (ora Roma Capitale) con deliberazione del Consiglio Comunale n. 145 del 28 luglio 1997 e "che Roma Capitale ha avviato le iniziative volte al recupero delle azioni", e in considerazione di ciò "si ritiene necessario rinviare ogni deliberazione in ordine alla partecipazione Capitolina in Centrale del Latte agli esiti della definizione della partecipazione azionaria di Roma Capitale nella società".

¹¹ Le quote sono state rilevate al loro valore di iscrizione nell'ultimo bilancio approvato, pari ad euro 393.800,00.

previsto la costituzione di Roma patrimonio¹², Atac s.p.a. e Roma Servizi per la mobilità S.rl. (100%), al posti delle preesistenti Trambus (100%), Atac (100%), Met.Ro (95,46%), Trambus Electric (100%), Trambus Engineering (100%), Atac Patrimonio (100%), Atac Parcheggio (100%) O.G.R. Roma (100%).

In particolare Atac s.p.a., è l'Azienda che ha assunto il ruolo di "Soggetto Gestore Unico" per i servizi di superficie (diretti del TPL) e complementari (sosta e controllo delle corsie), e per i servizi metroferroviari; Roma servizi per la mobilità S.r.l. (l'Agenzia), come ente strumentale del Comune di Roma (Dipartimento Mobilità e Trasporti) si occupa della complessiva pianificazione della mobilità pubblica e privata.

3.2. Dati economico-patrimoniali delle principali partecipate del Gruppo Roma Capitale

Nelle tabelle successive vengono esposti i dati patrimoniali (Tab. 1) ed economici (Tab. 2) delle principali partecipate¹³ del Gruppo Roma Capitale con riferimento all'esercizio 2012. Tali dati sono inviati alla Corte dei conti dai revisori degli Enti locali in ottemperanza alle previsioni dell'art. 1 commi 166 e segg. l. 23 dicembre 2005, n. 266. I dati sono raccolti e gestiti attraverso la banca dati SIQUEL della Corte dei conti.

Nella tabella 1, nella quale sono riportati i dettagli disponibili relativi ai servizi svolti per l'ente, sono esposti i valori patrimoniali (capitale sociale e patrimonio netto) nonché la situazione relativa a debiti e crediti. Nella tabella 2 sono evidenziati, oltre alle principali grandezze economiche (valore e costi della produzione, utile o perdita dell'esercizio) il numero totale dei dipendenti nonché le spese impegnate, a valere sul titolo I, da Roma capitale nell'esercizio 2012, per le partecipate stesse. Quest'ultimo dato va raffrontato al valore della produzione dell'organismo partecipato per apprezzare, ad un prima lettura, la dipendenza dell'organismo dall'ente proprietario in termini di capacità di produrre fatturato.

¹² Roma Patrimonio risulta attualmente in liquidazione: si veda deliberazione di Consiglio comunale n. 2 del 10 gennaio 2014.

¹³ Rispetto all'elenco riportato nella pagina "Enti controllati del Gruppo Roma Capitale" all'indirizzo: http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_part_contr_gcr.wp, non sono stati riportati nelle tabelle 1 e 2: Acea Ato2 s.p.a., Centro Agro-alimentare Roma s.c.p.a., Centro Ingrosso Fiori s.p.a., Investimenti s.p.a., Eur s.p.a., Centrale del latte di Roma s.p.a., Aeroporti di Roma s.p.a., Azienda special Farmacap i cui bilanci 2010-2011 e 2012 sono stati solo recentemente approvati con deliberazione di Assemblea capitolina n. 8 del 6 marzo 2014, Agenzia per le Tossicodipendenze, Fondazione Mondo Digitale, Assicurazioni di Roma, Istituzioni Biblioteche di Roma.

Tab. 1 Principali organismi partecipati da Roma Capitale. Data costituzione, servizi svolti e dati patrimoniali – esercizio 2012

(valori in euro)

Denominazione organismo	Data costituzione Quota posseduta	Servizio svolto	Capitale sociale	Patrimonio netto	Totale Crediti	Totale Debiti
ACEA S.P.A.	29/09/1997 51%	Fornitura di energia elettrica e gas	1.098.899.000	1.351.383.000	1.563.440.000	2.997.469.000
AMA S.P.A.	01/01/2005 100%	Raccolta di rifiuti solidi non pericolosi Trattamento e smaltimento di altri rifiuti non pericolosi Recupero e preparazione per il riciclaggio dei rifiuti solidi urbani, industriali e biomasse	182.436.916	300.037.872	938.631.971	1.330.631.878
AZIENDA PER LA MOBILITÀ DEL COMUNE DI ROMA SOCIETÀ PER AZIONI (ATAC)	21/12/2009 100%	Trasporto ferroviario di passeggeri (interurbano) Altre attività di trasporti terrestri di passeggeri nca Trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	290.700.000	408.932.848		1.612.173.048
ROMA SERVIZI PER LA MOBILITÀ S.R.L.	21/12/2009 100%	Intermediari dei trasporti Gestione di parcheggi e autorimesse Gestione di stazioni per autobus	10.000.000	22.652.363		46.604.659
ROMA METROPOLITANE S.R.L.	01/01/2005 100%	Costruzione di linee ferroviarie e metropolitane	2.500.000	9.757.161	286.281.477	627.753.505
AEQUA ROMA S.P.A.	01/01/2005 100%	Altre attività di servizi	9.343.416	11.921.818	44.056.182	34.280.340
RISORSE - R.P.R. S.P.A.	19/02/1996 100%	Sviluppo di progetti immobiliari senza costruzione	2.000.000	2.636.152	41.834.252	55.592.006
SERVIZI AZIONISTA ROMA S.R.L.	01/01/2005 100%	Attività delle società di partecipazione (holding)	300.000	434.069	638.943	358.663
ZETEMA PROGETTO CULTURA S.R.L.	01/01/2005 100%	Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	2.822.250	4.008.690	35.339.091	36.752.467
AZIENDA SPECIALE PALAEXPO	01/01/2005	Gestione di teatri, sale da concerto e altre strutture artistiche Attività di musei	450	548.398	10.799.595	13.483.885
FONDAZIONE MUSICA PER ROMA	08/07/2004	Gestione di teatri, sale da concerto e altre strutture artistiche	31.516.000	32.688.251		15.859.144
FONDAZIONE BIOPARCO DI ROMA	01/01/2005	Altra formazione culturale	17.745.295	18.150.123		
FONDAZIONE ROMA SOLIDALE - ONLUS	13/12/2010	Assistenza sociale non residenziale per anziani e disabili	1.306.028	615.720		137.916
FONDAZIONE CINEMA PER ROMA	01/01/2008	Altre attività di intrattenimento e di divertimento nca	1.600.000	-632.345		9.701.590

Fonte: Corte dei conti - Banca dati *Siquel* (Sistema Informativo dei questionari degli Enti locali). Fonte per il "Totale crediti" di ACEA S.P.A.: bilancio di esercizio e consolidato 2012 disponibile sul sito web della società.

Tab. 2 Principali organismi partecipati da Roma Capitale. Dati economici - esercizio 2012

(valori in euro)

Denominazione organismo	Valore produzione	Costo produzione	Totale dipendenti	Differenza tra Valore e Costo produzione	Utile dell'esercizio	Perdite dell'esercizio	Somme titolo I impegnate da Roma Capitale
ACEA S.P.A.	179.301.000	203.252.000	683	-23.951.000	87.060.000		47.237.180
AMA S.P.A.	752.438.968	743.314.642	7966	9.124.326	2.336.419		1.044.959.471
AZIENDA PER LA MOBILITÀ DEL COMUNE DI ROMA SOCIETÀ PER AZIONI (ATAC)	1.051.521.514	1.183.295.591	11882	-131.774.077		156.763.230	541.480.512
ROMA SERVIZI PER LA MOBILITA' S.R.L.	46.043.500	44.954.510	349	1.088.990	1.596.739		34.324.814
ROMA METROPOLITANE S.R.L.	327.717.218	326.555.546	189	1.161.672	1.679.174		13.189.749
AEQUA ROMA S.P.A.	21.117.685	19.509.778	324	1.607.907	9.908		22.076.383
RISORSE - R.P.R. S.P.A.	46.118.181	43.103.132	676	3.015.049	314.007		53.088.274
SERVIZI AZIONISTA ROMA S.R.L.	563.384	498.515	7	64.869	15.814		523.349,20
ZETEMA PROGETTO CULTURA S.R.L.	77.132.464	75.485.155	899	1.647.309	1.115.051		63.487.990
AZIENDA SPECIALE PALAEXPO	21.830.082	21.575.241	71	254.841	21.997		11.045.018
FONDAZIONE MUSICA PER ROMA	29.971.916	29.696.365	81	275.551	68.460		8.376.315
FONDAZIONE BIOPARCO DI ROMA	8.101.510	7.890.506		211.004	4.524		2.351.600
FONDAZIONE ROMA SOLIDALE - ONLUS	687.299	1.318.311	1	-631.012		690.309	2.200.457
FONDAZIONE CINEMA PER ROMA	10.837.037	12.550.669	30	-1.713.632		2.307.990	2.920.000

Fonte: Corte dei conti - Banca dati Siquel (Sistema Informativo dei questionari degli Enti locali)

3.3 Le spese di Roma capitale a favore degli organismi partecipati. I contratti di servizio e gli affidamenti.

Nella deliberazione n. 77/2011, l'Assemblea capitolina ha, inoltre, stabilito che, per le società affidatarie di servizi strumentali, i contratti di servizio sottoscritti *“siano adottati dalla Giunta Capitolina in coerenza con gli indirizzi generali contenuti negli strumenti di programmazione dell'Ente approvati dall'Assemblea Capitolina”*. Nella stessa delibera si estendono i compiti di monitoraggio dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma (di seguito: Agenzia SPL)¹⁴, in quanto compatibili, ai servizi affidati alle società strumentali. Tali compiti prevedono, tra gli altri, anche indagini sistematiche sui contratti di servizio delle società, enti e organismi partecipati da Roma Capitale, che erogano servizi pubblici o di interesse generale, segnalando all'Amministrazione capitolina in particolare elementi di criticità con riferimento alle scadenze e ai rinnovi dei contratti stessi, sui quali l'Agenzia emette il parere previsto dalla deliberazione di Consiglio comunale n. 20/2007.

Nell'ultima Relazione annuale 2013¹⁵, l'Agenzia SPL ha analizzato le posizioni contrattuali attive (contratti e affidamenti) per ciascuno dei Dipartimenti di Roma Capitale, titolari dei servizi affidati. È bene precisare che l'Agenzia SPL, evidenzia che *“l'elenco delle aziende e dei contratti non è esaustivo, in quanto sono stati presi in considerazione, nel caso di erogazione di un servizio pubblico locale o di interesse generale, i rapporti per i quali il committente è Roma Capitale” ed inoltre che “sono inoltre state prese in considerazione le sole società, enti, organismi partecipati da Roma Capitale che hanno formalizzato attraverso un atto contrattuale i rispettivi impegni tecnici e economici (esistono infatti società partecipate quali ad esempio Centro Agro-Alimentare Roma s.c.p.a. - CAR, Centro Ingrosso Fiori s.p.a. - CIF, Eur s.p.a., Investimenti s.p.a.) che, pur svolgendo attività di servizio pubblico, non hanno disciplinato i rapporti con l'Amministrazione mediante un contratto di servizio.”*¹⁶

Alcuni dati vengono riproposti, in sintesi e limitatamente ai contratti e agli affidamenti con gli organismi partecipati, nelle tabelle seguenti, evidenziando la natura dei servizi affidati (servizi pubblici locali o attività strumentali).¹⁷

¹⁴ L'Agenzia è stata istituita con deliberazione di Consiglio comunale n. 39/2002, con scioglimento della preesistente Autorità per i Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma (deliberazione di Consiglio comunale n. 114 del 14 giugno 1996).

¹⁵ La Relazione annuale 2013 è scaricabile all'indirizzo internet:

<http://www.agenzia.roma.it/home.cfm?nomepagina=relazione&anno=2013>.

¹⁶ Nelle tabelle da 2.5.1 a 2.5.8, pagg. 31-34 del capitolo 2 della Relazione citata, sono riportate, oltre le delibere contenenti le linee guida e le delibere che approvano gli affidamenti/contratti di servizio, anche, in alcuni casi, le scadenze previste e le ultime proroghe effettuate.

¹⁷ Sono state escluse dall'elenco ITALGAS spa cui è affidata la distribuzione del gas ma non è partecipata di Roma Capitale, e la Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia, di cui il comune è socio (come di molte altre fondazioni) ma che non risulta inserita nel prospetto del Gruppo Roma Capitale pubblicato sul sito web e descritto nel primo paragrafo del presente appunto.

Tab. 3 Dati di sintesi su contratti e affidamenti di servizio da parte dei Dipartimenti di Roma Capitale

Dipartimento	Organismo partecipato	Contratto di servizio/Affidamento di servizi	Natura
Mobilità e Trasporti	ATAC s.p.a	Trasporto pubblico locale di metropolitana	SPL
		Trasporto pubblico locale di superficie (80%)	SPL
		Servizi di trasporto pubblico locale	SPL
		Mobilità privata (parcheggi e sosta tariffata)	SPL
		Gestione nuova linea metro C	SPL
	Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.	Servizi di Agenzia per la mobilità	Str.
		Car <i>Sharing</i>	Str.
		Bike <i>Sharing</i>	Str.
		Progettazione e coord.sicurezza realizz. di alcune piste ciclabili	Str.
		Progett. e coord.sicurezza pista ciclabile P.Pia / P.te Nomentano	Str.
		Gestione fermate autobus in sicurezza	Str.
Tutela Ambientale e del Verde, Protezione Civile	Ama s.p.a.	Centro di monitoraggio della sicurezza stradale	Str.
		Rimozione e custodia veicoli	Str.
		Rifiuti urbani e servizi di decoro e igiene urbana (scaduto nel 2005)	SPL
	Roma Multiservizi s.p.a. (partecipata indirettamente attraverso Ama s.p.a.)	Manutenzione verde orizzontale non di pregio (non Ta.Ri.) ("Convenzione di affidamento" ai sensi degli art. 3 e 4 del contratto di servizio decoro e igiene urbana, scaduto nel 2005)	Str.
		Servizio di disinfezione e derattizzazione canili comunali ("Convenzione di affidamento" ai sensi degli art. 3 e 4 del contratto di servizio decoro e igiene urbana, scaduto nel 2005)	Str.
Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana	Fondazione Bioparco	Servizio globale di pulizia e manutenzione verde scolastico (Affidamento a seguito di procedura aperta)	Str.
	Acea s.p.a.	Ex giardino zoologico	SPL
	Acea Ato 2 s.p.a.	Illuminazione pubblica	SPL
		SII servizio idrico integrato	SPL
Servizi Educativi e Scolastici	Roma Multiservizi s.p.a. (partecipata indirettamente attraverso Ama s.p.a.)	Gestione dei servizi idrici accessori e delle fontane artistiche e monumentali (È in corso la procedura per l'espletamento di una gara ad evidenza pubblica.)	Lav. e fornit.
		Servizio di accompagnamento al trasporto scolastico (bordo/terra) (a cura del Dipartimento Risorse Umane di Roma Capitale)	serv.
	Zetema Progetto Cultura s.r.l.	Trasporto riservato scolastico - Supporto all'Amministrazione	Str.
Risorse Economiche	Ama s.p.a.	Incontragiovani e ludoteche - Supporto all'Amministrazione	Str.
	Atac s.p.a.	Disciplina della applicazione e riscossione della Ta.Ri.	Str.
	Aequa Roma s.p.a	Supporto gestione contravvenzioni e contenzioso Giudice di Pace	Str.
Attività Econ.-Produtt.-Formaz.-Lavoro	Aequa Roma s.p.a	Supporto nella gestione delle entrate	Str.
Promozione dei Servizi Sociali e della Salute	Acea s.p.a.	Supporto nella gestione delle affissioni e pubblicità	Str.
	Azienda Speciale Farmacap	Illuminazione votiva cimiteri	SPL
		Servizi funebri e cimiteriali	SPL
	Agenzia Capitolina per le Tossicodipendenze - Istituzione	Farmacie comunali	SPL
		Servizi di prevenzione sociosanitaria e assistenziale	SPL
	Risorse per Roma s.p.a.	Servizio di teleassistenza e telesoccorso	SPL
Cultura	Fondazione Musica per Roma	Servizi in materia di tossicodipendenze	SPL
		Supporto gestione Villaggi della Solidarietà	Str.
	Zetema Progetto Cultura s.r.l.	Parco della musica	SPL
		Palazzo Esposizioni	SPL
Zetema Progetto Cultura s.r.l.	Settore cultura e turismo (contratto stipulato congiuntamente alla Sovrintendenza Capitolina ai Beni Culturali e al Dipartimento Turismo)	Str.	
	Casa dei Teatri e Drammaturgia	Str.	

SPL: servizi pubblici locali; Str.: attività strumentale

Fonte: dati tratti dalla Relazione annuale 2013 - Agenzia per il controllo e la qualità dei SPL del Comune di Roma (chiusura redazionale: 10/10/2013)

Come si vede, il sistema dei servizi esternalizzati e degli affidamenti è esteso e si indirizza in ogni settore di intervento.

Tuttavia la maggiore intensità delle erogazioni riguarda due aziende che operano prevalentemente nel settore dei servizi pubblici locali AMA s.p.a e Atac s.p.a.

Nelle tabelle seguenti vengono riportate, in dettaglio, le spese impegnate e pagate nell'esercizio 2012, con riferimento alle due principali aziende, destinatarie delle somme più elevate, AMA e Atac. I dati sono estratti dalla banca dati SIQUEL della Corte dei conti.

Tab. 4 Spese di Roma Capitale per AMA (spese impegnate) - esercizio 2012

<i>Spesa/Intervento Siope</i>	<i>Tipologia di spesa Siope</i>	<i>Codice spesa Siope</i>	<i>Valore spesa Titolo I</i>	<i>di cui</i>	<i>Valore spesa Titolo II</i>
Contratti/Prestazioni di servizi			1.037.638.982,14		
	<i>Altre spese per servizi</i>	1332		2.743,59	
	<i>Servizi ausiliari e spese di pulizia</i>	1314		10.000,00	
	<i>Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni</i>	1313		1.755.256,24	
	<i>Incarichi professionali</i>	1307		437.341,39	
	<i>Contratti di servizio per trasporto</i>	1302		2.979.509,95	
Trasferimenti correnti/in conto esercizio			7.320.489,03		
	<i>Trasferimenti correnti ad altri</i>	1583		3.865.326,49	
Trasferimenti in conto capitale					4.800.000,00
TOTALE			1.044.959.471,17		4.800.000,00

Tab. 5 Spese di Roma Capitale per AMA (spese pagate) - esercizio 2012

<i>Spesa/Intervento Siope</i>	<i>Tipologia di spesa Siope</i>	<i>Codice spesa Siope</i>	<i>Valore spesa Titolo I</i>	<i>di cui</i>	<i>Valore spesa Titolo II</i>
Contratti/Prestazioni di servizi			817.824.040,16		
	<i>Servizi scolastici</i>	1335		4.842,48	
	<i>Rette di ricovero in strutture per anziani/minori/handicap ed altri servizi connessi</i>	1333		12.120,14	
	<i>Altre spese per servizi</i>	1332		4.966.807,50	
	<i>Servizi ausiliari e spese di pulizia</i>	1314		8.650,74	
	<i>Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni</i>	1313		1.744.697,29	
	<i>Altri contratti di servizio</i>	1306		9.784.154,20	
Trasferimenti correnti/in conto esercizio			3.455.152,54		
Trasferimenti in conto capitale					4.222.065,92
ACQUISIZIONE BENI IMMOBILI	<i>Altre infrastrutture</i>	2107			4.581,69
TOTALE			821.279.192,70		4.226.647,61

Tab. 6 Spese di Roma Capitale per Atac(spese impegnate) - esercizio 2012

<i>Spesa/Intervento Siope</i>	<i>Tipologia di spesa Siope</i>	<i>Codice spesa Siope</i>	<i>Valore spesa Titolo I</i>	<i>di cui</i>	<i>Valore spesa Titolo II</i>
Contratti/Prestazioni di servizi			537.732.747,53		
	<i>Servizi scolastici</i>	1335		6.256,80	
	<i>Rette di ricovero in strutture per anziani/minori/handicap ed altri servizi connessi</i>	1333		3.722.931,93	
	<i>Altre spese per servizi</i>	1332		826.146,24	
	<i>Incarichi professionali</i>	1307		999.911,21	
	<i>Altri contratti di servizio</i>	1306		11.387.550,87	
INTERESSI PASSIVI E ONERI FINANZIARI	Interessi passivi per operazioni in derivati	1626	3.747.523,00		
ACQUISTO BENI DI CONSUMO E MATERIE PRIME	Altri materiali di consumo	1210	241,50		
TOTALE			541.480.512,03		0,00

Tab. 7 Spese di Roma Capitale per Atac (spese pagate) - esercizio 2012

<i>Spesa/Intervento Siope</i>	<i>Tipologia di spesa Siope</i>	<i>Codice spesa Siope</i>	<i>Valore spesa Titolo I</i>	<i>di cui</i>	<i>Valore spesa Titolo II</i>
Contratti/Prestazioni di servizi			606.276.342,37		
	<i>Servizi scolastici</i>	1335		6.256,80	
	<i>Rette di ricovero in strutture per anziani/minori/handicap ed altri servizi connessi</i>	1333		3.257.036,43	
	<i>Altre spese per servizi</i>	1332		781.441,51	
	<i>Organizzazione manifestazioni e convegni</i>	1308		1.760,00	
	<i>Altri contratti di servizio</i>	1306		31.416.685,64	
Trasferimenti in conto capitale					2.587.371,09
ACQUISIZIONE BENI IMMOBILI	Altre infrastrutture	2107			2.732.216,88
ACQUISIZIONE BENI IMMOBILI	Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	2102			52.198,89
INTERESSI PASSIVI E ONERI FINANZIARI	Interessi passivi per operazioni in derivati	1626	19.474.523,00		
TOTALE			625.750.865,37		5.371.786,86

Principali criticità 2013 - 2014

(N.B. i totali non corrispondono a quelli del bilancio in quanto vengono esaminate solamente le voci più significative in termini di criticità)

	Previsione asestata 2012	Progetto 2013	scostamenti 2012-2013		Progetto 2014	scostamenti 2012-2014
SOCIALE	304.559.622,52	197.495.710,40	-107.063.912,12		197.495.710,40	-107.063.912,12
CONTRATTI DI SERVIZIO:						
MANIFESTAZIONI ED EVENTI - CONTRATTO DI SERVIZIO ZETEMA	4.445.075,79	2.903.263,13	-1.541.812,66		1.000.000,00	-3.445.075,79
CONTRATTO DI SERVIZIO ZETEMA - COMUNICAZIONE	1.170.800,14	224.769,46	-946.030,68		25.600,00	-1.145.200,14
CONTRATTO DI SERVIZIO ZETEMA - MUSEI CIVICI DI ROMA	30.273.352,98	28.273.352,98	-2.000.000,00		25.000.000,00	-5.273.352,98
CONTRATTO DI SERVIZIO ZETEMA PER ATTIVITA' DI SUPPORTO	248.000,00	0,00	-248.000,00		0,00	-248.000,00
CONTRATTO DI SERVIZIO ZETEMA PER IL PROGRAMMA DI RECUPERO URBANO	150.000,00	0,00	-150.000,00		0,00	-150.000,00
SERVIZI IN GLOBAL SERVICE NEI NIDI E NELLE SCUOLE DELL'INFANZIA - CONTRATTO DI SERVIZIO SOCIETA' "ROMA MULTISERVIZI"	41.620.914,20	33.579.631,69	-8.041.282,51		35.740.766,92	-5.880.147,28
CONTRATTO DI SERVIZIO P.I.T. - (TURISMO)	4.773.402,88	4.731.038,00	-42.364,88		3.000.000,00	-1.773.402,88
AMBIENTE - CONTRATTO DI SERVIZIO A.M.A.	13.053.412,23	306.159,94	-12.747.252,29		250.000,00	-12.803.412,23
CONTRATTO DI SERVIZIO PALAEXPO' PER LA GESTIONE DEL PALAZZO DELLE ESPOSIZIONI, DELLE SCUDERIE DEL QUIRINALE, DELLA CASA DEL CINEMA E DELLA CASA DEL JAZZ	11.000.000,00	5.934.938,73	-5.065.061,27		2.100.000,00	-8.900.000,00
CONTRATTO DI SERVIZIO FONTANE MONUMENTALI	999.583,01	944.202,12	-55.380,89		922.497,87	-77.085,14
CONTRATTO DI SERVIZIO MUSICA PER ROMA PER LA GESTIONE DELL'AUDITORIUM PARCO DELLA MUSICA	4.750.000,00	2.839.320,02	-1.910.679,98		2.500.000,00	-2.250.000,00
CONTRATTO DI SERVIZIO ROMA METROPOLITANE	13.371.703,00	9.000.000,00	-4.371.703,00		9.000.000,00	-4.371.703,00
CONTRATTO DI SERVIZIO ROMEO GESTIONI SPA - PATRIMONIO	1.300.000,00	384.000,00	-916.000,00		0,00	-1.300.000,00
CONTRATTO DI SERVIZIO RISORSE PER ROMA - PATRIMONIO	1.700.000,00	0,00	-1.700.000,00		0,00	-1.700.000,00
SERVIZI PER I NOMADI - CONTRATTO DI SERVIZIO RISORSE PER ROMA	3.757.050,00	1.519.262,50	-2.237.787,50		0,00	-3.757.050,00
SPESE PER LA LOTTA ALL'EVASIONE - CONTRATTO DI SERVIZIO AEQUA ROMA SPA ex ROMA ENTRATE SPA	21.920.666,70	21.653.292,88	-267.373,82		21.516.830,69	-403.836,01
AGEVOLAZIONI TARIFFARIE PER IL TRASPORTO PUBBLICO	23.928.000,00	0,00	-23.928.000,00	(*)	4.309.733,78	-19.618.266,22
SERVIZIO IDRICO ACCESSORIO-CONTRATTO DI SERVIZIO A.C.E.A. S.P.A.	1.048.884,99	689.080,54	-359.804,45		511.009,79	-537.875,20
GUARDIANIA E MANUTENZIONE DEI PARCHEGGI DI SCAMBIO	3.490.000,00	4.140.800,00	650.800,00		3.000.000,00	-490.000,00
CONTRATTO DI SERVIZIO FARMACAP PER LA TELEASSISTENZA	3.229.116,86	997.190,39	-2.231.926,47		1.297.190,39	-1.931.926,47
ASSISTENZA ALUNNI NORMODOTATI E DIVERSAMENTE ABILI SUI MEZZI DI TRASPORTO - CONTRATTO MULTISERVIZI	7.393.569,30	6.005.940,91	-1.387.628,39		6.007.539,90	-1.386.029,40
CONTRATTO DI SERVIZIO ZETEMA PER SERVIZI DI GESTIONE DI STRUTTURE CULTURALI	3.142.999,99	3.142.999,99	0,00		2.374.358,91	-768.641,08
CONTRATTO DI SERVIZIO CON SERVIZI AZIONISTA ROMA S.R.L.	523.349,20	142.400,00	-380.949,20		0,00	-523.349,20
CONTRATTO DI SERVIZIO: GESTIONE DEL PATRIMONIO	7.033.151,71	5.154.101,36	-1.879.050,35		5.154.101,36	-1.879.050,35
CONTRATTO DI SERVIZIO CON ATAC - STA PER LA GESTIONE DELLE CONTRAVVENZIONI	3.000.000,00	3.000.000,00	0,00		2.963.866,19	-36.133,81
ATAC - CONTRATTO DI SERVIZIO T.P.L.	476.765.164,10	463.884.745,32	-12.880.418,78	(**)	458.309.394,97	-5.575.350,35
CONTRATTO DI SERVIZIO RISORSE PER ROMA - PIANIFICAZIONE URBANISTICA	47.498.105,00	45.000.000,00	-2.598.105,00		45.000.000,00	-2.598.105,00
CONTRATTO DI SERVIZIO: MANUTENZIONE DEL PATRIMONIO	4.460.000,00	3.611.525,98	-848.474,02		3.611.525,98	-848.474,02
ROMA TPL - CONTRATTO DI SERVIZIO TRASPORTO PUBBLICO	113.990.000,00	119.231.406,25	5.241.406,25		100.000.000,00	-13.990.000,00
CONTRATTO DI SERVIZIO AGENZIA ROMA SERVIZI PER LA MOBILITA' SRL	33.299.347,89	30.305.113,10	-2.994.234,79	(***)	30.305.113,10	0,00
CONTRATTO DI SERVIZIO CON ATAC SERVIZIO DI SUPPORTO CONTENZIOSO GIUDICE DI PACE	221.000,00	190.025,00	-30.975,00		175.000,00	-46.000,00
CONTRATTO DI SERVIZIO ROMA SERVIZI PER LA MOBILITA' PER LA RIDUZIONE DELLE VELOCITA' NELLE ORE NOTTURNE	360.000,00	0,00	-360.000,00		0,00	-360.000,00
CONVENZIONE PER LA SPEDIZIONE DEGLI AVVISI DI PAGAMENTO	3.664.520,16	3.020.630,53	-643.889,63		3.048.618,57	-615.901,59
MANUTENZIONE PISTE CICLABILI - CONTRATTO DI SERVIZIO "ROMA MULTISERVIZI"	170.373,34	151.632,27	-18.741,07		151.632,27	-18.741,07
MANUTENZIONE VERDE - CONTRATTO DI SERVIZIO SOCIETA' "ROMA MULTISERVIZI"	1.705.152,38	1.104.000,00	-601.152,38		0,00	-1.705.152,38
TOTALE CONTRATTI DI SERVIZIO:	889.456.695,85	802.064.823,09	-87.491.872,76		767.274.780,69	-106.407.261,59

Fonte: Sezione regionale di controllo per il Lazio, "Riflessioni sul testo dell'art. 16 del d. l. 6 marzo 2014, n. 16 recante <Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi delle Istituzioni scolastiche> Atto Camera 2162". Corte dei conti, documento di lavoro interno.

3.4. Alcune sintetiche considerazioni conclusive

La presente analisi è necessariamente sintetica e va completata con l'esame delle relazioni svolte nell'ambito delle attività di controllo della Corte dei Conti (Sezione regionale per il Lazio e Sezione delle autonomie).

Le conclusioni qui svolte, pertanto, vanno intese come punti di attenzione su alcuni indicatori che richiedono monitoraggi continui, attraverso una lettura degli andamenti di breve e lungo periodo.

Le analisi che riguardano il tema delle partecipate degli enti locali hanno fundamentalmente l'obiettivo duplice di ricostruire una visione consolidata del bilancio dell'ente, interno ed "esterno", e di cogliere quindi in maniera più appropriata le tendenze di fondo delle gestioni complessive così configurate di conseguire equilibri economico-finanziari sostenibili nel tempo. Ciò anche in considerazione del fatto che dati di lungo periodo segnalano come solitamente la "galassia" delle partecipate sia sempre in espansione sia per numerosità degli organismi che per dimensioni aziendali (personale, fatturato, ecc.).¹⁸.

Occorre, d'altra parte, tenere in opportuna considerazione, le ulteriori funzioni amministrative attribuite dalla l. n. 42 del 2009 al nuovo ente territoriale "Roma capitale", dotato di una speciale autonomia, nell'ambito della valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, dello sviluppo del settore produttivo e del turismo, dello sviluppo urbano, dell'edilizia pubblica e privata, dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità, nonché alla protezione civile.

L'attenzione del presente documento si è indirizzata principalmente sulle spese correnti (titolo I) di Roma capitale per alcune delle principali partecipate del Gruppo, escludendo le spese in conto capitale e osservando le erogazioni correnti nella dimensione contabile dei soli impegni, per comprensibili esigenze di sintesi. Un primo confronto tra la consistenza di tali importi con quella del valore della produzione consente infatti di apprezzare immediatamente la dipendenza della partecipata dalla committenza del proprio azionista per la formazione del fatturato e, di conseguenza, per la copertura dei costi di produzione.

È evidente che per le società che svolgono attività strumentali il fatturato è costituito sostanzialmente dalle spese dell'ente che a volte, come si può vedere dalle tabelle sopra riportate, superano, in termini di impegni contabili, il valore della produzione dello stesso esercizio (Aequa Roma s.p.a e Risorse – R.p.R.). Altro indicatore da tenere sotto osservazione è costituito dal livello di indebitamento raggiunto confrontato con quello del fatturato aziendale: in alcuni dei casi esaminati, tali livelli tendono a coincidere (Roma servizi per la mobilità s.r.l., Fondazione Cinema

¹⁸ Una comparazione con dati del 2004 relativi al "Gruppo Comune di Roma, denominazione antecedente del "Gruppo Roma Capitale", con quelli del 2012, esposti nel presente documento, evidenzia la dinamica di crescita delle dimensioni aziendali di alcune organismi, per citarne alcuni: AMA s.p.a., i cui dipendenti sono passati da 6.272 a 7.966 unità, Risorse – R.p.R. S.p.a, da 162 a 676 unità, Azienda speciale Palaexpo, da 52 a 71 unità, Fondazione Musica per Roma, da 34 a 81 unità. I dati completi sono contenuti nella relazione "Il Gruppo Comune di Roma" del Dipartimento XV "Direzione e coordinamento del "Gruppo Comune di Roma" e per le Politiche Economiche e di Sviluppo, reperibile all'indirizzo internet: https://www.comune.roma.it/PCR/.../cms/.../Gruppo_Comune_di_Roma.doc

per Roma), in altri i debiti superano il valore della produzione (Roma metropolitane s.r.l., Aequa Roma S.p.a., Risorse – R.p.R. S.p.a.).

Queste ed altre criticità, che coinvolgono le forme di finanziamento e le complesse politiche di settore, riguardano le società affidatarie di servizi pubblici locali cruciali per la città, quali i trasporti e i rifiuti, ATAC (Azienda per la mobilità del Comune di Roma s.p.a., gestore del servizio di trasporto) e AMA s.p.a. I livelli di indebitamento, le somme impegnate, le perdite d'esercizio (ATAC), pongono seri problemi di sostenibilità, anche a fronte di livelli di servizio non soddisfacenti.

Con riferimento al servizio di trasporto pubblico e mobilità, l'Agenzia SPL nella già citata Relazione annuale 2013, sottolinea che: *“la bassa attrattività del Tpl [Trasporto pubblico locale] è dovuta, in larga parte alla qualità del servizio offerto, soprattutto per il servizio di superficie; quest'ultimo ha subito una diminuzione della produzione del 25% tra il 2010 e il 2012 e un calo del 13% del numero dei passeggeri trasportati rispetto al 2011. La riduzione dei livelli produttivi si è ripercossa sulle già basse frequenze e sulla regolarità del servizio, ciò associato alla scarsa integrazione fra i mezzi, alla bassa velocità commerciale e alla vetustà della flotta ha provocato un ulteriore abbattimento del livello”*¹⁹.

Nella stessa Relazione annuale, con riferimento ai costi di investimento, gestione e trasporto dei rifiuti e ai costi di termovalorizzazione del combustibile da rifiuti prodotto e a quelli della discarica per i residui di trattamento, l'Agenzia SPL tra l'altro afferma che: *“secondo una stima dell'Ispra (Rapporto Rifiuti 2013), il costo del servizio a Roma sarebbe pari al 6,9% dei costi totali dell'igiene urbana in Italia, per una popolazione che è solo il 4,4% del totale nazionale”*²⁰. Inoltre aggiunge che *“i costi unitari di spazzamento a Roma sono molto elevati rispetto alla media nazionale, sia a causa dell'esistenza di diseconomie di scala, sia perché il tema della città sporca viene affrontato sistematicamente intensificando le frequenze di intervento senza avere di fatto un vincolo di bilancio, in quanto l'obbligo di copertura tariffaria integrale dei costi (per un servizio obbligatorio e gestito in monopolio) consente di trasferire qualunque incremento di costo in tariffa (purché approvato dall'Assemblea Capitolina in Piano finanziario), come avveniva nei meccanismi di finanziamento a piè di lista; tutto ciò ormai al di fuori di un mandato contrattuale”*. Il contratto di servizio tra il Comune di Roma e AMA s.p.a. è infatti scaduto nel 2005 (cfr. tabella pag. 8 del presente testo).

¹⁹ Relazione annuale 2013, cap. 1 Introduzione e considerazioni di sintesi, par. 1.4.2, pag. 9 e segg..

²⁰ Relazione annuale 2013, cap. 1 Introduzione e considerazioni di sintesi, par. 1.4.1, pag. 8 e segg.. L'analisi del servizio svolto dall'Agenzia SPL aggiunge, inoltre, che *“i costi unitari di spazzamento a Roma sono molto elevati rispetto alla media nazionale, sia a causa dell'esistenza di diseconomie di scala, sia perché il tema della città sporca viene affrontato sistematicamente intensificando le frequenze di intervento senza avere di fatto un vincolo di bilancio, in quanto l'obbligo di copertura tariffaria integrale dei costi (per un servizio obbligatorio e gestito in monopolio) consente di trasferire qualunque incremento di costo in tariffa (purché approvato dall'Assemblea Capitolina in Piano finanziario), come avveniva nei meccanismi di finanziamento a piè di lista; tutto ciò ormai al di fuori di un mandato contrattuale”*. Il contratto di servizio tra il Comune di Roma e AMA s.p.a. è infatti scaduto nel 2005: cfr. tabella pag. 8 del presente appunto.

Emerge con evidenza, infatti, come il tema degli affidamenti e dei contratti di servizio, il cui esame consente di stimare la dimensione, la durata, le caratteristiche degli interventi che l'ente intende effettuare attraverso la partecipata, nonché la regolamentazione, in generale, dei rapporti economico patrimoniali intercorrenti, sia cruciale per valutare non solo l'effettivo onere dei servizi esternalizzati sui bilanci dell'ente stesso e i connessi profili di sostenibilità, ma anche l'economicità delle relative gestioni.

Le maggiori criticità si annidano ove gli strumenti contrattuali non vengano opportunamente presidiati in termini di tempestività dei rinnovi e di congruità delle eventuali estensioni dell'ambito dei servizi affidati.

É, infatti, necessario che, soprattutto, laddove il fatturato tende a coincidere con le somme erogate dall'ente, il rapporto tra costi e benefici, l'economicità e la qualità dei servizi resi, nonché la tenuta degli equilibri di bilancio della partecipata affidataria, siano affrontati in sede di negoziazione e monitorati in modo sistematico nel corso dell'esecuzione contrattuale²¹.

²¹ L'analisi dei contratti e dei servizi affidati consente anche, unitamente agli statuti, di apprezzare le caratteristiche delle attività svolte dalle società strumentali all'ente.