

WELFARE, ECONOMIA SOCIALE E SVILUPPO

Collana diretta da MARCO MUSELLA

Federico Pica

Le avventure di un assessore esterno in terra di dissesti

Indagine sulla finanza di un Comune meridionale



G. Giappichelli Editore – Torino

Avvertenza

Il titolo di questo libro è sbagliato. Il contenuto di esso non è il racconto delle mie avventure, come assessore alle finanze ed ai tributi nel Comune di Caserta per il periodo dal luglio 2016 al marzo 2021. Queste “avventure”, come sono costretto a riconoscere, sono banali. Debbo riconoscere, altresì, che il mio errore (il titolo del libro) è effetto di una decisione di tipo estetico: esso mi piace e, se è sbagliato, tanto peggio. Ciò che conta, in fondo, è il riferimento ai *dissesti*; ai dissesti finanziari che il Comune di Caserta è stato costretto a dichiarare, nel 2011 e poi nel 2018 (dissesto bis). Le “avventure” (le disavventure) sono quelle subite dalla Città di Caserta, costretta senza sua colpa e senza ragione ad oneri e a rischi a mio avviso non tollerabili.

Il primo requisito, per uscire da questa disgraziata situazione, è quello di un sussulto di consapevolezza. La mia speranza è quella di avere, comunque, nonostante tutto, contribuito ad esso.

Federico Pica

Prefazione

Vi sono due motivi per considerare con ogni attenzione le vicende attuali della finanza locale, in Italia, sia pure viste a partire dal limitato “caso” del dissesto bis del Comune di Caserta. Anzitutto, i meccanismi della finanza locale, storicamente, sono quelli che hanno determinato, dopo l’“unità” d’Italia, l’arretramento non rimediato dei territori del Mezzogiorno. Come è noto, lo strumento dei dazi di consumo, aggravando pesantemente le condizioni di vita delle famiglie meridionali, ha concorso a produrre l’esodo biblico delle popolazioni meridionali verificato alla fine del diciannovesimo secolo. Lo stesso strumento, unitamente ai dazi sul grano, come studiosi avvertiti già in quegli anni avevano indicato, produce, attraverso l’aumento dei prezzi, l’aumento dei salari ed in tal modo ha compromesso le condizioni dello sviluppo del Sud d’Italia. I dazi (interni ed esterni) sul grano, uniti al funzionamento perverso dell’imposta sul macinato, hanno consentito in una parte d’Italia una forte accumulazione capitalistica, cui corrispondeva l’impoverimento crescente della restante parte del Paese. Nelle attuali circostanze, anche la sola enumerazione delle ragioni del sottosviluppo del Mezzogiorno (delle ragioni dei “divari”) costituisce un “memento” di cui è opportuno prendere buona nota¹.

Nel caso di Caserta, valgono non soltanto le questioni dei meccanismi della finanza comunale ma altresì le questioni della “giustizia”. Occorre ricordare che l’“unità” d’Italia è stata pesantemen-

¹ L’osservazione fondamentale è quella più volte formulata da Nino Novacco, già Presidente della SVIMEZ: le ragioni del divario tra Mezzogiorno e resto d’Italia e gli strumenti per il superamento di esso vanno ricercati non nelle politiche speciali, ma negli strumenti di gestione ordinaria della finanza pubblica.

te prodotta per via giudiziaria, attraverso processi politici che hanno distrutto, nel Mezzogiorno, fino a tutto il 1918, decine di migliaia di famiglie. Ancora alla metà del secolo scorso, in un paesino d'Abruzzo, per dire che un tale era sconsiderato si diceva: parla male di Garibaldi.

Naturalmente, non voglio qui sostenere che siano in atto, oggi, in Italia, processi politici, o comportamenti diffusi che denotino "malevolenza territoriale". Vi sono, tuttavia, errori sistematici, dovuti in qualche caso ad eccesso di protagonismo, che hanno effetti asimmetrici sul territorio, effetti che appaiono cumulativi e non rimediabili.

Tutto ciò dovrebbe renderci più avvertiti, non come meridionali ma come cittadini d'Italia, del fatto che i meccanismi finanziari (l'IRAP; la c.d. TARI; il fondo "perequativo") possono fare assai male e che la "giustizia" va valutata non solo in termini micro, ma altresì in termini di macroeconomia.

Per questi motivi mi sono indotto a scrivere questo testo e ad impegnarmi per vederlo pubblicato, nella speranza che le avvertenze che esso contiene possano essere effettivamente utili.

Federico Pica

Capitolo I

Nozioni di patologia finanziaria dei Comuni. Il caso di Caserta

SOMMARIO: 1. La sofferenza finanziaria. - 2. Il dissesto finanziario. - 3. Il dissesto bis del Comune di Caserta. - *Compendio.*

1. La sofferenza finanziaria

1.1. Al di là della semplicità delle circostanze di fatto, la declinazione degli stati (degli stadi) di sofferenza finanziaria degli Enti locali (e cioè delle Province e dei Comuni, ma non anche degli Enti e dei soggetti che da essi dipendono, a ragione di quanto è stabilito, e non casualmente e non senza danni, nell'art. 244, comma 2, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali TUOEL¹), è complessa.

Le specificazioni possibili dell'espressione "non vi sono i danari per fare quanto si dovrebbe fare", e cioè del riconoscimento di uno stato di sofferenza finanziaria, sono innumerevoli. A partire dalle ragioni, dai rimedi, dalle responsabilità, dagli effetti che costituiscono, o possono costituire, chiave di lettura dell'espressione anzidetta, può giungersi ad individuare una molteplicità di situazioni, con diverso grado di pericolosità e di sofferenza e, conseguentemente, con una diversa possibilità di cura. È come se un medico riconoscesse che il paziente non sta bene: si tratta di

¹ Questa norma esclude le aziende dipendenti dagli Enti locali dai meccanismi concernenti il dissesto finanziario.

un buon inizio, che non è detto sia stato agevole; tuttavia, una diagnosi può essere ancora lontana.

1.2. Il caso più semplice è quello di un debito, che dovrà essere pagato attraverso una procedura che principia con l'emissione, da parte del dirigente responsabile, di un atto denominato "determina". Allorché questo documento pervenga in ragioneria, si rileva che nel "capitolo" pertinente non vi è capienza ("non vi sono i danari").

Occorre dunque, anzitutto, individuare il capitolo pertinente. La dizione "capitolo" fa comprendere che non si fa riferimento al bilancio dell'Ente: questo documento, infatti, è specificato non per capitoli, ma per macro aggregati (missioni e programmi). Queste grandezze sono, a loro volta, specificate in capitoli in un altro documento, il piano esecutivo di gestione (PEG), che è approvato dalla Giunta del Comune sulla base del bilancio ed è affidato dalla Giunta medesima ai dirigenti dell'Ente per la sua esecuzione.

Perciò, occorre individuare, anzitutto, nel PEG, il capitolo "pertinente", cioè il capitolo il cui oggetto sia conforme a quello dei debiti di cui si tratta; occorre, altresì, che vi sia corrispondenza tra l'esercizio (l'anno) cui la spesa è riferita e l'anno in corso, che è quello che, sulla base del PEG, il dirigente è autorizzato a gestire. Se la spesa concerne somme pertinenti rispetto ad anni pregressi, vi è problema: vale, infatti, il principio che non possono assumersi impegni (con determina) a fronte di debiti riferiti ad esercizi pregressi.

Se l'atto di impegno proposto all'Ufficio contabile non trova capienza nel pertinente capitolo del PEG, occorrerà attivare la procedura che è prevista nell'art. 175, comma 9, TUOEL, di variazione del PEG. Occorre, altresì, tenuto conto, tra l'altro, dell'art. 183, comma 8, TUOEL, porre le pertinenti questioni di responsabilità di chi abbia prodotto l'impegno.

È, in ogni caso, possibile che la variazione del PEG non vada a buon fine. Ciò può dipendere dal fatto che detta variazione non trova copertura nel bilancio dell'Ente. In tale caso, occorrerà variare il bilancio.

1.3. Se la variazione del bilancio dell'Ente, a ragione della insufficienza strutturale delle entrate rispetto al fabbisogno di spesa, risulta impossibile, la sofferenza non può essere sanata. In tal caso si pone questione riferita all'ipotesi di dissesto finanziario dell'Ente.

1.4. Negli anni 2016, 2017 e 2018 il bilancio del Comune di Caserta è stato più volte variato per fare fronte ad esigenze relative al finanziamento di spese correnti.

Nel 2016 sono state adottate 5 delibere di variazione del bilancio. Tre di esse hanno ad oggetto l'accertamento di maggiori entrate e la destinazione di esse, sul lato della spesa. Le altre due sono riferite ad un maggior fabbisogno. La più corposa di esse (10 agosto 2016), dell'importo di € 286 mila, consiste in variazioni minori, sul lato della spesa e dell'entrata, che si compensano tra loro.

Nell'anno 2017 risultano 6 variazioni. Tre di esse consistono in maggiori entrate e relativa destinazione; tre, invece, sono destinate a far fronte ad un maggiore fabbisogno di spesa, per complessivi € 1.015 mila.

Nell'anno 2018 risultano 10 delibere di variazione. Sette di esse hanno ad oggetto la sistemazione contabile di maggiori entrate, molto corpose, provenienti da trasferimenti, in corso d'anno, dello Stato e della Regione Campania, di cui è chiesto al Consiglio di prendere atto. Con le altre tre si fa fronte ad un maggiore fabbisogno di spesa. La più rilevante è deliberata il 19 dicembre 2018, che consiste in una delibera di assestamento generale del bilancio. Questa variazione ha impegnato, sul lato della spesa corrente, 66 capitoli, con un minore importo degli impegni pari ad € 4.504.000, a fronte di variazioni positive degli impegni pari a 13.240.000. La variazione è in pareggio in quanto il maggior importo degli impegni di spesa è compensato da un maggiore importo degli accertamenti di entrata. Si noti che la variazione, deliberata il 19 dicembre 2018, si è resa necessaria in quanto i ritardi nella definizione del preventivo 2018, consentiti dall'art. 264 TUOEL, avevano costretto a gestire l'esercizio 2018 sulla base del pluriennale 2017-2019 (seconda annualità).

Nel 2019 risultano 5 delibere di variazione. Tre di esse hanno ad oggetto l'acquisizione dei maggiori entrate. La delibera n. 40 del 30 aprile 2019 ha ad oggetto, invece, una variazione complessiva, sul lato dell'entrate e della spesa, che è in realtà riferita, nelle more dell'approvazione del preventivo 2019, all'annualità 2019 del bilancio pluriennale 2017-2019. Per la parte corrente, sono variati in diminuzione 9 capitoli, per un importo di € 2.236 mila; in aumento 18 capitoli per un importo di € 5.854 mila. Il grosso della variazione è riferito allo stanziamento in uscita di trasferimenti erariali concernenti lo SPRAR (€ 2.426 mila). Una seconda variazione, adottata dal Consiglio il 18 luglio 2019 concerne, per le spese di parte corrente, 20 capitoli di bilancio. Per 11 capitoli si tratta di riduzione del fabbisogno (per un importo di € 1.839 mila). Risultano, invece, incrementi degli stanziamenti per 9 capitoli (per € 877 mila).

Questi dati mostrano che non vi è stata, nella gestione corrente del bilancio, negli anni successivi al 2015, alcuna situazione di sofferenza finanziaria *sul lato della competenza*. Le situazioni riferite alla cassa verificate alla fine del 2017 derivano dai modi in cui è stato posto rimedio – per effetto della lunga, difficoltosa, non fortunata procedura riferita al piano di riequilibrio presentato dal Comune nel 2016 – alla crisi finanziaria di cui al punto 1.1 di Capitolo II (le questioni della cassa sono oggetto di specifico approfondimento nel § 4 del Cap. II).

1.5. Occorre avere chiaro che lo strumento fondamentale, sia in termini di programmazione che di gestione delle attività di un Ente locale, è il bilancio. Questa situazione di fatto non è sul piano logico necessitata: anche se non vi è bilancio, o se il bilancio non è in via di fatto gestibile, le attività di un soggetto, ed anche di un Ente locale, debbono essere svolte. In tal caso, le attività sono rette non dal bilancio, ma dalla cassa, in relazione alla quale può esservi, e dovrebbe esservi, una programmazione di cassa.

La gestione sulla base del bilancio è l'effetto del principio su cui si basa il sistema degli Enti locali. Questo principio è quello delle scelte democratiche dei governi locali: i cittadini, all'interno

dei vincoli stabiliti dalla legge (nazionale e regionale), hanno titolo a decidere, attraverso i meccanismi della rappresentanza politica, in quali modi i *loro* danari debbano essere spesi. La deliberazione annuale, da parte del Consiglio comunale, del bilancio dell'Ente costituisce il luogo in cui queste scelte sono definite.

La sofferenza finanziaria indica, perciò, una condizione in cui il sistema del bilancio va in crisi. Se ciò non fosse, l'ipotesi di cui al punto 1.2 avrebbe comunque in un qualche modo rimedio.

1.6. Rilevano, sul piano ideologico (ed altresì sul piano logico), i principi che la Costituzione della Repubblica d'Italia chiaramente detta. Li indico qui di seguito.

A. L'art. 119, comma 4, della Costituzione stabilisce che le risorse destinate ai servizi pubblici dei Comuni **debbono essere determinati dall'ordinamento finanziario vigente in misura sufficiente** ad assicurare la copertura *integrale* del fabbisogno finanziario che è a fronte delle funzioni pubbliche attribuite dall'ordinamento a detti Enti.

B. Il comma 4, menzionato sub A, rinvia ai commi 2 e 3 del medesimo art. 119: a fronte del fabbisogno normale degli Enti (per ciò che supera detto fabbisogno normale lo Stato è tenuto, ove ve ne sia ragione, a porre in atto interventi speciali, finanziati con "risorse aggiuntive", come è stabilito nel comma 5 del medesimo art. 119) vanno posti "tributi ed entrate propri"; per quegli Enti la cui "capacità fiscale" sia minore rispetto a quanto è necessario per assicurare la copertura integrale del fabbisogno lo Stato istituisce un "fondo perequativo", necessario, appunto, per compensare lo scarto tra le entrate che la "capacità fiscale" dell'Ente assicura e quel livello di esse che consenta la piena copertura del fabbisogno.

C. La determinazione della struttura del sistema tributario italiano, considerato nel suo complesso (compresi, cioè, i tributi locali), è attribuita per norma costituzionale allo Stato. L'art. 117, comma 2, lett. e) afferma la competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario dello Stato; lo stesso articolo, al comma 3, attribuisce allo Stato la competenza concorrente in materia di coordinamento del sistema tributario. Lo Stato ha,

inoltre, competenza esclusiva in ordine alle questioni della perequazione delle risorse finanziarie. Vale l'art. 23 della Costituzione, in forza del quale l'ordinamento dei tributi va determinato con legge.

D. Le entrate tributarie degli Enti locali sono determinate sulla base dei criteri di cui all'art. 53 della Costituzione, che valgono per il sistema tributario considerato nel suo complesso. A parità di capacità contributiva del contribuente vale il principio di un uguale importo dei tributi, salvo che, ad esempio, un maggiore livello di essi costituisca effetto di un più elevato livello di servizi che gli Enti di cui si tratta (i Comuni) assicurino. Rileva, altresì, il criterio dettato nello stesso art. 53, comma 2, che è quello della progressività nel trattamento fiscale dei contribuenti.

E. Il principio dell'uguaglianza di trattamento, sul lato delle entrate e sul lato dei servizi, deve essere coniugato, come è stabilito nell'art. 5 della Costituzione, con quello dell'autonomia delle collettività locali ordinate nell'Ente Comune. Ciò comporta che può esservi un più elevato livello dei tributi ove esso abbia a fronte un più elevato beneficio, sul lato della spesa.

1.7. I principi indicati nel punto 1.6 di questo scritto hanno alcune evidenti implicazioni, riferite anche al "caso" di Caserta.

I. I cittadini di Caserta *hanno diritto*, come la Costituzione stabilisce, ad un livello di servizi corrispondente a quello "normale" a fronte di una "pressione fiscale" non superiore a quella applicata sui cittadini di consimili collettività. Anche la definizione e gestione delle procedure concernenti il dissesto deve, perciò, svolgersi contemperando gli interessi dei creditori dell'Ente e dei cittadini di esso, in modo tale che i principi indicati nel punto 1.6 non siano compromessi.

II. L'affermazione di un "trasferimento implicito" dei costi della finanza pubblica, per effetto del quale il fabbisogno finanziario la cui copertura integrale è stabilita dall'art. 119, comma 4, della Costituzione grava per una qualche parte a carico di altre collettività, è gravemente fuorviante. Le collettività a minore ricchezza mostrano un più basso livello di capacità fiscale per il sem-

plice motivo che, complessivamente, i cittadini che in esse risiedono sono più poveri. Ciascun singolo cittadino di una collettività povera, a parità di capacità contributiva, paga (o dovrebbe pagare) le medesime imposte – salvo il caso di una diversa dotazione di servizi – rispetto a quelle applicate nelle collettività ricche. Ciascuno paga in base alla sua personale ricchezza, o povertà. Ne deriva, data la diversa distribuzione della ricchezza, un diverso livello di entrate, nei diversi Enti, che lo Stato (e cioè non soltanto i cittadini delle collettività ricche, ciascuno dei quali paga, o *dovrebbe pagare*, come quelli delle collettività povere, in base alla sua personale ricchezza), è tenuto a compensare. I maggiori costi sono posti a carico di tutti i contribuenti, compresi quelli più ricchi appartenenti a collettività più povere. Si è confuso, in Italia, sciaguratamente tra distribuzione personale e distribuzione territoriale della ricchezza (e dei tributi).

III. Ove anche il sistema fiscale fosse informato al criterio della regressività (il che peraltro ampiamente accade in Italia), ciò potrebbe non bastare, date le differenze di reddito pro capite verificate tra Sud e Nord del Paese, per produrre nelle zone povere un gettito equivalente a quello che si ottiene, applicando una minore pressione fiscale, nelle zone ricche d'Italia.

IV. Nel contesto delle norme costituzionali vigenti la perequazione è un impegno dello Stato, peraltro stabilito dalla Costituzione. Le risorse che sono oggi erogate dallo Stato, in misura in realtà risibilmente insufficiente, sotto l'imbarazzante locuzione di "fondo di solidarietà comunale", sono risorse sottratte non alle collettività, ma a ciascun singolo contribuente – compresi, evidentemente, a parità di reddito quelli residenti nelle zone povere d'Italia –. Che lo Stato raccolga queste risorse attraverso l'incongruo mezzo di avocare a sé parte del gettito IMU raccolto nei territori non sposta *in alcun modo* il sistema delle responsabilità e dei diritti che la Costituzione della Repubblica d'Italia prescrive.

V. Vi è questione riferita all'evasione. L'art. 119 della Costituzione concerne la capacità fiscale degli Enti, che è definita (che va definita) al lordo dell'evasione. La questione concerne sia le zone povere che quelle ricche d'Italia.

1.8. Vi è, dunque, ed anzi supponiamo vi sia (anche se ciò non si riscontra in concreto), un sistema fiscale perfetto, tale che ciascun contribuente concorre alle spese pubbliche locali in ragione della sua propria ricchezza. Questo sistema produce, nei diversi contesti, un diverso livello di entrate, sicché gli Enti risultano dotati di una diversa “capacità fiscale”. Allorché la capacità fiscale sia insufficiente a permettere agli Enti di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”, spetta allo Stato, con legge, di “istituire un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità contributiva per abitante”.

Invece, il sistema che nel concreto è applicato in Italia non è effettivamente ordinato secondo le regole che la Costituzione indica. Parte sostanziale dei guai, anche per quanto concerne lo specifico di Caserta, è prodotta dal legislatore nazionale, che ha operato in questi anni in violazione sistematica delle regole costituzionali di cui all’art. 119, ed anche degli artt. 3 e 53, della Costituzione, come è mostrato in Capitolo III.

Tuttavia, ove anche questi fatti, che hanno prodotto l’arretramento della parte meno difesa e più bisognosa d’Italia² (i “divari”), non si fossero verificati potrebbero sussistere ipotesi nelle quali siano in atto situazioni di sofferenza finanziaria. Ad esse si è ritenuto si potesse rimediare con gli istituti del riequilibrio finanziario e del dissesto.

2. Il dissesto finanziario

2.1. In Italia, la principale causa di crisi finanziaria dei Comuni meridionali, a mio avviso, è un sistema nel quale le risorse degli Enti, corrispondenti alla loro capacità fiscale e cioè al livello “normale” di gettito dei tributi, non sono sufficienti a con-

² Anche in questo aveva ragione il Presidente della SVIMEZ Nino Novacco: non l’inconsistenza della legislazione speciale a favore del Mezzogiorno, ma il funzionamento ordinario del sistema produce l’aggravarsi dei divari, in Italia.

sentire il finanziamento integrale del livello indispensabile dei servizi. Il minore livello della capacità fiscale non è compensato da un fondo perequativo sufficiente all'impegno di cui al comma 4 dell'art. 119 della Costituzione, ma da una maggiore pressione fiscale nei territori deboli. Dovrebbe essere inutile (ma è invece necessario) avvertire che per pressione fiscale si intende il rapporto tra tributi e reddito. Nel concreto, l'assunto da me proposto è dimostrato, per il caso di Caserta, nel Capitolo III di questo scritto.

In questo contesto va letto l'art. 244, comma 1, TUOEL: si ha stato di dissesto finanziario "se l'Ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili". Occorre tenere conto, al riguardo, del disposto dell'art. 117, comma 2, lett. e) ed m), della Costituzione: spetta alla legislazione esclusiva dello Stato stabilire i meccanismi di perequazione delle risorse finanziarie da attribuire agli Enti (lett. e) e determinare "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m).

L'accento è dunque posto sul *livello dei servizi*: occorre che le risorse disponibili ai Comuni risultino sufficienti a garantire il finanziamento integrale di quel livello dei "servizi indispensabili" che possa essere qualificato come "essenziale".

2.2. In un sistema che corrisponda alle regole della Costituzione l'insufficienza dei mezzi può essere effetto di difficoltà nella gestione delle risorse, o anche di errori pregressi. Possono darsi due diverse ipotesi:

- I. nella gestione corrente accade che le spese predeterminate (quelle a cui l'Ente non può sottrarsi) superano le risorse disponibili; si determina in tal caso uno squilibrio, che è rilevato nelle sedi che l'ordinamento prevede, e cioè:
 - a) non si è nelle condizioni di deliberare il bilancio secondo le regole che l'art. 162, comma 6, TUOEL, stabilisce (pareggio finanziario complessivo; c.d. pareggio di situazione economica);

- b) in sede di verifica degli equilibri di bilancio, quale è stabilita nell'art. 193, comma 2, TUOEL, non si è nelle condizioni di ripristinare il pareggio della gestione finanziaria o/e di ripianare debiti fuori bilancio che l'Ente sia tenuto a riconoscere;
- II. risulta per gli esercizi pregressi un disavanzo che non è sanabile, per la sua dimensione, ripartendolo su tre esercizi, come l'art. 193, TUOEL, già menzionato, consente: il significato ultimo del disavanzo (di amministrazione) rilevato nel rendiconto è quello che i debiti dell'Ente, al 31 dicembre dell'anno cui il rendiconto si riferisce, debiti in cui consistono i residui passivi risultanti da esso, sono superiori alle risorse, che consistono nel fondo cassa al 31 dicembre e nei crediti (residui attivi), tenuto conto della situazione dei "fondi" (cfr. il Cap. IV).

2.3. Le dimensioni della sofferenza finanziaria, mostrate dalla insufficienza dei servizi (cfr. il punto 2.1) e/o dal disavanzo del bilancio preventivo (punto 2.2, sub I) e/o dal disavanzo di amministrazione (punto 2.2, sub II) possono essere tali che non vi sia ad esse rimedio. In tal caso, il Consiglio è tenuto a dichiarare il dissesto finanziario del Comune. Ove non lo faccia, esso incorre in responsabilità e sanzioni. La sanzione consiste, fra l'altro, nello scioglimento dell'organo consiliare.

Vi è, tuttavia, un altro ed estremo rimedio, che consiste nelle procedure del "piano di riequilibrio pluriennale": è consentito agli Enti di fare fronte ai debiti e al disavanzo in un periodo di 10 anni, fruendo di una anticipazione (fondo di rotazione) dello Stato. Di esso è ampiamente discusso nei Capitoli VII e VIII di questo testo.

2.4. L'impianto delle norme e le difficoltà del rapporto tra il Comune di Caserta e la Corte dei conti hanno prodotto, in questi anni, un ulteriore caso di dissesto, per così dire iatrogeno³. Si ricorre al piano pluriennale di riequilibrio allorché è verificata la

³ Il medico ha, cioè, "ucciso" il paziente.

sussistenza delle condizioni di dissesto che il piano, dunque, dovrebbe consentire di superare. A questo fine lo Stato, attraverso la Cassa depositi e prestiti, stanziava ed erogava cospicue somme.

Nel caso di Caserta il Commissario straordinario, con la delibera n. 70 del 18 maggio 2016 con cui approva l'ipotesi del piano di riequilibrio ex art. 243 bis TUOEL, riconosce le condizioni di dissesto (cfr. il punto 1.1 del Cap. II), proponendo, in luogo di esso, *sulla base di indicazioni del Ministero dell'interno*, l'ipotesi del piano di riequilibrio.

Preso atto di ciò, l'Amministrazione ordinaria subentrata nel luglio 2016 fa propria la decisione di fare ricorso al piano di riequilibrio e, nei tempi stretti consentiti dalla norma (in realtà, meno di un mese), ne definisce i contenuti. Il piano è approvato dal Consiglio comunale di Caserta il 10 agosto 2016 e trasmesso al Ministero dell'Interno. Il Ministero dell'Interno lo sottopone a verifica, con impegnativa interlocuzione con il Comune, lo approva con prescrizioni e lo trasmette alla Corte dei conti nell'ottobre 2016.

Inizia a questo punto una lunga fase di esame, in cui il Comune è costretto più volte a richiedere un maggiore termine nel quale produrre gli ulteriori impegnativi approfondimenti richiesti. La vicenda si conclude con la definitiva bocciatura del piano da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti nel 2018 e la successiva dichiarazione di dissesto, intervenuta il 23 aprile 2018. La situazione produce un evidente imbarazzo per il fatto che, per legge, l'istruttoria del "piano" è attribuita al Ministero dell'interno che, nel caso di specie, ha valutato come pienamente idoneo a superare la situazione di crisi il "piano" proposto dall'Ente.

2.5. Intendo sostenere in questo scritto, tra l'altro, che il lavoro (il solerte impegno) della Corte dei conti, durato dall'ottobre 2016 all'aprile 2018, ha avuto, per il protrarsi del tempo, l'effetto che la "ragione" della richiesta di accesso al percorso del piano di riequilibrio, per effetto di rimedi posti in atto dalla Amministrazione ordinaria dell'Ente, era venuta meno. Nell'aprile 2018 non vi era, cioè, ragione per dichiarare il dissesto. Vale, tuttavia, il punto che, a torto o a ragione, la Corte era impegnata a valutare il

piano prodotto il 10 agosto 2016 e sia pervenuta, in ordine ad esso, ad una conclusione non favorevole. L'effetto di ciò, **in modo automatico**, è stato quello del secondo dissesto del Comune di Caserta. L'art. 243 quater, comma 7, del TUOEL stabilisce, infatti, che il diniego nell'approvazione del piano comporta, senza che occorra alcun altro approfondimento, l'obbligo dell'Ente di deliberare lo stato di dissesto finanziario.

Può ora osservarsi (per quanto ciò appaia del tutto futile) che proprio la presenza di questa norma avrebbe richiesto la maggiore attenzione (maggiore attenzione) ed una disposizione d'animo ben diversa da quella in effetti mostrata. È quanto mi riprometto di dimostrare nei Capitoli VII e VIII di questo scritto. Ritengo, al riguardo, che la Corte dei conti sia partita da un pregiudizio, concettualmente sbagliato, e che rispetto ad esso non vi sia stato, nonostante evidenti manifestazioni di perplessità, correzione adeguata. Per queste affermazioni rinvio ai Capitoli VII e VIII, già menzionati.

3. Il dissesto bis del Comune di Caserta

3.1. Il Comune di Caserta ha dichiarato dissesto, come era tenuto a fare, con delibera del Consiglio comunale n. 28 del 23 aprile 2018, a distanza di sette anni di altra deliberazione di dissesto, avvenuta il 24 ottobre 2011 (primo dissesto). In questo scritto si discuterà ampiamente delle condizioni finanziarie in atto all'aprile 2018, dei comportamenti e delle questioni che hanno condotto all'esito infausto consumato con il dissesto bis. In questo paragrafo 3 intendo mostrare che ad aprile 2018 non erano verificate le condizioni che l'art. 244, comma 1, TUOEL indica come "ragione" dell'istituto.

3.2. Si ha dissesto finanziario, secondo la norma indicata, in due ipotesi:

- a) allorché l'Ente non possa garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili;

b) allorché sussistano nei confronti dell'Ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non possa farsi validamente fronte con i rimedi che sono previsti dall'ordinamento.

Per quanto concerne l'ipotesi di cui al punto a), sembrerebbe che in un sistema finanziario in cui la sanzione estrema che è posta a carico, per le sue pretese colpe, di una collettività locale è riferita alla incapacità del governo di essa di rendere disponibili "funzioni e servizi indispensabili"; in un sistema finanziario in cui l'entità delle risorse di cui gli Enti debbono poter disporre dipende dal fabbisogno di spesa necessario a finanziare integralmente le funzioni attribuite dall'ordinamento agli Enti medesimi (fabbisogno e funzioni determinati al **livello normale**, come risulta dal combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'art. 119 della Costituzione); a distanza di ben otto anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha introdotto le norme in oggetto, ed allorché è comunque affermata nello stesso testo costituzionale la competenza dello Stato a determinare "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (cfr. l'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione), **si abbia contezza** di quali siano i servizi indispensabili e quale ne sia il livello essenziale. Il fallimento del c.d. federalismo fiscale è ben attestato dal fatto che dopo decenni di confuso lavoro su questi elementi non risulta alcun *vero* progresso.

3.3. Ancora con riferimento al punto a) di § 3.1, è giusto ed opportuno ricordare che non conosco alcun caso in Italia, per tutti gli innumerevoli anni in cui la norma è stata vigente, di Ente locale costretto a dichiarare il dissesto in ragione della situazione indicata nel medesimo punto a). Ciò fra l'altro ben testimonia sulla qualità del controllo esercitato, nei medesimi anni, dalla Corte dei conti. Il Comune di Napoli, nel 1993, **non** è stato costretto a dichiarare dissesto a ragione della crisi grave delle aziende di trasporto pubblico; altrettanto vale, in tempi più recenti, per le questioni dei rifiuti a Roma. Peraltro, non vi è al-

cuna ragione in forza della quale, per il caso di Caserta, le questioni di cui al punto a) si pongano, né esse sono state poste da alcuno.

3.4. Quanto fin qui ho rappresentato riporta al punto b) di § 3.1: il dissesto bis del Comune di Caserta, nell'aprile 2018, era prodotto (sarebbe stato giustificato) da una situazione nella quale sussistevano, nei confronti dell'Ente, "crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non potesse farsi validamente fronte".

Il punto è quello che il Comune di Caserta, nell'intervallo di tempo intercorso tra la richiesta di accesso al piano di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243 bis e seguenti TUOEL, aveva provveduto a sanare con le sue proprie forze quelle debenze finanziarie che avevano prodotto la necessità di ricorso al "piano".

3.5. Negli anni dal 2015 al 2018 risultano riconoscimenti di debito, da parte del Consiglio Comunale, nella misura mostrata nella tabella che segue.

Tabella 1. – I debiti fuori bilancio

	2015	2016	2017	2018
Articolo 194 T.U.E.L.				
- lettera a) sentenze esecutive	62.842,96	3.958.435,48	242.983,73	0
- lettera b) copertura disavanzi	0	0	0	0
- lettera c) ricapitalizzazioni	0	0	0	0
- lettera d) procedure espropriativa/occupazione d'urgenza	0	0	0	0
- lettera e) acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa	92.152,94	557.791,79	500.000,00	0
Totale	154.995,90	4.517.227,27	742.983,73	0

La Tabella 1 mostra effettivamente, per l'anno 2016, una situazione di stress finanziario. La situazione è, tuttavia, risolta nel 2017, per effetto delle azioni poste in campo dal Comune (prevalentemente, la riduzione delle spese di personale: cfr. Capitolo II, Tabelle 1 e 2). Nel 2018 non vi sono riconoscimenti di debiti, anche perché la competenza in ordine ad essi è trasferita all'OSL. Altrettanto accade nel 2019 e nel 2020.

3.6. Risultano, ad aprile 2018, cospicue pretese non soddisfatte concernenti debiti dell'Ente riferiti al dissesto 2011 (primo dissesto). Queste pretese avrebbero potuto (avrebbero dovuto) trovare soddisfazione attraverso i particolari meccanismi finanziari previsti negli artt. 268 bis e ter TUOEL.

In realtà, la questione centrale posta dalla Sezione di controllo della Corte dei conti di Napoli, questione risolta dalle Sezioni riunite della Corte nel senso proposto dall'Ente, concerne la separatezza dei modi di soddisfacimento dei debiti di cui al dissesto 2011 rispetto ai debiti riferiti alla richiesta di riequilibrio del 2016. È discusso ampiamente di questo tema nei Capitoli VII e VIII di questo scritto. Poiché è riconosciuto (dalla medesima Corte dei conti) che le debenze di cui al dissesto 2011 andavano gestite in modo separato, attraverso il percorso di cui agli artt. 268 bis e ter che ho menzionato, restava la situazione di cui al piano di riequilibrio. Essa, nel 2018, non mostra debiti cui l'Ente non potesse far fronte. Perciò, come intendo dimostrare in queste pagine, il dissesto bis che è stato imposto al Comune di Caserta non era e non è giustificato.

Compendio. *Principali proposizioni contenute nel Capitolo I*

1. La finanza dei Comuni è regolata dal bilancio: per mezzo di esso la collettività ordinata nell'Ente decide, attraverso le regole della democrazia rappresentativa, le finalità di spesa alle quali le risorse disponibili vanno attribuite.

Si ha sofferenza finanziaria allorché nel bilancio, o per dire meglio nel Piano esecutivo di gestione (PEG) che ne costituisce

specificazione, le risorse disponibili per una certa finalità di spesa sono insufficienti rispetto al fabbisogno. Questa situazione può essere risolta attraverso variazioni del bilancio o anche attraverso appropriata gestione del disavanzo, secondo le regole stabilite nell'ordinamento (art. 193 e 194 TUOEL). Se, strutturalmente, la situazione di sofferenza non può essere superata attraverso gli strumenti predisposti dall'ordinamento il Consiglio è tenuto a dichiarare lo stato di dissesto finanziario del Comune.

2. Un primo indicatore di una situazione di sofferenza finanziaria è la necessità dell'Ente di riconoscere debiti contratti in violazione delle norme contabili. Per il caso di Caserta, per gli anni a partire dal 2017 questo indicatore non denuncia ipotesi di sofferenza.

3. La principale ragione di sofferenza finanziaria per gli Enti locali del Mezzogiorno consiste nella non corretta implementazione, da parte dello Stato, delle regole di cui all'art. 119 della Costituzione. Ciò specificamente e fortemente vale per il caso di Caserta. Anche con riferimento ad esso l'assunto dei "federalisti" di un "trasferimento implicito" a carico di altre collettività è fuorviante. La dimostrazione di questo assunto è recata nel Capitolo III di questo scritto.

4. La "ragione" del dissesto è quella che l'Ente non è nelle condizioni di assicurare alle collettività amministrate i "servizi indispensabili". Ciò può verificarsi anche (e non soltanto) nel caso in cui le risorse finanziarie non consentano ad esso di far fronte al fabbisogno. Invece il dissesto bis di Caserta, dichiarato nel 2018, come intendo mostrare in questo libro, è "iatrogeno".

5. L'art. 244 TUOEL, con riferimento a dati contabili, stabilisce che vi sono le condizioni del dissesto allorché l'Ente non è nelle condizioni di fare fronte ai suoi impegni di spesa: in tal caso sussistono crediti di terzi che non possono essere soddisfatti con i rimedi che l'ordinamento indica (artt. 193 e 194 TUOEL). Nel

caso di Caserta questa condizione non si verifica: nel 2018, anno in cui il dissesto è dichiarato, risulta un avanzo di situazione economica (entrate correnti meno spese correnti ed ammortamento dei mutui). Non risultano, con riferimento al rendiconto, “debiti” cui l’Ente non sia stato in grado di far fronte.

Capitolo II

La gestione finanziaria del Comune di Caserta per gli anni dal 2016 al 2019 (accertamenti, impegni; riscossioni, pagamenti; cassa; residui)

SOMMARIO: 1. Le entrate e le spese di parte corrente. - 2. La gestione dei residui. - 3. I Titoli I e III delle entrate. - 4. Le questioni della cassa. - 5. Il risanamento finanziario del Comune di Caserta. - 6. Alcune considerazioni di ordine personale. - *Compendio.*

I. Le entrate e le spese di parte corrente

1.1. Il punto di partenza con il quale l'Amministrazione ordinaria del Comune di Caserta ha dovuto confrontarsi a partire dal luglio 2016 è mostrato dalla delibera 70 del 18 maggio 2016 del Commissario straordinario del Comune. In questa delibera, in cui era stato deciso - tenuto conto di valutazioni del Ministero dell'interno - il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale ex art. 243 bis del TUOEL, veniva dichiarata la situazione di crisi finanziaria dell'Ente sulla base delle indicazioni che seguono:

“ • con l'approvazione del rendiconto di gestione anno 2015, avvenuta con deliberazione del Commissario Straordinario n. 69 del 18/05/2016, è stato accertato un disavanzo di amministrazione pari ad € 6.783.178,84;

• con deliberazione di C.S n 13 del 25/07/2015 era già previsto, per l'anno 2016, un recupero del disavanzo della quota trentennale, ai sensi Articolo 3, comma 16, del Decreto legislativo n. 118 del 2011, pari ad € 842.584,39;

- con deliberazione di C.S. 37 del 7/08/2015 era già previsto che per l'anno 2016 fosse ricompresa la somma di € 2.983.127,62 derivante dal disavanzo di amministrazione anno 2014;

- il disavanzo di amministrazione totale da recuperare nell'esercizio finanziario 2016 è pari ad € 10.608.890,85;

- i fondi vincolati alla data del 31/12/2015 sono pari ad € 9.115.854,34 e formano, come indicato dalla Corte dei conti sezione regionale di controllo per la Campania, disavanzo sostanziale.

Viste

- le dichiarazioni dei debiti fuori bilancio dei responsabili dei servizi, che ammontano ad € 1.744.693,50, da ricoprire nel bilancio di previsione 2016;

- la sanzione applicata, per il mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno 2013, per € 1.280.000,00.

Per quanto sopra premesso, la somma complessiva da ricoprire nel bilancio di previsione 2016/2018 è pari ad € 22.749.438,69¹.

Si prendeva atto, altresì, del fatto che “nonostante i numerosi provvedimenti adottati da questa gestione commissariale, finalizzati, da un lato, al contenimento delle spese e, dall'altro, all'accertamento e alla riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie, la situazione così rappresentata è tale da non rendere sufficienti per il suo superamento le misure di cui agli artt. 193 e 194 del D.Lgs. n. 267/20001”.

Perciò, nel giugno 2016 la situazione finanziaria dell'Ente, ove il rimedio del piano di riequilibrio non fosse andato a buon fine, avrebbe prodotto, per espresso riconoscimento del Comune, la necessità di dichiararne il dissesto finanziario. Infatti, l'art. 244, comma 1, TUOEL stabilisce che si ha stato di dissesto ove esistono “nei confronti dell'Ente crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non possa farsi validamente fronte con le modalità di cui all'art. 193, nonché con le modalità di cui all'art. 194”.

¹Questo importo è successivamente rideterminato, con riferimento alla richiesta di riequilibrio, in € 24,69 milioni.

1.2. Ove l'ipotesi di piano di riequilibrio fosse andata a buon fine, i debiti di cui alla delibera 70 sarebbero state sanati sulla base di un piano della durata di *10 anni*, finanziato attraverso l'anticipazione dello Stato prevista nell'art. 243 ter TUOEL. I rimborsi delle anticipazioni corrisposte all'Ente avrebbero dovuto essere finanziati attraverso gli interventi di risanamento che esso era tenuto a porre in atto.

1.3. Sulla base di argomentazioni che sono presentate nel Capitolo VIII, il piano di riequilibrio proposto dal Comune di Caserta è stato rigettato dalla Corte dei conti, il che ha costretto il Consiglio dell'Ente a dichiararne lo stato di dissesto finanziario.

Gli effetti del dissesto, tra l'altro, consistono:

- nel trasferimento all'OSL dei residui attivi e di passivi al 31 dicembre 2017;
- nel trasferimento all'OSL di residui attivi e passivi riferiti a fondi vincolati; in ordine ad essi si pongono specificamente questioni che sono discusse nel Capitolo IV di questo scritto.

Il dissesto produce altresì l'obbligo dell'Ente di fissare al livello massimo le aliquote e le tariffe dei tributi e vincoli stringenti riferiti alle spese. **Per effetto del dissesto, pertanto, l'Ente perde parte sostanziale della sua autonomia finanziaria.**

1.4. Negli anni 2015 e 2018 l'importo delle spese e delle entrate correnti, per competenza, mostra i valori di cui al Prospetto 1. Essi risultano dalle relazioni a consuntivo dei revisori dei conti. Il Prospetto 1 mostra, per competenza, una riduzione, dal 2015 al 2018, delle spese correnti pari a 3,9 milioni di euro (- 5,2%). Risulta altresì, per competenza, un significativo incremento delle entrate correnti (+ 5,3%).

Per effetto di ciò e degli altri provvedimenti adottati dall'Amministrazione dell'Ente, così come mostrati in Tabelle 1 e 2 (cfr. p. 71), con buona pace (si fa per dire) della Corte dei conti, che