



Programma di ricerca SNA
“Progetti per una nuova Pubblica Amministrazione - Raccolta di idee per orientare il cambiamento delle amministrazioni pubbliche”

**LA RIFORMA DEL GOVERNO
DELLA CRITICITÀ FINANZIARIA
DEGLI ENTI LOCALI**

Executive Summary

Obiettivi e metodologia

Il progetto di ricerca è stato finalizzato a migliorare l'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e della qualità dei risultati e dei servizi offerti dagli apparati pubblici attraverso la formulazione di una possibile **proposta di riforma delle modalità di gestione delle criticità finanziarie dei comuni** basata su due pilastri portanti:

- il ridisegno della disciplina degli istituti del dissesto e del ri-equilibrio finanziario pluriennale, favorendo meccanismi più efficaci/efficienti di controllo e risanamento, che assicurino, tra l'altro, tempi certi (per i debitori, gli amministratori e i cittadini)
- il monitoraggio costante delle finanze dei Comuni, con una funzione preventiva.

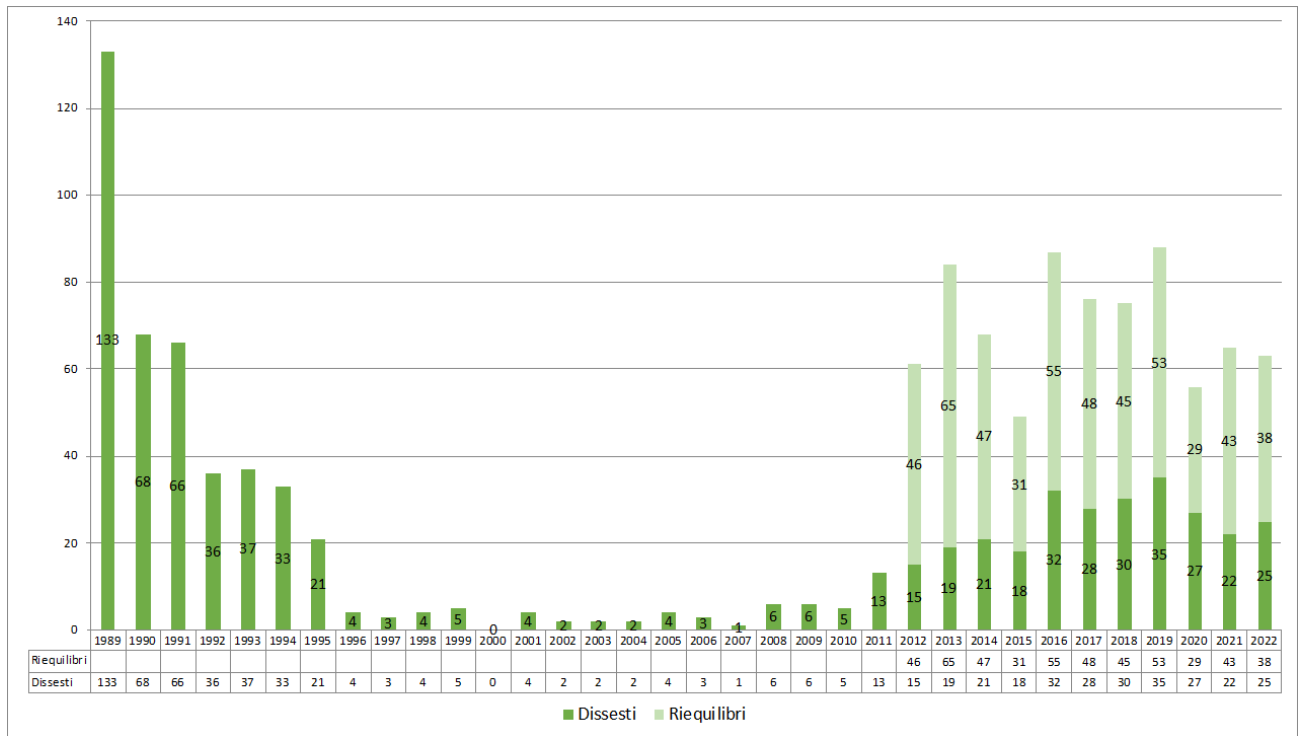
Trasversale alle due direttrici di lavoro e di supporto ad entrambe l'attività di ricerca è stato l'approfondimento svolto sui temi dell'*innovazione dei processi di selezione, formazione e sviluppo del personale* dei Comuni in grado, tra l'altro, di valorizzare le competenze acquisite sul campo, le capacità e i comportamenti organizzativi.

Sviluppo del progetto e risultati

Per quanto riguarda le **criticità finanziarie dei Comuni**, la Figura 1 evidenzia la portata e l'andamento nel tempo del fenomeno dall'introduzione della procedura di dissesto con il D.L. 66/1989 e della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale con D.L. 174/2010. È possibile notare come le procedure di dissesto - 133 al momento dell'introduzione dell'istituto - siano via via diminuite, fino agli anni della

grande crisi finanziaria. A partire dal 2012, il fenomeno ha ripreso vigore e, ai casi di dissesto, si sono aggiunti quelli di Riequilibrio Finanziario Pluriennale.

Figura 1. Procedure di dissesto e di riequilibrio attivate per anno (1989-2022)



Elaborazione Università Ca' Foscari Venezia

Al 31 dicembre 2022 il numero complessivo dei casi di dissesto e riequilibrio è pari rispettivamente a 202 e 261. Tra questi, 10 Comuni hanno una doppia procedura aperta e numerosi sono i Comuni che a seguito dell'attivazione della procedura di Riequilibrio Finanziario Pluriennale hanno attivato il dissesto o viceversa. Continua, quindi, inesorabilmente a salire il numero dei Comuni italiani che hanno attivato una (in alcuni casi, due) delle procedure di risanamento.

Il fenomeno non può quindi considerarsi marginale e in alcune Regioni come Calabria, Campania e Sicilia rappresenta una situazione strutturale tale da poter ritenere che le procedure, una volta attivate, non avviano l'ente sulla strada del risanamento. Nel dettaglio, in Calabria, più del 20% dei Comuni ha una procedura attiva (degli 83 Comuni interessati, 3 hanno due procedure attive contemporaneamente); in Campania più del 15% dei Comuni ha una procedura attiva (degli 86 Comuni interessati, 4 hanno due procedure attive); in Sicilia più del 25% dei Comuni ha una procedura attiva (dei 101 Comuni interessati, 2 hanno una doppia procedura attiva).

Trasversale al lavoro di ricerca e analisi sulle criticità finanziarie e con esso fortemente correlata è l'attività di ricerca condotta sui temi del **reclutamento del personale**, finalizzata all'innovazione dei processi di selezione, formazione e sviluppo del personale in comuni sempre più digitalizzati.

Il capitale umano, infatti, è la risorsa più importante nell'ambito di una organizzazione *labour intensive* qual è la Pubblica Amministrazione. Dalla quantità e dalla qualità delle risorse umane a disposizione di ciascun ente dipendono infatti la sua capacità di perseguire le finalità istituzionali attribuitegli dall'ordinamento. Ciò vale a maggior ragione per il Comune, ente di prossimità chiamato ad erogare alla propria comunità di riferimento una pluralità di servizi che richiedono figure professionali qualificate e tra loro assai diversificate. Eppure, negli ultimi anni, specie a causa delle politiche di limitazione del *turnover*, si è assistito ad un progressivo depauperamento delle risorse umane a disposizione delle amministrazioni locali, sia in termini quantitativi, sia in termini qualitativi. È in questo contesto che le amministrazioni sono oggi chiamate ad affrontare le sfide della digitalizzazione, del Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Allo scopo di vincere queste sfide, si pone inevitabilmente l'esigenza di ripensare gli strumenti di gestione del personale e, più in generale, l'approccio ad essa. Ci si riferisce, essenzialmente, alle politiche di reclutamento e formazione, nonché a quelle relative al benessere e alla valorizzazione delle risorse umane, ma anche al ricorso a forme flessibili di organizzazione del lavoro. Si tratta di strumenti che richiedono un'attenta pianificazione, oltre a dover essere calibrati sulle esigenze delle amministrazioni locali.

Nel complesso, si osserva come sia indispensabile un maggior investimento sul capitale umano, che non deve essere temporaneo, ma permanente. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ed il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale sembrano convergere in questo senso. Tuttavia, non basta incrementare le risorse a disposizione degli enti locali e rivedere gli strumenti di gestione del personale. Bisogna infatti permettere ai Comuni di spendere in maniera efficace queste risorse e, per farlo, occorre metterli nelle condizioni di poter concretamente attuare delle politiche di gestione del personale. Emerge, dunque, l'esigenza di ripensare al concetto di autonomia e alle sue implicazioni. Nel contesto del lavoro pubblico locale, infatti, l'autonomia dei Comuni non può essere misurata unicamente in relazione alla facoltà, riconosciuta a ciascuna di essi, di adottare una differente strategia di gestione del personale, dovendosi verificare anzitutto l'efficienza e l'efficacia di queste strategie. Molti Comuni, purtroppo, non sono nelle condizioni di poter sfruttare appieno la congiuntura favorevole rappresentata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, né hanno le risorse – umane ed economiche – per affrontare le sfide sopra menzionate e realizzare ambiziose politiche di gestione del personale. Urge dare nuovo slancio alle Unioni e alle fusioni di Comuni, iniziativa indispensabile non solo per incrementare l'efficienza e l'efficacia dei servizi offerti dalle amministrazioni locali, ma anche per migliorare le politiche di reclutamento, formazione, benessere e valorizzazione delle risorse umane. Dall'indagine, infatti, è emerso molto chiaramente come la principale criticità delle politiche di gestione del personale nei Comuni sia costituita dalla dimensione subottimale di numerose amministrazioni locali, circostanza che non solo si riflette sulla qualità e la quantità dei servizi erogati, ma – ancor prima – sulla qualità e sulla quantità delle risorse umane a disposizione.

La ricerca ha prodotto una **proposta di riforma del Titolo VIII del Testo Unico degli Enti Locali**, fondata su una procedura unitaria di risanamento con due percorsi distinti: criticità finanziaria e squilibrio eccessivo. Nello schema attuale le energie degli attori che si attivano di fronte alla crisi del Comune (strutture amministrative del Comune, decisori, organi di controllo interno ed esterno, organi del sistema multilivello come le Regioni, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Economia e delle Finanze), sono indotti a concentrarsi molto (spesso su posizioni opposte) sull'adeguatezza della procedura prescelta, piuttosto che sulle criticità effettive dell'ente.

Il nuovo modello prevedrebbe che sia la sezione regionale della Corte dei conti a indicare, nell'ambito di un processo circolare annuale (il 30 settembre dell'anno, a valle dell'approvazione del rendiconto dell'anno t-1, in una relazione sul comparto degli enti locali del territorio), gli enti locali che presentano criticità significative. Si tratta di una doppia decisione: su chi deve essere inviato al risanamento e sul percorso da seguire: criticità finanziaria (meno grave) o squilibrio eccessivo (più grave). Questa funzione, svolta da un organo neutrale ad alta specializzazione, è inserita in una valutazione finanziaria, economica e patrimoniale del comparto degli enti locali del territorio, e rappresenta la scansione annuale del processo di tutela del bene pubblico "bilancio". Può essere integrata da richieste in corso d'anno da parte dell'ente in difficoltà (e, in questo caso, è la sezione regionale che decide il percorso da seguire) o da casi individuati dalla stessa magistratura contabile nell'esercizio dell'azione di controllo (art. 148 bis del TUEL).

La sezione regionale è il destinatario degli *alert* dell'organo di revisione, dell'INPS, del tesoriere e dei fornitori di energia e servizi telefonici degli enti locali, che segnalano rispettivamente: l'esistenza di criticità che possano determinare il sopraggiungere di squilibri nella gestione; atti di pignoramento, utilizzo di fondi vincolati in difformità e anticipazioni di tesoreria non restituite; o il superamento di una soglia di attenzione nell'esposizione debitoria.

Gli enti locali indicati dalle sezioni regionali sono deferiti a un Tavolo nazionale (o a tavoli regionali per i comuni più piccoli) composti da rappresentanti dei Ministeri competenti (Interni e MEF) e degli enti esponenti del sistema multilivello, che attivano una procedura di affiancamento finalizzata al risanamento finanziario, per consentire al Comune un rapido ritorno alla normalità. Nel corso della procedura è garantita all'ente la neutralizzazione dell'impatto finanziario di eventuali manovre sul comparto, per evitare di ostacolare il Piano di risanamento. Si garantiscono all'ente locale i mezzi necessari per l'adempimento delle funzioni fondamentali e si procede ad un *audit* completo della situazione finanziaria per mettere a fuoco le cause che hanno condotto alla formazione di livelli eccessivi di debito e ogni possibile irregolarità nella gestione.

Si immagina un approccio partecipato, che coinvolga le parti sociali e le organizzazioni della società civile, al fine di sviluppare un consenso sul percorso di risanamento e per l'intero processo si prevede massima trasparenza (pubblicazione su sito web) e tracciabilità, attraverso l'integrazione nel sistema BDAP.

La procedura di risanamento non sospende la predisposizione e approvazione dei documenti di bilancio, che mantengono la consueta scansione temporale e sono raccordati, con un apposito allegato, al piano di risanamento. La connessione tra Piano di risanamento e documenti di bilancio è, nel progetto di riforma, molto forte, anche per la stringente scansione temporale prevista e per il ristretto orizzonte di realizzazione (5 anni). Per questo il Tavolo affianca il Comune anche nella approvazione del bilancio.

La funzione istruttoria, incisiva e tempestiva, dei tavoli (affiancamento, assistenza tecnica, tutoraggio, scambio di buone pratiche, meccanismi semplificati e standardizzati) si dipana, scandita da termini perentori, nei due percorsi indicati. Nel percorso più leggero (criticità finanziaria) si prevede l'affiancamento dell'assessore al bilancio con un commissario indicato dal Tavolo, l'individuazione di un ente locale con caratteristiche omogenee per svolgere funzioni di tutoraggio nel corso della procedura, secondo il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello.

Il progetto di risanamento trova collocazione in un Piano, proposto dal consiglio comunale poi esaminato dal Tavolo, in contraddittorio con l'ente, e alla fine approvato con le necessarie raccomandazioni e prescrizioni. In caso di disaccordo tra Tavolo ed ente è previsto un processo circolare, scandito con precisione, finalizzato alla composizione delle divergenze che, se continuano a prevalere,

potranno essere valutate, su richiesta dell'ente, dalla sezione regionale della Corte dei conti. Se il dissenso dovesse permanere la Sezione regionale della Corte dei conti decide sul Piano che, se approvato, passa alla fase di attuazione e, se respinto, apre le porte alla procedura per squilibrio eccessivo.

Nella fase di attuazione il Comune è affiancato dal Tavolo che effettua valutazioni trimestrali e, alla fine di ogni anno, redige una relazione annuale in cui è messo in atto l'aggiornamento dinamico del Piano. La sezione regionale della Corte valuta il percorso di attuazione nell'ambito dell'esame dei bilanci dell'ente predisposto in base alla vigente legislazione. Può chiedere modificazioni e integrazioni e, se registra il grave e reiterato mancato raggiungimento degli obiettivi, determina il passaggio alla procedura per squilibrio eccessivo. Se invece gli obiettivi vengono man mano raggiunti, alla fine del processo con una deliberazione finale certifica il conseguimento del risanamento dell'ente.

La procedura più incisiva (squilibrio eccessivo) prevede l'assegnazione di maggiori funzioni al commissario (liquidazione della massa passiva) e il rafforzamento dell'affiancamento con un adeguato gruppo di supporto composto da personale specializzato anche dell'ente affiancatore. Per il resto il percorso è analogo, con tempi più lunghi nella fase di impostazione del Piano. Inoltre, la procedura rappresenta anche una sorta di "appello" in caso di fallimento della prima. Per situazioni di crisi persistente o di contrasti insanabili tra gli attori, lo schema prevede la via d'uscita delle azioni conseguenti: il Tavolo predispone una relazione per i Ministri dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze, in cui sono argomentate le ragioni del mancato risanamento e i ministri, di concerto, assumono tempestivamente le conseguenti iniziative legislative.

Una ulteriore differenza tra le due procedure è nella previsione di un fondo per lo sviluppo dedicato ai Comuni per i quali è stato attivato il Risanamento Finanziario con un programma di squilibrio eccessivo. La finalità è quella di attivare, contestualmente alla riorganizzazione finanziaria e amministrativa, le potenzialità dei territori e delle comunità locali, per garantire uno sviluppo stabile e duraturo, in grado di prevenire le situazioni di criticità finanziaria. Il fondo si affianca a quello rotativo esistente la cui attivazione è decisa dal tavolo nell'ambito della procedura di risanamento.

Riconoscendo la rilevanza di affiancare ad un'azione correttiva più efficace un altrettanto efficace azione preventiva, altro aspetto innovativo della riforma è la procedura di monitoraggio basata su un quadro di valutazione, predisposto tenendo conto delle caratteristiche dimensionali degli enti locali, e costituito da un insieme di indicatori, finalizzati ad individuare squilibri di carattere finanziario, economico o patrimoniale.

Per costruire il quadro andrebbero utilizzati indicatori che misurano sia gli squilibri finanziari (la rigidità della gestione corrente, l'adeguatezza dei fondi rischi a garanzia dei crediti inesigibili e dei contenziosi, l'esistenza di debiti fuori bilancio, il disordine nella gestione del patrimonio edilizio e del catasto, le carenze organizzative, la scarsa riscossione dei tributi, il ritardo nei pagamenti, la difficoltà di gestire il ciclo passivo della spesa, il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, l'elevato livello del contenzioso, il mancato rispetto dei tempi del ciclo di bilancio, la difficoltà di impostare una coerente programmazione di bilancio, l'applicazione del regime di salvaguardia), sia quelli economici (presenza di un elevato tasso di disoccupazione, di fenomeni di deindustrializzazione, dallo spopolamento dei territori, dal grave dissesto idrogeologico, dalla presenza di fenomeni di criminalità organizzata, dalla difficoltà nella gestione dell'ordine pubblico e della convivenza).

Il quadro di valutazione è elaborato dal Tavolo nazionale, che lo aggiorna periodicamente rendendo pubbliche le modifiche alla composizione del quadro di controllo e le relative soglie, nonché alla metodologia su cui è basata la sua costruzione.

L'azione di monitoraggio si propone sia svolta dalla sezione delle Autonomie della Corte dei conti che, annualmente (entro il 30 giugno, a valle dell'approvazione dei bilanci di previsione), predisporre una relazione annuale al Parlamento in cui è rappresentata una sintesi qualitativa e quantitativa delle relazioni delle sezioni regionali, dando conto anche dell'andamento delle procedure attivate negli anni precedenti e non ancora concluse. La relazione evidenzierebbe analogie e diversità di natura metodologica e sistematica tra i differenti territori e tiene conto dell'evoluzione degli squilibri congiunturali e strutturali a livello regionale e nazionale e ne valuta l'impatto sulla criticità finanziaria degli enti locali, fornendo indicazioni e suggerimenti.

Ulteriori due passaggi per rendere ancora più consistente l'impianto della riforma potrebbero essere:

- il primo una relazione annuale, elaborata dai ministeri competenti (MEF e Interno) da allegare al DEF (10 aprile) che, sulla base del quadro di valutazione, fornisca un quadro di sintesi della situazione dei comparti degli enti locali (Comuni, Province, città metropolitane), con particolare attenzione al fenomeno della criticità finanziaria, indicando le azioni del governo per rimuovere gli ostacoli;
- il secondo una risposta alla situazione di stallo. Le azioni conseguenti previste potrebbero essere potenziate arricchendo il catalogo dello scioglimento dei consigli comunali previsto dall'art. 141 del TUEL con la nuova fattispecie dello squilibrio finanziario grave, che potrebbe essere disciplinata sulla falsariga dell'art. 143 (scioglimento per infiltrazione mafiosa). In altre parole, in casi di squilibrio finanziario grave non risolvibile con i meccanismi di affiancamento previsti dai vari stadi della riforma, con le opportune garanzie (proposta del MEF e del ministero dell'Interno, deliberazione del Consiglio dei Ministri, DPR e immediata trasmissione alle Camere), si può prevedere lo scioglimento degli organi (consiglio e giunta) e la istituzione di una commissione straordinaria che, con il supporto del Tavolo, realizzi il risanamento sostituendoli per un periodo di 24 mesi. In questo modo si avrebbero tre stadi: affiancamento in caso di criticità finanziaria, affiancamento potenziato in caso di squilibrio eccessivo e attivazione del potere sostitutivo nel caso estremo di squilibrio eccessivo non risolvibile con le normali procedure.

Il 1° giugno 2021 il modello di riforma elaborato è divenuto proposta di legge presentata alla Camera dei deputati (AC 3149) e assegnato alla V Commissione Bilancio e Tesoro in sede Referente il 4 agosto 2021.

Gruppo di ricerca

Stefano Campostrini (Responsabile scientifico), Romano Astolfo, Luigi Benvenuti, Paolo Brambilla, Vania Brino, Marcello Degni, Andrea Ferri, Giaime Gabrielli, Eleonora Luciani, Matteo Turrin - Università Ca' Foscari Venezia

Periodo di realizzazione della ricerca: Settembre 2020 – Settembre 2021

Contatti

SNA Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Servizio Ricerca innovazione e strategia

ricerca.sna@governo.it