

SINTESI INTERVENTO SEMINARIO ATTAC 27 GIUGNO 2022

PREMESSE

La necessità di una mobilitazione per cambiare radicalmente i principi della gestione economica e finanziaria degli Enti Locali è nella natura stessa del percorso di **riappropriazione sociale dei beni comuni** sia naturali (aria, acqua, energia, suolo e territorio) sia soprattutto sociali (sanità, istruzione, casa, rifiuti, servizi sociali...).

Come sapete il neoliberismo in questi anni ha concentrato i suoi sforzi proprio nella **privatizzazione** di questi beni comuni e dei servizi pubblici per le comunità locali.

Le città, le Province e le Regioni sono state il terreno di questo enorme processo di **esproprio della ricchezza comune e della democrazia**.

Uno dei mezzi per realizzare questo esproprio sono **gli strumenti e le procedure di programmazione, di gestione e rendicontazione economica e finanziaria degli Enti Locali** costruiti e continuamente modificati con lo scopo di piegare gli Enti Locali alla logica del “privato è bello e il pubblico è inefficiente”, di gestire in maniera “manageriale” la finanza locale e di orientare i bilanci solo verso l’obiettivo del taglio della spesa corrente e della svendita degli immobili e del patrimonio pubblico.

Da decenni è in atto un tentativo di **sostituire alla regole della finanza pubblica quelle della contabilità privatistica**.

Da quando lavoro nei Comuni e Province (circa 40 anni), ogni anno assisto al coro dei politici e tecnocrati, soprattutto del Ministero dell’Economia ma non solo, che cercano di **sostituire integralmente la contabilità pubblica con quella economico-patrimoniale delle società private**.

Per fortuna questo tentativo si è sempre scontrato con la realtà quotidiana che vivono gli enti locali, dove il rapporto amministratore/cittadino, pur essendo lontano da forme di democrazia diretta è ancora abbastanza ravvicinato per impedire, che gli amministratori (nonostante la loro stessa volontà) si possano dimenticare dei bisogni primari e della necessità di dare risposte concrete, riducendo ai minimi termini le spese per i servizi essenziali per realizzare avanzi di bilancio (utile).

L’**ultima “riforma” della finanza locale** che ha modificato in maniera rilevante la parte II “Ordinamento finanziario e contabile” del Testo Unico degli Enti Locali, il DLGS n.267/2000 (TUEL) in ordine di tempo (quella dell’applicazione in regole del **D.Lgs.n.118/2011**) ha di fatto preso atto del fallimento di tutti i tentativi di mettere in soffitta la contabilità pubblica ma ha proposto una “nuova” contabilità che di fatto cerca di introdurre surrettiziamente elementi di contabilità privatistica soprattutto a

livello di rendicontazione. Non riuscendo ad imporre, anche per motivi tecnici, la partita doppia “tout court” continua però a porre paletti che hanno ingessato i bilanci impedendo di utilizzare le risorse. Peraltro si tratta di una riforma in continua variazione delle sue regole attraverso **principi contabili** non più approvati dal legislatore ma completamente delegati ai tecnici soprattutto ministeriali della **Commissione ARCONET**.

Ma se esaminiamo questa “riforma” a 8 anni (la prima applicazione in via sperimentale nel 2103/2014) della sua introduzione, ci rendiamo conto che alcuni nuovi istituti introdotti non funzionano. Vorrei fare ALCUNI esempi ma ce ne sarebbero altri:

- **la maggiore aggregazione di entrate e spese nei bilanci in approvazione da parte dei Consigli comunali o provinciali non aiuta certo a rendere più chiari ai consiglieri né tantomeno alla popolazione** -

- **l'introduzione del cosiddetto principio di competenza finanziaria rafforzata.** Non potendo introdurre la contabilità privatistica, si è voluto in maniera indiretta far correggere le scritture contabili riportando entrate e spese nell'esercizio finanziario di effettivo utilizzo, attraverso il meccanismo del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV), per assimilarle il più possibile ai concetti di ricavi e costi della contabilità economico-patrimoniale. Se l'obiettivo di ridurre sensibilmente i residui attivi e passivi (importi in bilancio non riscossi o pagati da anni) sgonfiando i consuntivi degli Enti e rendendo più leggibili i bilanci è stato realizzato, non altrettanto si può dire sulla leggibilità di bilanci e Consuntivi che hanno visto gonfiarsi di anno in anno il Fondo Pluriennale Vincolato (per le somme impegnate ma non utilizzate) ma soprattutto l'avanzo vincolato di amministrazione (per le somme neppure impegnate) estrapolando dal bilancio somme ingenti inutilizzate;

- **l'obbligatorietà di nuovi fondi di bilancio.** A parte i fondi di riserva di competenza e cassa già presenti nei vecchi bilanci, la nuova contabilità ha imposto nei bilanci di previsione e nei Rendiconto degli Enti locali l'obbligo di prevedere importi minimi di legge o fissati nei principi contabili. Si tratta di importi da accantonare con finalità di equilibrio finanziario che tuttavia vincolano le risorse correnti togliendole alle altre spese correnti senza poterle destinare ai bisogni della città.

Tra questi in particolare è necessario soffermarsi brevemente sul **IL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'** Si tratta di importi per compensare i residui attivi che hanno difficoltà ad essere incassati da accantonare annualmente in bilancio per una percentuale che, dopo alcuni anni di gradualità, ora è arrivata al 100% delle entrate da garantire. Purtroppo la % di accantonamento è uguale in tutta Italia senza

distinguere tra le diverse situazioni economico sociali delle città e dei Comuni che influiscono sulla capacità di riscossione di tributi e altre entrate (canoni di locazione proventi di servizi..). Anche in questo caso occorre dire che “non c'è niente di più ingiusto che trattare in maniera uguale situazioni diseguali”. In situazioni più difficili questo meccanismo è “mortale” per le capacità di spesa corrente. L'abbiamo toccato con mano io, Simona e Vittorio che facciamo parte della Commissione per l'audit pubblico del debito del Comune di Napoli. Questo Comune nel 2019 ha dovuto immobilizzare nel Fondo crediti di dubbia esigibilità oltre 2 miliardi di euro distratti alla spesa per i bisogni della città.

- **l'introduzione di rigide e inutili rendicontazioni economico patrimoniali.**

Soprattutto con continue modifiche dei principi contabili da parte della predetta Commissione Arconet si sono stabiliti piani dei conti e regole di contabilizzazione complicatissime e si sono imposti modelli di scritture economico-patrimoniali i cui risultati risultano di fatto inutilizzati se non a livello statistico. Il risultato economico e patrimoniale accertato a livello di rendiconto non ha nessuna influenza sulla gestione dell'Ente. Lo dimostra il fatto che si è arrivati per i Comuni sotto i 5 mila abitanti a riconoscere per legge la facoltà dell'esonero dall'applicazione del principio contabile applicato della contabilità economico-patrimoniale e si sta aprendo un dibattito per abolire i bilanci consolidati (Consuntivi aggregati dell'Ente con le sue partecipate) almeno per i piccoli Comuni. Un'altra prova del fallimento dei tentativi di equiparare anche dal punto di vista di regole finanziarie il pubblico al privato.

Nel frattempo le regole sui vincoli di finanza pubblica diventavano sempre più demenziali. Il **PATTO DI STABILITÀ INTERNO TRA STATO ED ENTI LOCALI** fino al 2019 ha impedito per anni di usare le risorse proprie (avanzi di amministrazione/mutui) per finanziare investimenti imponendo sanzioni pesantissime. Non solo. Ha di fatto impedito persino di pagare le Ditte appaltatrici di lavori e forniture creando un corto circuito infernale con gli Enti che, pur avendo avanzi e fondi di cassa altissimi, non pagavano le Ditte che avevano lavorato con continue richieste di interessi, risarcimenti danni, cause legali, riconoscimento di debiti fuori bilancio, azioni di responsabilità verso incolpevoli tecnici di ragioneria e amministratori locali (magari questi ultimi un po' più colpevoli perché salvo rare eccezioni appiattiti sulle posizioni governiste dell'ANCI).

Nello stesso tempo i meccanismi imposti dal patto di stabilità hanno obbligato gli Enti Locali ad **alienare l' "impossibile" in termini di immobili e partecipazioni** in società ed enti in quanto di fatto diventata l'unica vera risorsa utilizzabile per fare investimenti ed opere pubbliche.

Accendere un **mutuo** è stato di fatto vietato e nei pochi casi in cui è successo si è dovuto fare i conti con tassi altissimi praticati da Istituti (Cassa Depositi e Prestiti di Roma in primis) nati per finanziare gli Enti Locali con il risparmio postale. I tassi praticati dalla Cassa DDPP sono stati e restano al limite dell'usura (vedi legge su ri pubblicizzazione della CDP e relazione della Commissione di Napoli).

Negli anni la CDP ha offerto agli Enti Locali solo penalizzanti operazioni di rinegoziazione che hanno portato solo ad allungare i tempi di ammortamento facendo ripagare agli Enti i risparmi nei primi anni. I governi non hanno mai attuato la norma che prevedeva **l'accollo di mutui e derivati allo Stato con riduzione dell'onere finanziario**.

La stessa logica che ha portato molti Enti al dissesto o pre dissesto a causa della stipulazione di **contratti derivati** che hanno alimentato il debito ingiusto e illegittimo e la trappola del debito per gli Enti Locali.

Da ultimo ma non perché ultimo vi è stata la normativa per il **personale degli Enti Locali** per il quale vi è stato di fatto un blocco delle assunzioni e del turnover fondato su limiti rigidissimi alla spesa complessiva sia delle assunzioni a tempo indeterminato che a quelle a tempo determinato, ma anche alla contrattazione decentrata. I Comuni e le Province sono state obbligate a guarnire servizi e uffici con un aumento dell'appalto esterno a ditte molto spesso con il criterio del solo massimo ribasso e conseguente riduzione della qualità dei servizi.

Questa è la situazione per gli Enti Locali che ancora dispongono di risorse nonostante i tremendi **tagli ai trasferimenti e l'aumento esponenziale del contributo alla finanza locale** richiesto a Comuni e Province negli ultimi anni.

Altri Comuni, a causa dei tagli ma anche degli oneri finanziari del debito giusto ed illegittimo e delle conseguenze delle nuove regole soprattutto sui fondi di bilancio, hanno dovuto dichiarare il **pre-dissesto e il dissesto**. Oggi non abbiamo tempo di approfondire ma si tratta di procedure lunghissime, non chiare, disciplinate da una normativa che necessita di un radicale cambiamento perché piena di contraddizioni e di sovrapposizioni di competenze (tra Organi straordinari di Liquidazione - Corte dei Conti e Commissione nazionale presso il Ministero dell'Interno) che paralizza l'attività di questi Enti costringendoli a massimi tariffari su tributi e proventi dei servizi e a tagli impossibili sulla spesa corrente. Abbiamo cominciato a parlarne nella Commissione sull'Audit di Napoli ma occorrerebbe una nuova legge ad hoc che ad esempio preveda per questi Comuni regole simili a quelle sul sovrindebitamento

I CONTENUTI DELLA NUOVA PROPOSTA DI LEGGE

Da questa situazione e premesse siamo partiti due anni fa per elaborare una proposta di **legge di iniziativa popolare** **“PRINCIPI E DISPOSIZIONI PER LA RIFORMA DELLA FINANZA PUBBLICA LOCALE”** che ha come obiettivo quello di far uscire gli Enti Locali dalla gabbia dei vincoli finanziari del pareggio di bilancio con la possibilità di acquisire risorse adeguate, di gestione partecipativa delle stesse con gli obiettivi del pareggio sociale, ecologico e di genere.

La proposta a cui stiamo lavorando prevede come obiettivi qualificanti:

a) la piena attuazione della funzione pubblica e sociale degli Enti locali, in quanto garanti della democrazia di prossimità e dei diritti fondamentali delle comunità del proprio territorio. Questo obiettivo è declinato nei primi 3 articoli della proposta collegandolo con la rimozione delle diseguaglianze economiche e sociali e con i bisogni primari del territorio. In questo quadro il principio dell'equilibrio di bilancio è strettamente collegato con l'autonomia tributaria, la trasparenza e la partecipazione attiva alla definizione delle priorità di intervento;

b) la derogabilità dell'obbligo del pareggio finanziario e la fine dell'austerità fin a se stessa in situazioni particolari e/o straordinarie (art. 9) quali:

- a) periodi di grave recessione economica locale;
- b) l'insorgenza di tassi di povertà e disagio sociale elevati, che richiedono l'attivazione di iniziative e azioni straordinarie di sostegno sociale;
- c) l'esigenza di effettuare urgenti investimenti per la trasformazione e riconversione ecologica in risposta al cambiamento climatico;
- d) l'esigenza di effettuare urgenti investimenti a tutela della salute e sicurezza pubblica (messa in sicurezza del territorio, adeguamenti degli edifici scolastici, abbattimento barriere architettoniche, ecc.);
- e) gravi calamità naturali;
- f) emergenze sanitarie.

La possibilità di recupero dello squilibrio è legata ad un periodo di tempo medio (10 anni) ma soprattutto a fondi statali annuali.

Il pareggio finanziario è a livello di entrate e spese complessive e può essere raggiunto anche nell'arco temporale del triennio. Il vero pareggio della nuova contabilità non è quello finanziario ma quelli sociale, ecologico e di genere, che la proposta di legge prevede di raggiungere anche grazie ad adeguati trasferimenti erariali e regionali.

c) l'istituzione del pareggio di bilancio sociale (art.6), come indicatore della copertura dei bisogni della comunità di riferimento, del grado di riconoscimento dei diritti fondamentali delle persone, dell'universalità dell'accesso ai servizi pubblici locali;

d) l'istituzione del pareggio di bilancio ecologico (art.7), come indicatore del grado di equilibrio tra le attività economiche e sociali della comunità di riferimento e la salvaguardia dell'ecosistema urbano e territoriale;

e) l'istituzione del pareggio di bilancio di genere (art.8), come indicatore dell'impatto di genere delle politiche adottate dall'Ente locale e del grado di superamento delle discriminazioni di genere nei diversi settori di intervento rispetto alla comunità locale di riferimento;

f) l'individuazione del Documento Unico di programmazione (DUP art.5) come il più importante strumento per esplicitare i predetti obiettivi. Attualmente il DUP è nella prassi un documento pieno di dati statistici e delegato agli uffici di Ragioneria. La proposta lo rende il documento di programmazione più importante che deve indicare con precisione obiettivi strategici e indicatori di misurazione per rendere effettivi i tre pareggi di bilancio e l'attuazione della partecipazione attiva dei cittadini per la predisposizione del bilancio;

g) l'autonomia finanziaria (art.10) nella definizione dei tributi locali, secondo il principio costituzionale della fiscalità progressiva con una valorizzazione delle imposte di scopo;

h) l'accesso, attraverso Cassa Depositi e Prestiti, a mutui a tasso agevolato per tutti gli investimenti degli Enti locali e la ristrutturazione dei mutui esistenti con la drastica riduzione dei tassi d'interesse(art.16) in modo da far riprendere un uso oculato dell'indebitamento per finanziare opere pubbliche. E' prevista la possibilità di attivare dal basso una consulta comunale di audit sul debito locale (art.11);

i) la predisposizione di tutti gli strumenti di coinvolgimento della cittadinanza, dalla trasparenza dell'informazione al **bilancio partecipativo**. La previsione di forme di consultazione e partecipazione della popolazione nella scelta della destinazione di una % di risorse nonché per determinate opere pubbliche non solo del Comune ma anche di Stato, Regione e Provincia, sono condizioni di legittimità della procedura amministrativa (artt.10,11,12 e 16);

l) la tutela del patrimonio pubblico e il coinvolgimento della comunità locale nell'utilizzo sociale, culturale, ricreativo e sportivo dei beni pubblici. La previsione di

un regolamento per la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani. Il divieto di alienare immobili e partecipazioni se non si sono usate tutte le possibilità di ricerca di risorse compreso l'indebitamento (**artt.12 e 13**);

m) la re internalizzazione della gestione dei servizi pubblici locali, a partire dal servizio idrico integrato. Deroga ai vincoli di assunzione del personale in caso di re internalizzazione di servizi (**art.13**)

n) la eliminazione dei vincoli di spesa del personale. Unico vincolo per assunzione personale è il pareggio finanziario (**art.10**). E' l'Ente Locale a decidere autonomamente se gestire in economia – direttamente con proprio personale – i servizi oppure se esternalizzarli. Attualmente la scelta non è possibile perché i limiti sulla spesa del personale fanno considerare solo la seconda opzione.