

Manovra estiva. Non è chiaro che cosa accade in caso di controllo congiunto, e quando il Comune non rispetta i vincoli

Partecipate al rebus dipendenti

Molti nodi applicativi sull'estensione delle norme previste per gli enti proprietari

Norma controversa

La nuova disciplina introdotta dalla manovra d'estate e le incertezze applicative

IL PRINCIPIO

- ① I vincoli nella gestione del personale previsti per gli enti locali si estendono alle società partecipate

I DUBBI

- 1 Qual è la regola di riferimento in caso di controllo congiunto da parte di più enti, disciplinati da norme diverse?
- 2 Che cosa accade quando l'ente locale di riferimento incorre nel blocco delle assunzioni per non aver rispettato il patto di stabilità?

LE CONSEGUENZE

Dopo l'estate verrà applicato anche il Patto di stabilità. Il blocco del turn over può creare rischi sul rispetto dei contratti di servizio

Stefano Pozzoli

Le modifiche introdotte nell'articolo 18 della legge 133/2008 dalla manovra estiva 2009 estendono, in linea con gli orientamenti già espressi dall'articolo 23-bis del Dl 112/2008, alcuni vincoli propri degli enti locali anche alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara. La stessa estensione si verifica per le aziende che producono servizi strumentali ai sensi dell'articolo 13 della Bersani.

Alle società partecipate si estendono dunque due vincoli. Da subito, i limiti alle assunzioni, in ragione del regime che si applica alla capogruppo (si veda il Sole del 27 luglio). A partire dal 30 settembre (o da quando verrà emesso il decreto dell'Economia chiamato a illustrare le modalità di applicazione per le società) anche i vincoli di Patto di stabilità interno.

Di fatto, quindi, il maxi-emendamento affronta il tema che avrebbe dovuto disciplinare, nel rispetto dell'articolo 23-bis, comma 10 del Dl 112/2008, l'atteso (e mai emanato) regolamento sui servizi pubblici locali.

La strada imboccata, però, da una parte si presta a incertezze interpretative, dall'altra suscita non poche perplessità di merito.

Un dubbio riguarda le società sottoposte a controllo congiun-

to. Cosa accade, in sostanza, se non c'è una amministrazione controllante, ma la società è retta da un Patto di sindacato tra più enti locali? Quale sono le regole di riferimento che dall'ente locale "passano" alla società partecipata? Il caso è tutt'altro che infrequente, e un chiarimento sarebbe opportuno.

Un secondo problema interpretativo riguarda l'entità del rinvio alle norme sul personale dell'ente controllante. Ci si chiede se la norma si riferisce solo al vincolo a cui sono sottoposti gli enti locali (differente a seconda della dimensione, sopra o sotto i 5 mila abitanti) oppure anche alle sanzioni che scattano in caso di mancato rispetto del Patto. In altre parole, se la società è controllata da un Comune che non ha rispettato il Patto, vale anche per la partecipata il divieto assoluto di assunzioni a qualsiasi titolo? La questione non è oziosa perché, trattandosi di aziende di servizi, non potere neppure sostituire chi sia andato in pensione potrebbe comportare una riduzione significativa delle prestazioni.

Oltre a ciò, sono le soluzioni proposte a mostrare nei complessi problemi operativi. Il vincolo alle assunzioni applicato ad ogni singola società può essere motivo di gravi disservizi, ed anche di eccessive limitazioni all'agire della società e dell'ente controllante, e configura una disparità di trattamento tra enti che hanno attuato un processo di esternalizzazione (magari perché richiesto dalla normativa), che viene penalizzato, e chi non lo ha fatto (in certi casi in violazione di legge).

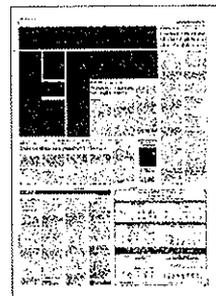
Per chiarirsi, un conto è permettere al Comune di fare scelte

come la riduzione del personale della azienda di rifiuti perché intende aumentare gli autisti nella società di trasporto pubblico locale (analogamente a quanto può fare con l'anagrafe ed un altro servizio); diverso è costringerlo a cristallizzarsi nell'esistente. Di fatto si preclude, in tal modo, ogni possibilità di riorganizzazione del gruppo ente locale, il che non solo è l'esatto contrario di ciò che serve, ma è fortemente lesivo dell'autonomia del Comune.

Oltre a ciò, l'introduzione di "un Patto di stabilità per ogni azienda", come sembra prefigurarsi, può produrre effetti paradossali e dannosi, costringendo ad esempio a non effettuare investimenti nel settore idrico, dove magari sono necessari, e permettendo invece di farli in una forse superflua azienda di servizi strumentali.

Non è ciò di cui gli enti hanno bisogno. Meglio sarebbe attendere l'approvazione del nuovo Codice delle autonomie e ragionare a livello di bilancio consolidato. Se invece l'intento è quello di vietare gli affidamenti diretti, è meglio farlo direttamente evitando questo stillicidio di norme che creano incertezza tra gli operatori.

Foto: P. B. / CONTRASTO



Enti locali. Corte dei conti Lombardia

Per i comuni solo società «istituzionali»

Stefano Pozzoli

Le norme sulle aziende partecipate continuano a suscitare dubbi interpretativi nel mondo degli enti locali. In particolare sono molti i comuni che non si rassegnano all'idea di non poter più fare gli imprenditori e che quindi hanno dubbi e perplessità su come vada interpretato il divieto ai comuni fino a 30mila abitanti di costituire società. Sul significato di questa norma alcuni comuni hanno proposto un quesito a Corte dei Conti.

La sezione per la Puglia ha risposto al comune di San Giorgio Jonico che domandava se potesse continuare a mantenere la sua società che gestiva il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti (del. 56/PAR/2010). La tesi della sezione Puglia è che l'articolo 23 bis del decreto legge n. 78 del 2010, in quanto legge di carattere speciale, prevale e quindi non può essere modificato da una norma di natura generale, che per altro persegue finalità di finanza pubblica, e perciò diverse da quella di gestione dei servizi pubblici locali. Un'interpretazione che di fatto limita in modo radicale l'efficacia dell'intervento della manovra 2010 in tema di riduzione delle società.

Sul tema, sempre caldo, interviene adesso la sezione di controllo per la Lombardia, da sempre punto di riferimento su questi temi, con un parere del 22 luglio ma depositato in questi giorni. Il comune di Castel Rozzone chiede, in particolare, se è possibile all'ente partecipare ad una società di «progettazione, sviluppo e realizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili e di commercializzazione dell'energia prodotta».

Diciamo subito che la Cor-

te lombarda ritiene che per il comune non sia ammissibile partecipare a tale società, in quanto la normativa prevede «la necessità che il ricorso allo strumento societario sia circoscritto a reali necessità ed esigenze», tra le quali non vi è certo la produzione di energia. La sezione Lombardia condivide, nella sostanza, il fatto che l'articolo 14, comma 32, è una norma di carattere generale e quindi che non prevale in tutti quei casi «nei quali sia lo stesso legislatore, nazionale o regionale, a prevedere che specifiche attività siano svolte per il tramite della partecipazione a società di capitali».

Sottolinea però che l'inten-

IL PARERE

Partecipazione ammessa per realizzare gli scopi che caratterizzano l'amministrazione. No a forme ibride

to del legislatore è quello di ridurre ai casi veramente indispensabili il ricorso a società, anche perché, non di rado, queste sono state funzionali «unicamente al rispetto formale (e non sostanziale) dei vincoli di finanza pubblica, quali quelli derivanti dal Patto di stabilità interno o dai limiti di assunzione di personale». Il dito è puntato, in altre parole, verso le società strumentali e quelle ancora di più difficile classificazione. E, in particolare, contro quelle aziende, come le così dette società patrimoniali o immobiliari, che spesso non sono nelle condizioni di agguerrimento ai cittadini.

«RIPRODUZIONE RISERVATA»



Stop agli interventi straordinari

Contratti «equi» per sostenere i conti delle società

Stefano Pozzoli

1276 Una delle norme più importanti per gli enti locali dettata dalla manovra approvata giovedì al senato è il divieto di procedere alla ricapitalizzazione delle società che abbiano subito perdite per tre esercizi consecutivi, fissato dall'articolo 6, comma 19 (si veda anche Il Sole 24 Ore del 12 luglio).

La nuova regola vuole anzitutto evitare che con ricapitalizzazioni e con altri trasferimenti straordinari si incorra nel divieto di erogare aiuti di stato, a cui la Commissione europea sta per altro dedicando una crescente attenzione.

L'idea di base è di fare in modo che gli enti accordino alle partecipate un equo contratto di servizio, e non si limitino a dare risorse quando proprio non se ne può fare a meno. Sarà più difficile, pertanto, una volta emanato il regolamento sulla liberalizzazione dei servizi pubblici locali, pensare di mandare le gare deserte per mancanza di concorrenti a fronte di un contratto di servizio troppo basso, per poi affidare il tutto ad una società inhouse.

Un intervento, sotto certi aspetti, simmetrico al vecchio divieto di rinominare amministratori che abbiano determinato tre anni consecutivi di perdite. Qui però la sanzione è molto più grave, perché una situazione di perdita strutturale preclude la possibilità di intervenire sul capitale della società, e mette quindi a rischio la continuità aziendale di chi incombe nel divieto, con tutte le conseguenze del caso.

L'approccio alla misurazione della perdita è di natura sostanzialistica e antielusiva. Si esclude, infatti, il ricorso alle riserve, anche infrannuali. Il riferimento è alla possibilità offerta dal D) 185/2008, che consentiva il ricorso all'impiego delle rivalutazioni degli immobili anche con deli-

bera degli amministratori e non di assemblea. Lo spirito della norma, pertanto, è quello di richiedere un equilibrio strutturale, che chiaramente non si ottiene con giochetti contabili (seppure in astratto leciti) o con proventi di natura straordinaria, che dovranno quindi essere esclusi dal computo dei "ricavi" onde valutare il triennio di perdite previsto dalla norma.

Andrebbero quindi esclusi da questo computo le rivalutazioni e quelle voci di natura straordinaria che servono a raggiungere un pareggio non strutturale.

Sono ammesse limitate eccezioni. La prima è il caso in cui la società abbia un capitale ormai del tutto eroso dalle perdite (il riferimento è all'articolo 2447 del codice civile, ma è chiaro che deve ritenersi applicabile anche alle Srl).

La seconda eccezione interviene quando la chiusura dell'azienda comporta problemi di ordine pubblico; il percorso è però tutt'altro che agevole, perché in tal caso l'ente deve ricevere l'autorizzazione del presidente del consiglio, su proposta dell'Economia e degli altri ministeri competenti, con decreto soggetto alla registrazione della Corte dei conti.

Come tutte le norme, è chiaro, anche questa si presta a elusioni, molte delle quali però rischiano di essere peggiori del male, perché è facile scivolare nel reato di falso in bilancio per gli amministratori della società e, per l'ente, di incorrere nel falso ideologico.

È opportuno, perciò che gli enti locali che ancora non lo hanno fatto si adoperino per migliorare i propri strumenti di governance di gruppo, così da prevenire quelle situazioni di crisi di cui ci si accorge a volte con troppo ritardo, a causa di un carente sistema di controllo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



La babele dei bilanci

Norma giusta, criteri disomogenei

di **Stefano Pozzoli**

La Corte dei conti a sezioni riunite ha dato la lettura definitiva, e molto restrittiva, delle norme in materia di vincoli alle assunzioni, ponendo quindi fine alla babele di interpretazioni sul tema (delibera n. 27/contr/11). Le proteste sul merito, e l'osservazione che molti Comuni si trovano "all'improvviso" fuori soglia, e con ciò nell'impossibilità di assumere dipendenti *tout court*, sono comprensibili: fermo restando che il problema è tutto normativo, e che la Corte dei conti non ha fatto altro che renderlo esplicito.

La legge, in effetti, mira a un obiettivo condivisibile, quello di ridurre l'incidenza del costo del lavoro, quale che sia, sul totale delle spese correnti. Si vuole così diminuire il grado di rigidità della spesa (come si è fatto mettendo un tetto alla spesa per interessi) e anche limitare il ricorso a forme di lavoro precario. Da questo punto di vista si deve quindi apprezzare la scelta del legislatore, solo che la norma rischia di essere iniqua sotto molti punti di vista. E, ancora, è necessario chiarire alcune modalità di calcolo del costo delle retribuzioni, così da renderne più equa e sostenibile la sua applicazione.

Il primo elemento di perplessità è, per così dire, algebrico: ci sono molti enti che incorreranno nel divieto nel 2011 (e non nel 2010) come effetto dei tagli ai trasferimenti: il costo del lavoro resterà più o meno

lo stesso ma si ridurrà l'ammontare complessivo delle spese correnti. Questa riduzione è un elemento virtuoso oppure no? Non si rischia di sanzionare i Comuni che hanno tagliato piuttosto che immaginarsi entrate fantasiose?

Un altro elemento è relativo a voci che non dovrebbero rientrare nei temi di finanza pubblica, perché a questi estranee: possibile conteggiare nelle spese del personale, come nella spesa totale, gli oneri finanziati con sponsorizzazioni o con finanziamenti Ue? Sarebbe curioso disincentivare chi

LE DISTORSIONI

Il tetto del 40% dovrebbe essere posto, per equità, a un aggregato di voci simili per tutte le amministrazioni

riesce a trovare risorse esterne, sanzionandolo con il divieto assoluto di assunzione.

Ancora, si deve pensare che il tetto del 40% dovrebbe essere posto, per equità, a un aggregato di spesa che sia omogeneo. Un esempio per tutti: in Italia ci sono oltre mille Comuni che hanno deciso di applicare la Tia al posto della Tarsu. In questi Comuni non "transita", come negli altri, l'entrata e quindi la spesa relativa ai rifiuti. Questa spesa incide in modo importante sul denominatore del rapporto tra retribuzioni e spesa corrente. Nel Comune di Firenze,

per fare un esempio, si tratterebbe di far passare le spese correnti da meno di 500 milioni di euro a quasi 580 milioni, con un incremento formale di circa l'8%.

Questo esempio ripropone la questione, più generale, del diverso grado di esternalizzazione che possono aver realizzato i singoli enti, e che tende a penalizzare i Comuni piccoli e quelli del Sud. È chiaro, infatti, che calcolare il dato su un bilancio consolidato renderebbe il tutto più omogeneo ma questo, a oggi, non è possibile (mancano i decreti di attuazione al comma 2 bis dell'articolo 18 della manovra estiva del 2008) e non è neppure quanto a oggi pretende la Corte, che si preoccupa solo di avvisare che non saranno accettati espedienti elusivi del tipo «non posso assumere io direttamente allora lo faccio fare da una mia società partecipata».

In ultima analisi se non si vuole che una norma giusta in via di principio diventi una sorta di legge taglia servizi essenziali occorre intervenire sulla disciplina, chiarendone i contorni: stabilendo cioè le necessarie regole di omogeneizzazione e alcune esclusioni di puro buon senso. Sarebbe importante, inoltre, prevedere una gradualità di rientro, piuttosto che imporre una sanzione draconiana che, realisticamente, rischia di rappresentare più uno stimolo all'elusione che non l'incitamento a conseguire l'obiettivo di contenere il costo del lavoro nei Comuni.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



ANALISI

Una soluzione che confonde patto e bilancio

di Stefano Pozzoli

L'estensione del patto di stabilità interno alle società partecipate dagli enti locali è uno dei punti più qualificanti e delicati della manovra estiva 2008. Eppure, nonostante l'emanazione del regolamento ex 23-bis, non riesce a trovare adeguata soluzione.

La legge 133/2008 lo affrontava in due punti, ovvero all'articolo 18, comma 2-bis e all'articolo 23-bis, dicendo però cose diverse. L'articolo 18 prevede infatti l'estensione del patto di stabilità a tutte le società controllate che abbiano affidamenti diretti (anche per le società miste di natura strumentale, ad esempio), il 23-bis si limita invece a richiederlo per le società *in house* di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il regolamento, nella sua prima versione, seppure con una forzatura, aveva affron-

tato questo nodo, allineandosi alla previsione dell'articolo 18, e facendo quindi rinvio al futuro decreto interministeriale che questo richiedeva. Nulla però veniva detto su come avrebbe dovuto effettuarsi questa cruciale estensione del patto alle società, se cioè avesse dovuto trattarsi di un patto autonomo (società per società) o di gruppo ente locale.

Il regolamento ora emanato propone invece una "soluzione" a dir poco pilatesca. Anzitutto, gli enti locali non sono più «responsabili», ma semplicemente «vigilano» sull'osservanza del patto delle società. Oltre a ciò, viene tutto rinviato in sede di attuazione della delega della legge sul federalismo (legge 42/2009) nell'ambito di quanto riguarda il bilancio consolidato degli enti locali.

La scelta è evidentemente dilatoria, ma denota, al tempo stesso, una grave confusione tra problematiche di fi-

nanza pubblica, qual è il patto di stabilità, e strumenti di informazione a natura contabile come appunto il bilancio consolidato.

Il bilancio consolidato, infatti, non può che riguardare tutte le aziende controllate (non solo le società), e avrà perciò una superficie superiore a quanto previsto dall'articolo 23-bis e anche rispetto all'articolo 18. E segue, appunto, una logica del tutto diversa da quella del patto, dove i "saldi" non hanno natura economico patrimoniale.

Sarebbe giusto, invece, riprendere il tema non nel quadro del bilancio consolidato ma in quello di ridefinizione del patto degli enti locali. E, in argomento, riguardo alle società partecipate, è necessario pensare ai possibili effetti del Dl 78/2010. Per renderne efficace la norma sulla liquidazione di alcune società, infatti, è necessario pensare a una neutralizzazione delle operazioni

di rientro nel bilancio dell'ente locali di tutte quelle attività a suo tempo esternalizzate ma non più (o mai state) «strettamente necessarie».

Si pensi alle società immobiliari e a molte società strumentali. Oggi gli enti locali hanno voglia di chiudere queste partite, che si sono rivelate spesso molto costose e poco rispondenti alle aspettative. Ma se si vuole arrivare a una loro effettiva messa in liquidazione occorre riflettere su come attenuarne l'impatto fiscale e quello sul patto di tali operazioni perché altrimenti i comuni non saranno in grado di assorbire il debito e i dipendenti di queste aziende e lasceranno tutto così com'è adesso.

Un po' di realismo, più che le consuete grida manzoniane, gioverebbe a risolvere questi problemi, con effetti positivi di sistema.

DIRIPRODUZIONE RISERVATA

TEMPI LUNGI

Viene tutto rinviato all'attuazione del federalismo nell'ambito del consolidato

MANOVRA E LIQUIDAZIONI

Occorre neutralizzare il rientro di attività esternalizzate ma non «strettamente necessarie»



Costo del lavoro. Il calcolo del 40%

I paletti per pesare le partecipate nel consolidato

IL LIMITE APPLICABILE

La Corte dei conti lo aveva già indicato e il Dl 98 conferma che vanno sommate le spese di tutto il personale

Stefano Pozzoli

Le modifiche ai tetti nella spesa di personale apportate dalla manovra, che ha ritoccato l'articolo 76, comma 7 del Dl 112/2008, rappresentano un passo concreto per una visione consolidata del gruppo ente locale. La Corte dei conti, a sezioni riunite, si era già espressa sulle modalità di calcolo del tetto del 40% del costo del lavoro, sottolineando il fatto che il trasferimento del personale alle aziende partecipate non era da considerare una "soluzione" elusiva, ma che andava comunque ricompreso nel computo.

Nella manovra si riprende questo tema, stabilendo che nel computo si devono calcolare le spese sostenute dalle società a partecipazione pubblica totale o di controllo che abbiano un affidamento diretto o che svolgono funzioni di interesse generale o comunque strumentali. Se l'intento della norma è ovvio mancano però le indicazioni operative che, peraltro, dovevano essere disponibili da tempo, in ragione del comma 2-bis dell'articolo 18 della manovra estiva 2008. In assenza di indirizzi del Mef, però, proviamo a riflettere su un'ipotesi di applicazione della norma. Va premesso che in linea di principio si devono "sommare" sia le spese della società al denominatore sia quelle del personale al nominatore. Chiarito questo, restano però alcune questioni su cui interrogarsi.

Quali le società da "consolidare"? Sicuramente quelle che hanno ricevuto un affidamento diretto dal Comuni, nonché le società, comunque controllate, che siano di «interesse economico genera-

le». Vengono escluse solo le quote, mentre, dal tenore letterale del testo, dovrebbero essere ricomprese le società che godono di un affidamento senza gara anche se effettuato da figure terze, quali ad esempio le Ato.

In che misura si effettua il consolidamento? Pare incongruo computare una società su cui si esercita il controllo con il 51% per l'intero in capo a un solo Comuni. Sembra quindi preferibile includere solo una percentuale pari alla quota di capitale detenuta. Questo è ancora più vero dove il controllo pubblico è congiunto e quindi l'azienda non è controllata da un solo Comuni.

Che cosa si consolida? La norma parla di spese e non i costi. Vanno quindi presi in considerazione, non potendo che fare riferimento al conto economico delle società (ed al loro conto consolidato, ove queste siano tenute a renderlo), solo quei costi che hanno una contropartita finanziaria, ad esclusione quindi di ammortamenti, svalutazioni e accantonamenti a fondi. Per passare da costi a spese, quindi, il conto economico andrà rettificato, depurandolo di quei costi che non hanno natura finanziaria (ad esclusione dell'accantonamento Tfr, per motivi di semplicità).

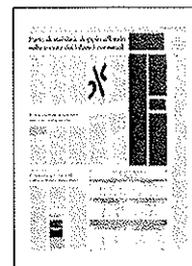
Altro problema è la modalità di calcolo delle spese. In un normale consolidato si eliderebbero, per evitare duplicazioni di partite, i costi del Comuni rispetto ai ricavi della società partecipata. Purtroppo questo non si può fare, perché il tenore della norma induce a ragionare solo sul lato delle spese.

Elidere le spese del Comuni

con quelle delle partecipate svantaggerà i Comuni, che si troveranno a conteggiare il margine di profitto delle aziende. Comunque, per le società strumentali, che per legge vivono di risorse attribuite dal Comuni è forse più semplice limitarsi ad aggiungere le sole spese di personale senza toccare il denominatore, mentre per le altre società occorre individuare le risorse loro attribuite con contratto di servizio o altro titolo, in coerenza con quanto comunque viene prodotto per la relazione dei revisori alla Corte dei conti. Vanno quindi ignorate in questa "pulizia del denominatore", solo le spese che nascono da mera tariffazione, anche se erogate da società partecipate, come le bollette dell'acqua, quelle della Tia, eccetera.

Le complicazioni non sono poche e le soluzioni proposte richiederebbero la conferma di un decreto del Mef o di una circolare esplicativa. Ci domandiamo, ancora, se le nuove e rigorose letture del tetto di incidenza di spesa del personale non consiglino un rialzo, almeno temporaneo, del livello del limite del 40%, in ragione del quale, e in base a un dato di consuntivo, viene irrogata la dura sanzione del blocco totale delle assunzioni.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Tetti decrescenti

Da mettere a bilancio la riduzione del debito

Stefano Pozzoli

I Comuni che in questi giorni stanno definendo i loro atti di programmazione e predisponendo il bilancio di previsione si trovano di fronte a non pochi dubbi interpretativi e alla difficoltà di definire alcuni nodi cruciali.

Uno dei temi che suscita interrogativi è quello dell'indebitamento e dello stock di debito, che costituiscono una componente del debito sovrano del Paese - ridottari- spetto a quella di altre Pubbliche amministrazioni, ma comunque significativa.

Da qui l'attenzione che la legge di stabilità 2012 ha dedicato a questo tema, dedicandovi l'intero articolo 8, che comporta, per chi non ne rispetta il contenuto, l'imposizione di un tetto alla spesa corrente (pari alla media dell'ultimo triennio) e il divieto assoluto di assunzione del personale.

Anzitutto, la norma stabilisce anzitutto l'obiettivo della riduzione dello stock di debito, a partire dal 2013, lasciando però incerto nell'ammontare, in quanto ne è stata rinviata la quantificazione a un decreto dell'Economia, per ora non emanato.

Oltre a ciò, e di immediato effetto, l'articolo 8 prevede la riduzione delle soglie dettate dall'articolo 204 del D.Lgs 267/2000 all'assunzione di mutui, consistenti in un limite definito come incidenza percentuale degli interessi sulle entrate ordinarie dell'ente locale (primi tre titoli dell'entrata). La novità è una definizione di un tetto che scende bruscamente nel triennio di programmazione (in coerenza con la previsione della riduzione dello stock): 8% nel 2012, 6% nel

2013%, 4% nel 2014.

Se fin qui la questione è chiara, nascono invece dei dubbi in merito alla concreta applicazione in un momento in cui i Comuni si trovano di fronte all'effetto congiunto di una riduzione delle entrate e ad un tendenziale aumento dei tassi di interesse.

A questo si aggiunga che le recenti interpretazioni della Corte dei Conti hanno inteso ampliare il concetto di indebitamento, chiarendo il ruolo del leasing finanziario (si vedano le delibere della Corte dei conti Lombardia n. 87/2008 e della Corte dei conti Marche n. 14 del 2011).

Il problema, in sostanza, insorge in due casi. Il primo è sintetizzabile in un quesito: «Posso indebitarmi nel 2012 se prevedo che questo debito mi comporterà un superamento del tetto previsto nel 2013 o nel 2014?».

Anche se la norma non lo esplicita come viene invece fatto per il Patto, si ritiene che il significato autorizzatorio del bilancio pluriennale renda inammissibile tale atteggiamento, e che quindi un bilancio del genere non possa ricevere il parere di regolarità contabile e amministrativa da parte del responsabile dei servizi finanziari e dell'organo di revisione. In questo senso, del resto, si è già mossa molta parte della dottrina contabile.

Problema più complesso è quale debba essere l'atteggiamento di un ente che si trova, in ragione della sua situazione pregressa, già nel 2012 in una situazione di violazione della norma. In questo quadro, oltre alle sanzioni normative (eccessivamente pesanti) conterranno

molto le scelte di gestione dell'ente in tema di riduzione dell'indebitamento, sia a livello di programmazione (piano di valorizzazione e dissemissione del patrimonio immobiliare) sia di gestione. In particolare diventerà necessario, nel rispetto dei principi di finanza pubblica, destinare l'avanzo di amministrazione a riduzione dell'indebitamento, operazione che, per altro, presenta evidenti vantaggi in chiave di Patto e di flessibilità della spesa corrente.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Controlli rafforzati. Dai commissari ad acta alle sanzioni per chi sfiora il patto

Rischio nullità per gli atti che violano la concorrenza

Stefano Pozzoli

Al più sembra sfuggito l'articolo 35 del decreto salva Italia (legge n. 214/2011), eppure esso è la conferma che a Roma inizia a destare preoccupazione il fatto che molte norme sulla pubblica amministrazione rimangano di fatto lettera morta.

Il riferimento è al comma 2 dell'articolo citato, ove si prevede che «l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, se ritiene che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, emette, entro sessanta giorni, un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l'Autorità può presentare, tramite l'Avvocatura dello Stato, il ricorso, entro i successivi trenta giorni».

In pratica l'Autorità, se ritiene che un atto violi i principi di libera concorrenza, può muoversi prima con le buone e poi arrivare a promuovere la rimozione dell'atto (con quanto ne può conseguire sul piano delle responsabilità contabili e degli allarmi penali). Chi pensava di avere rimosso l'ostacolo rappresentato dall'Autorità con l'abrogazione del 23 bis della manovra estiva 2008 è servito.

Il tutto dovrebbe suscitare non poca preoccupazione nei nostri amministratori e dirigenti: «non è che questa volta si fa sul serio?». Nel Paese dei rinvii e dei "penultimatum" siamo certo portati a dubitare che davvero si decida di verificare con determinazione la corretta applicazione di norme difficili da digerire. È quindi difficile prevedere che cosa potrà mai avvenire in concreto,

ma certo, a giudicare dagli ultimi interventi normativi, è innegabile che si abbia la sensazione che molte cose stiano cambiando.

Fino a poco tempo fa, infatti, niente era più facile dell'elusione delle norme o, per i meno raffinati, del semplice ignorarle. Eppure l'articolo 35 del decreto salva Italia

LA NOVITÀ

L'Antitrust può cancellare le decisioni locali

Se l'ente non si adegua al parere motivato scatta il ricorso dell'Avvocatura

è solo l'ultima norma di una lunga serie di interventi tesi a far rispettare le regole con maggiore rigore. Gli effetti del decreto "premi e sanzioni", ad esempio, lo ha provato per primo il Comune di Castiglion Fiorentino, del quale la Corte dei conti ha

chiesto e ottenuto il dissesto (ma altri atti del genere sembrano essere in dirittura d'arrivo).

Ancora, si ricorda che il Dl 138/2011 prima (articolo 16, comma 14) e la legge di stabilità poi (introducendo all'articolo 4 del Dl 138/2011 il comma 32-bis) hanno affidato alle prefetture il compito di verificare gli adempimenti dei Comuni sia in tema di messa in liquidazione delle società non ammesse sia di correttezza delle procedure in tema di servizi pubblici locali, fino ad arrivare all'esercizio del potere sostitutivo con tutto ciò che ne consegue: «nel caso in cui, all'esito dell'accertamento, il Prefetto rilevi la mancata attuazione di quanto previsto dalle disposizioni (...), assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, il Prefetto nomina un commissario ad acta per l'adozione dei provvedimenti necessari».

E non è finita qui. L'antesignano di queste norme sono certo i commi da 10 a 12 dell'articolo 20 del Dl 98/2011 che esordiscono stabiliscono «i contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli» e che affidano alla Corte dei conti il potere di perseguire e sanzionare con una consistente sanzione pecuniaria il responsabile dei servizi finanziari e gli «amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno».

Vedremo come verranno applicate queste norme. Ma è bene non sottovalutare il rafforzamento dei controlli che il legislatore sta, gradualmente, realizzando.



Antitrust

• L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, o Antitrust, è stata istituita dalla legge n. 287 del 10 ottobre 1990. È un'autorità indipendente, cioè un'amministrazione pubblica che prende le proprie decisioni sulla base della legge, senza possibilità di ingerenze da parte del Governo né di altri organi della rappresentanza politica. Ha anche competenze in materia di pubblicità ingannevole, di pubblicità comparativa, e di conflitti di interessi.

© RIPRODUZIONE RISERVATA