



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti

DOCUMENTO DI RICERCA

LO STATO DI CRISI NEGLI ENTI LOCALI

Anna De Toni

30 GIUGNO 2017





ABSTRACT

Il documento fotografa la situazione dello stato di crisi negli enti locali e nasce da un lavoro di ricerca basato su una complessiva ricognizione dei dati statistici riferiti alle diverse situazioni indicative di crisi finanziaria: condizione di deficitarietà strutturale, pre-dissesto e dissesto.

I dati, elaborati in base alle rilevazioni più recenti ottenute da varie fonti (Ministero dell'Interno, Corte dei Conti, Istituto per la Finanza e l'Economia locale), indicano una ripresa, negli ultimi anni, dei fenomeni di crisi finanziaria, evidenziata in primo luogo dalla dinamica dei dissesti e confermata dal quadro offerto dalle altre situazioni di deficit.

Questi fenomeni appaiono particolarmente concentrati nelle regioni del Mezzogiorno e fra gli enti locali di piccole dimensioni, fino a rappresentare in alcune aree una condizione quasi endemica.

Le elaborazioni grafiche e i dati percentuali riepilogativi mostrano l'inadeguatezza delle regole attuali e degli specifici indicatori, introdotti con l'obiettivo di prevenire il manifestarsi di situazioni di crisi strutturale attraverso la verifica di parametri di bilancio ed evidenziano la necessità di interventi tempestivi in ottica prospettica.

Il documento, partendo dalla fotografia generale della situazione attuale e focalizzandosi sui dati degli indicatori di deficitarietà strutturale, offre spunti di riflessione e approfondimento sul tema delle crisi finanziarie negli enti locali e rappresenta una prima analisi per elaborare una serie di osservazioni e proposte relative alla revisione dei parametri di deficitarietà con l'obiettivo di rafforzare la loro funzione preventiva rispetto al manifestarsi di situazioni di crisi strutturale.



SOMMARIO

1. INTRODUZIONE	4
2. L'EVOLUZIONE STORICA DEL DISSESTO	5
2.1. L'evoluzione normativa in sintesi	9
2.2. I recenti interventi normativi	12
3. LA FOTOGRAFIA DELLA SITUAZIONE ATTUALE	15
3.1. Gli enti locali "deficitari"	15
3.2. Gli enti locali in "pre-dissesto"	24
3.3. Gli enti locali in "dissesto"	34
4. CONCLUSIONI E PROPOSTE	44



1. Introduzione

Il tema degli enti locali “in crisi” (deficitari, pre-dissestati e dissestati) è da molti anni oggetto di analisi e recentemente la questione è, purtroppo, tornata ad assumere rilevanza in ragione del fatto che un numero crescente di comuni, anche di grandi dimensioni, presenta nei propri bilanci fattori di squilibrio tali da mettere a rischio la certezza di assicurare l’assolvimento delle funzioni e garantire i servizi indispensabili o far fronte ad obbligazioni passive liquide ed esigibili con i mezzi “ordinari” previsti dall’ordinamento.

Nella prima parte dell’elaborato, mediante l’ausilio di prospetti e rappresentazioni grafiche, la ricerca si focalizza sull’andamento del fenomeno nel tempo, prendendo come riferimento l’arco temporale 1989-2016, ossia, il periodo intercorrente dalla data di entrata in vigore della normativa sul dissesto ai giorni nostri, e ne analizza il trend storico.

Questa analisi è accompagnata dall’esame degli interventi normativi che hanno accompagnato l’evoluzione del fenomeno nel tempo.

Lo studio è stato condotto sulla base dei dati contenuti nelle relazioni annuali sulla gestione finanziaria degli enti locali redatte dalla Corte dei Conti – Sezione Autonomie.

La seconda parte dell’analisi, sulla base delle elaborazioni messe a disposizione dell’Istituto per la Finanza e l’economia locale (IFEL), presenta i dati degli enti locali deficitari in pre-dissesto e in dissesto, scattando una fotografia della situazione attuale dei comuni “in crisi” lungo tutto lo stivale.

Nella terza e ultima parte, alla luce della situazione rappresentata e dei dati analizzati, lo studio ha l’ambizione di evidenziare le problematiche ancora aperte e rappresenta il punto di partenza per individuare proposte di revisione dei parametri di deficitarietà strutturale e strumenti di concreta gestione ex ante del fenomeno del dissesto mediante l’adozione di un set di indicatori preventivi, il c.d. “rating della salute finanziaria” in grado di individuare con tempestività i problemi e le soluzioni da perseguire prima che le criticità diventino irreversibili.



2. L'evoluzione storica del dissesto

Dall'entrata in vigore della normativa sul dissesto finanziario ad oggi sono trascorsi quasi 30 anni e in questo arco temporale numerose sono state le modifiche legislative che, nel tempo, hanno introdotto continui aggiustamenti ed evoluzioni della materia.

Come si evince dai dati del prospetto n. 1, i dissesti dichiarati dal 1989 al 30.11.2016 sono 556¹ e rappresentano circa il 7% dei quasi 8.000 Comuni Italiani.

Il dato percentuale appare significativo, e percorrendo le varie Regioni è rilevante evidenziare che tra gli enti dissestati si possono annoverare, per esempio, capoluoghi di Provincia come Caserta, Potenza, Vibo Valentia o altre note città, che vi sono casi di enti che hanno dichiarato il doppio dissesto² e, inoltre, che vi sono enti che hanno dichiarato il default antecedentemente al 2011 e non hanno ancora completato la procedura di uscita³, nonostante la legge preveda che tale procedura si chiuda entro cinque anni decorrenti da quello per il quale viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (Art. 265, comma 1 del Decreto Legislativo n. 267 del 18/08/2000 c.d. Testo Unico degli Enti Locali).

Come si evince dalla rappresentazione del grafico n. 1, nella quale è evidenziata la serie storica delle dichiarazioni di dissesto, numeri rilevanti si registrano nelle code della distribuzione temporale, con 125 dissesti dichiarati nell'anno di entrata in vigore della normativa (1989), dato che diminuisce intorno agli anni 2000 per rimanere costantemente prossimo allo zero fino al 2008, data dalla quale il fenomeno riprende ad aumentare fino al 2016 dove i dissesti dichiarati sono 17.

Nel grafico n. 2 la serie storica delle dichiarazioni di dissesto è rappresentata per area geografica⁴.

L'andamento della serie storica riflette l'impatto degli strumenti normativi che sono stati introdotti negli anni e che sono oggetto di trattazione analitica nel successivo paragrafo 2.1.

Nel proseguo della trattazione, e precisamente nel paragrafo 3.3, verrà inoltre proposta un'analisi approfondita della situazione attuale degli enti in dissesto, regione per regione.

¹ Il numero totale di enti dissestati si riferisce al numero di dissesti dichiarati dal 1989 al 30.11.2016 (elaborazione dati Corte dei Conti). Per completezza di informativa si evidenzia che, nei primi mesi del 2017, sono già stati dichiarati altri 6 dissesti (dato parziale).

² Si tratta di enti che hanno dovuto procedere a una seconda dichiarazione di dissesto ancor prima di chiudere le procedure relative al primo default.

³ Tra i casi più datati evidenziamo il comune di Ischia (Na) che ha dichiarato il dissesto nel 1993 e il comune di Bernalda (Mt) che ha dichiarato il dissesto nel 1992.

⁴ La classificazione per area geografica rispecchia la classificazione prevista dall'ISTAT e dal Ministero dell'Interno e le regioni sono raggruppate nelle seguenti aree: Nord – Centro – Sud – Isole.



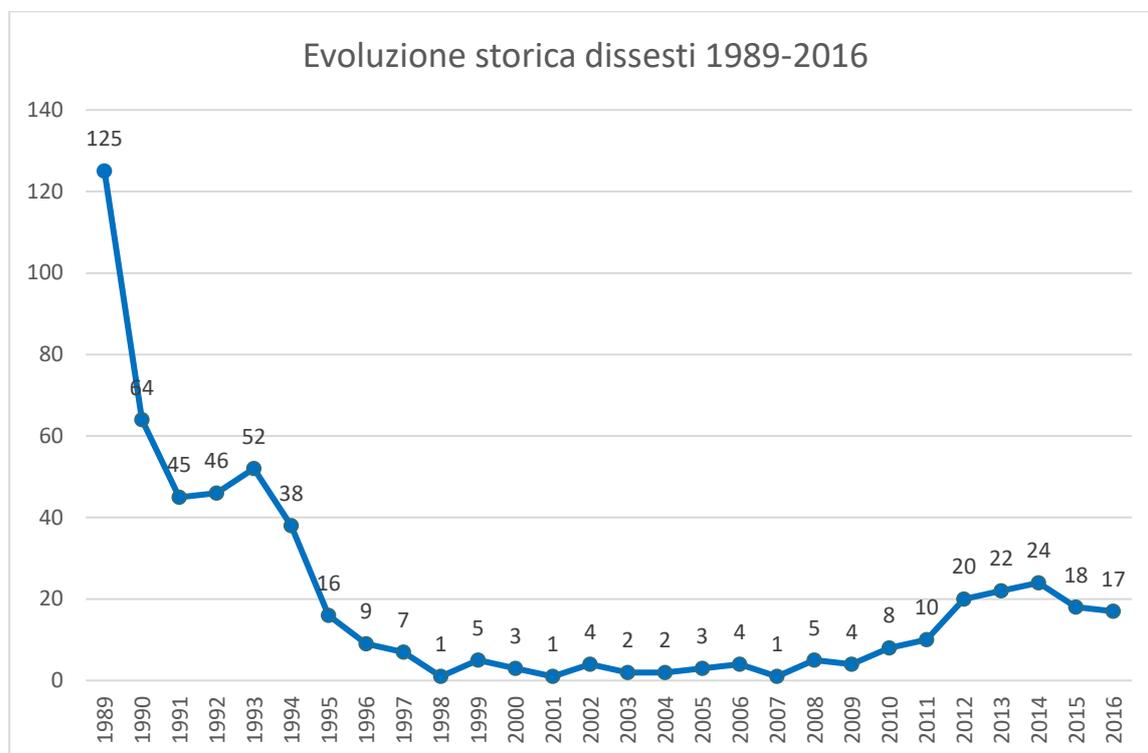
Prospetto n. 1: dissesti dichiarati per anno (1989-2016) e classificati per regione

REGIONE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTALE
Piemonte		1	2	1	1																		1	1	1				8
Lombardia		3	3	5	1	1					1												1						15
Liguria	1			2																			1						4
Veneto	1			1			1																						3
Emilia-Romagna	1		4	1	1	1																							8
Toscana	3	1																					1		1				6
Umbria	2	1			1																								4
Marche	2	1	1		1										1													1	7
Lazio	7	2	5	2	7	3	3	2	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1			45
Abruzzo	6	1	1	4	1	1	3														1				3	2	1	1	25
Molise	4	4		1	2	1															1	2							16
Campania	18	18	10	12	22	14	2	1	5		2	1	1	1	1	1	2	2	1	1		3	4	7	4	7	4	7	147
Puglia	21	4	2	4	2		1													1				1	1	1	2		40
Basilicata	4	3	3	1	3	2	2	1																		1			20
Calabria	51	22	13	10	11	7	2	3	1	1	1	1	1	1	1	1					3	1	1	8	7	5	5	4	158
Sicilia	2	3	1	2	2	6	3	1			1						2	1						1	2	5	6	6	47
Sardegna	2													1															3
TOTALE	125	64	45	46	52	38	16	9	7	1	5	3	1	4	2	2	3	4	4	1	5	4	8	10	20	24	18	17	556

* elaborazione dati Ministero dell'Interno e Corte dei Conti – Sezione Autonomie

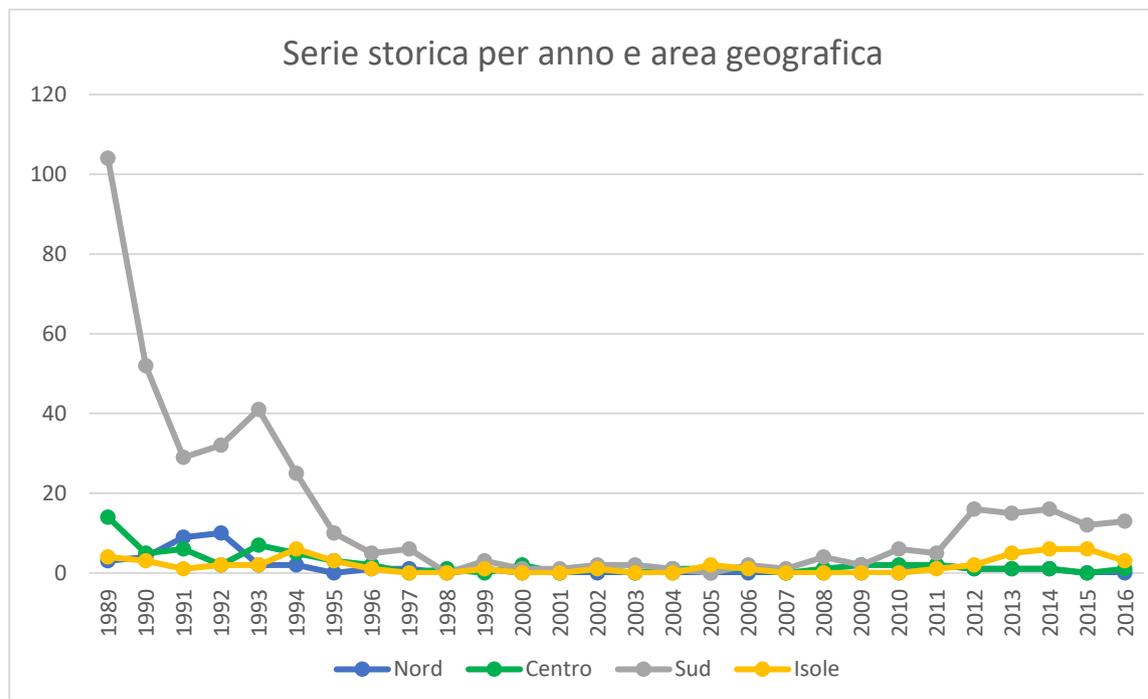


Grafico n. 1: serie storica dei dissesti dichiarati per anno di dissesto (1989-2016)



* elaborazione dati Ministero dell'Interno e Corte dei Conti – Sezione Autonomie

Grafico n. 2: serie storica dei dissesti dichiarati per anno di dissesto (1989-2016) e area geografica



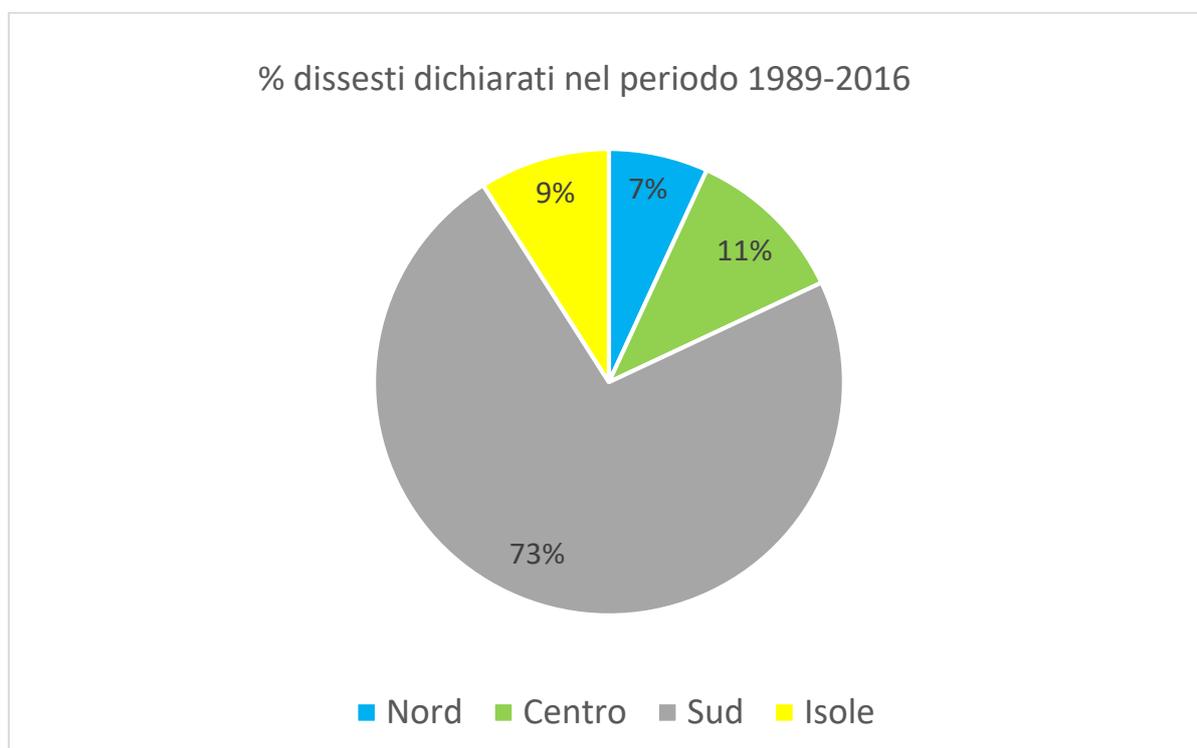
* elaborazione dati Ministero dell'Interno e Corte dei Conti – Sezione Autonomie



Ai fini della presente ricerca occorre evidenziare che dati significativi emergono dall'analisi del numero di dissesti per anno (evidenziato nel prospetto n. 1) aggregando i dati di questo prospetto per area geografica.

Attraverso tale aggregazione l'analisi del dato quantitativo (grafico n. 3 e prospetto n. 2) evidenzia, che più del 70 % dei dissesti si registra nell'area geografica "Sud", con un numero di dissesti annui dichiarati negli anni 2011-2015 quasi triplicato rispetto agli anni precedenti.

Grafico n. 3: percentuale di dissesti per area geografica



Prospetto n. 2: dissesti classificati per anno di dichiarazione del dissesto (1989-2016) e per area geografica

Area	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nord	3	4	9	10	2	2	0	1	1	0	1
Centro	14	5	6	2	7	5	3	2	0	1	0
Sud	104	52	29	32	41	25	10	5	6	0	3
Isole	4	3	1	2	2	6	3	1	0	0	1
TOTALE	125	64	45	46	52	38	16	9	7	1	5



Area	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nord	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Centro	2	0	1	0	1	1	1	0	1	2	2
Sud	1	1	2	2	1	0	2	1	4	2	6
Isole	0	0	1	0	0	2	1	0	0	0	0
TOTALE	3	1	4	2	2	3	4	1	5	4	8

Area	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTALE
Nord	2	1	1	1	0	0	38
Centro	2	1	1	1	0	1	62
Sud	5	16	15	16	12	13	406
Isole	1	2	5	6	6	3	50
TOTALE	10	20	22	24	18	17	556

* elaborazione dati Ministero dell'Interno e Corte dei Conti – Sezione Autonomie

2.1. L'evoluzione normativa in sintesi

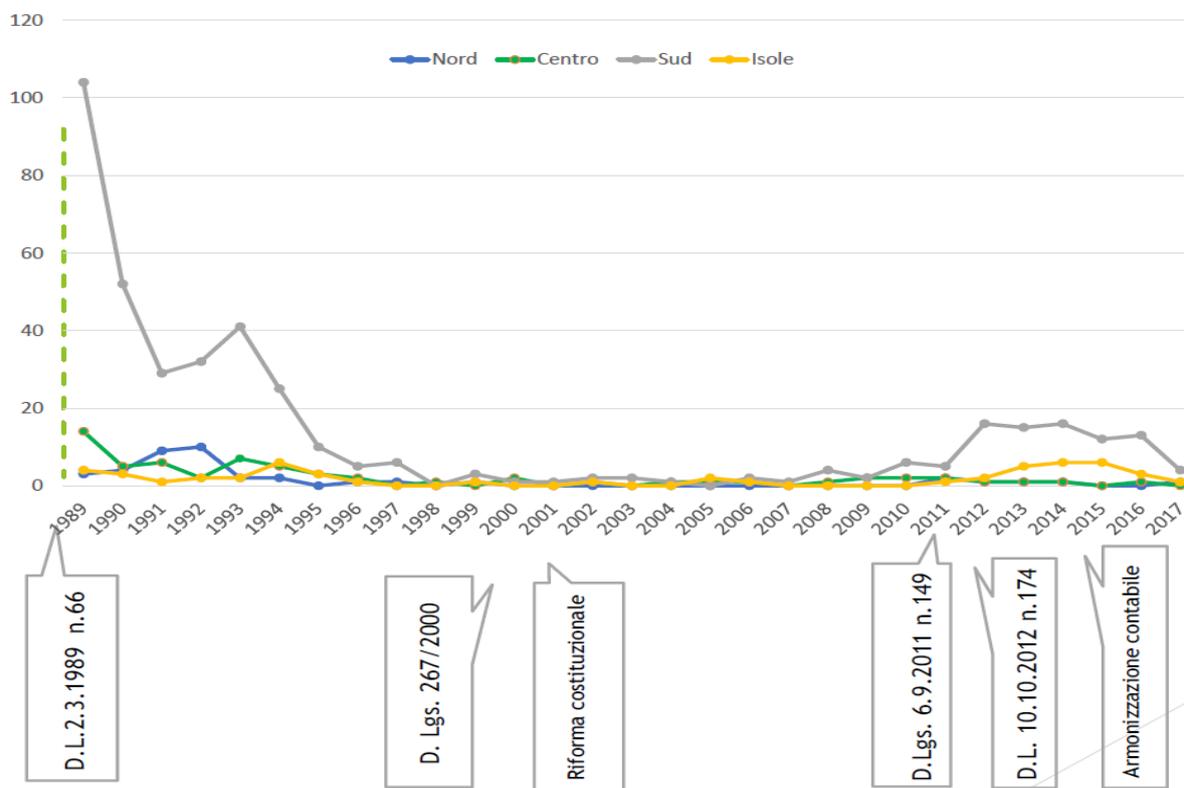
Per meglio comprendere il fenomeno rappresentato nel paragrafo precedente è utile ripercorrere le tappe dello sviluppo normativo del dissesto, che ha subito nel corso degli ultimi trent'anni, come già anticipato in premessa, numerose modifiche legislative, anche in relazione alle principali dinamiche politiche e socio-economiche e all'evoluzione dell'ordinamento amministrativo, contabile e fiscale degli enti locali.

L'istituto del dissesto finanziario è stato introdotto in Italia nel 1989 con il Decreto Legge 2 marzo 1989 n. 66 convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 1989, n. 144, e rappresenta una "procedura fallimentare" specifica per gli enti locali che non sono più in grado di rispettare le obbligazioni giuridiche assunte nei confronti di terzi e di porvi rimedio autonomamente, ma soprattutto che non sono più nelle condizioni di assicurare l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ai propri cittadini.

Sinteticamente nel prosieguo della trattazione si richiameranno alcuni passaggi fondamentali di questi trent'anni e il loro impatto sul fenomeno del dissesto, effetto che si riscontra dalla rappresentazione del grafico n. 4.



Grafico n. 4: evoluzione normativa



Con l'introduzione delle disposizioni previste dal Titolo IV del Decreto Legge del 2 marzo 1989 n.66 ("Risanamento finanziario delle gestioni locali e disposizioni varie"), gli enti locali in stato di deficit e impossibilitati a ripianare le condizioni debitorie hanno fatto ricorso alle misure "incentivanti" previste dal Decreto quali, in sintesi, l'assunzione di mutui per il risanamento e la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento e, come si evince dalla rappresentazione del grafico n. 4, il numero degli enti in dissesto ha raggiunto picchi importanti per poi subire una contrazione intorno agli anni 2000. In questo periodo, infatti, sono state introdotte misure per cui la gestione del risanamento non sarebbe stata più "incentivata" e sostenuta con oneri a carico dello Stato ma direttamente a carico degli enti (Art. 5 del Decreto Legge n. 80 del 29 febbraio 2004).

La diffusione dei casi di default era favorita anche dalla mancata previsione di limiti temporali per l'assolvimento degli adempimenti derivanti dal ricorso alla procedura di dissesto, concentrati essenzialmente sul blocco delle assunzioni e sulla messa in mobilità del personale eccedente: pertanto questi blandi limiti hanno favorito un'ampia adesione alla procedura di dissesto con effetti finanziari che però a lungo termine avrebbero aggravato il debito pubblico nazionale.

Una serie di correttivi per porre rimedio a questi aspetti critici e ai loro rilevanti impatti sono stati introdotti con il Decreto Legge del 8 gennaio 1993 n. 8: con tale intervento il legislatore ha voluto sbloccare l'immobilismo creatosi in seguito a procedure di risanamento congelate e quindi di delibere di dissesto che non trovavano attuazione.



Il decreto ha, infatti, introdotto l'obbligo della dichiarazione, pubblica e irrevocabile, di dissesto, pena lo scioglimento del Consiglio Comunale, la temporizzazione della procedura prevedendo in dieci anni la durata massima entro la quale completare il risanamento, e l'introduzione di un organismo esterno, l'Organo Straordinario di Liquidazione (OSL), nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, quale soggetto terzo incaricato della redazione di un piano di estinzione delle passività ed il pagamento dei debiti pregressi riconosciuti.

Negli anni successivi sono state introdotte ulteriori modifiche legislative quali il dimezzamento dei tempi della procedura di dissesto (da 10 a 5 anni), l'individuazione di criteri di prelazione per il pagamento dei debiti⁵, l'invio al Ministero dell'Interno, ai fini della concessione del mutuo, di un piano di rilevazione dei debiti⁶, l'individuazione di una procedura semplificata per il pagamento dei creditori (se questi accettano di essere transati parzialmente), una nuova procedura per la definizione della massa passiva che inverte l'onere della prova (a carico del creditore), la possibilità di sostituzione dell'OSL negligente o ingiustificatamente ritardatario⁷.

Queste modifiche hanno comportato in seguito una riscrittura organica della materia degli enti locali che si è tradotta con l'approvazione del Decreto Legislativo del 18 agosto del 2000 n.267 (c.d. Testo Unico degli Enti Locali di seguito T.u.e.l.) che, al Titolo VIII, concentrando tutte le suddette norme, disciplina la materia degli enti locali deficitari e dissestati⁸.

Un altro dei passaggi fondamentali delle modifiche normative intervenute nel corso di questi trent'anni è rappresentato dalla riforma della Costituzione avvenuta nel 2001 (Legge Costituzionale n. 3 del 2001) e dai relativi effetti sulla finanza locale, riforma che ha sancito il riconoscimento agli enti locali di autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e l'obbligo di contribuzione da parte degli enti locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica assunti dallo Stato in sede comunitaria (Art. 119 Costituzione).

Tale riforma ha eliminato uno degli incentivi introdotti dal decreto istitutivo del dissesto finanziario che ha consentito l'ampia diffusione del fenomeno nei primi anni della sua applicazione, incentivo rappresentato dalla possibilità di provvedere al risanamento tramite mutui a carico dello Stato, e ha definito una precisa linea di demarcazione del fenomeno per gli enti che avevano dichiarato il dissesto prima o dopo il 2011, come anche rappresentato nel grafico n. 4.

La riforma ha infatti introdotto, per gli enti dichiarati dissestati successivamente al 2011, la possibilità di contrazione di mutui, a sostegno del risanamento, ma con onere di ammortamento a carico degli

⁵ Decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 e successive modifiche e integrazioni (Delega Bassanini - L.127/97, art. 9).

⁶ Decreto Legislativo 11 giugno 1996, n. 336.

⁷ Decreto Legislativo 15 settembre 1997, n. 342 e 23 ottobre 1998, n. 410.

⁸ Titolo VIII "Enti locali deficitari o dissestati" artt.242 e ss.



enti stessi come anche confermato dall'art. 5 del Decreto Legge n. 80 del 29 febbraio 2004, convertito con Legge 140/2004⁹.

2.2. I recenti interventi normativi

In ragione dell'attribuzione di nuove e maggiori responsabilità agli enti locali (in attuazione del principio di *accountability*) e dell'esigenza di razionalizzazione della spesa pubblica, nasceva così l'esigenza di predisporre soluzioni preventive e alternative allo strumento "tradizionale" del dissesto finanziario e di migliorare il sistema dei controlli interni.

Un primo intervento del legislatore in tal senso è rappresentato dall'approvazione nel 2011 del Decreto Legislativo del 6 settembre 2011 n.149, che ha introdotto il c.d. "*dissesto guidato*" quale procedura per velocizzare l'attuazione dei necessari provvedimenti normativi da parte degli amministratori nel caso di condizioni finanziarie critiche.

L'art. 6, comma 2, del D.Lgs. n.149/2011 disciplina la c.d. procedura di dissesto guidato: se dagli ordinari controlli sull'ente da parte della Corte dei Conti, organo deputato al controllo e al riscontro di possibili situazioni di deficitarietà, emergono "*comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocare il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure previste dall'articolo 1 comma 168 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*".

In seguito a tale trasmissione, l'ente ha trenta giorni di tempo per porre fine all'inadempimento; decorso il termine, e qualora venga accertata dalla Corte dei Conti la sussistenza delle condizioni di dissesto ex art. 244 T.u.e.l., il Prefetto assegna al Consiglio dell'ente un termine massimo di venti giorni per deliberare lo stato di dissesto. Il decorso infruttuoso del termine comporta lo scioglimento del consiglio e la nomina di un commissario¹⁰.

Un intervento ancora più significativo, sia nell'intento di assicurare stabilità finanziaria agli enti che di ridefinizione del sistema dei controlli, è rappresentato dal Decreto Legge del 10 ottobre 2012 n. 174 che ha ampliato le fattispecie previste dal T.u.e.l. prevedendo per gli enti un'ulteriore possibilità di affrontare le situazioni di difficoltà finanziaria con misure preventive che possano evitare il default

⁹ Tale articolo conferma a sostegno del risanamento, la possibilità di contrarre mutui i cui oneri però erano a carico agli enti locali, e - nel limite di quanto previsto dall'art. 119, comma 6 della Costituzione - "esclusivamente per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio".

¹⁰ La Corte dei Conti – Sezione Autonomie, nella relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali – esercizio 2015 – Volume II – Analisi della stabilità finanziaria: andamenti, criticità e ruolo dei controlli interni – Deliberazione n. 4/SEAUT/2017/FRG, p. 275 (paragrafo 5.4), ha evidenziato che lo strumento del dissesto guidato è stato depotenziato da una serie di interventi normativi di flessibilizzazione della procedura e che pochi risultano i provvedimenti adottati dalle Sezioni regionali di controllo in attuazione delle disposizioni dell'art.6 del D.Lgs. 149/2011.



dell'ente stesso: è stata infatti introdotta, con l'aggiunta nel T.u.e.l. degli articoli 243-bis e ss., la "procedura di riequilibrio finanziario pluriennale" (chiamata comunemente "pre-dissesto" o "anti-dissesto").

Il Decreto Legge 174/2012 ha inoltre introdotto uno strumento di carattere ordinario, ovvero la riorganizzazione del sistema dei controlli interni attraverso la modifica degli articoli 147 e 148 del T.u.e.l. e il rafforzamento di quelli esterni mediante il riconoscimento alle sezioni regionali della Corte dei Conti di un pervasivo ruolo di controllo ex all'art. 148-bis).

Ai sensi dell'art. 243-bis del T.u.e.l. gli enti locali per i quali "sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 (salvaguardia degli equilibri di bilancio) e 194 (riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio) non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale".

La deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmessa ai sensi del comma 2 dell'art. 243-bis, entro 5 giorni dalla data di esecutività, alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno.

La procedura di riequilibrio non può essere iniziata *"qualora sia decorso il termine assegnato dal prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione del dissesto, di cui all'articolo 6, comma 2, del D.Lgs. n. 149 del 6/09/2011"*. (Art. 243-bis, comma 1, T.u.e.l.)

Il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario *"sospende temporaneamente"* la possibilità di avviare il dissesto guidato ai sensi del comma 2 (Art. 243-bis, comma 3, T.u.e.l.) e non può essere iniziata nel caso in cui la sezione regionale della Corte dei Conti abbia già assegnato il termine per l'adozione delle misure correttive previsto dalla sopra citata norma sul dissesto guidato.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 243-bis le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono *"sospese dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale di cui all'articolo 243-quater, commi 1 e 3."*

La differenza sostanziale della procedura del riequilibrio finanziario pluriennale rispetto al dissesto guidato risiede proprio nel fatto che, nonostante l'analoga sussistenza di una manifesta situazione di deficitarietà, l'assunzione e la gestione delle iniziative per il risanamento sono affidate direttamente agli organi dell'ente e il consiglio comunale deve *"entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario"*. (Art. 243-bis, comma 5, T.u.e.l.)

Gli organi dell'ente devono pertanto individuare tutte le misure necessarie per superare le condizioni di squilibrio, *"per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano"* e indicare in tale piano, per



ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, *“la percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio”* (Art. 243-bis, comma 6, T.u.e.l.)

L'ente locale che aderisce alla procedura di riequilibrio, per tutto il periodo di vigenza del piano, può procedere *“all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento”* nonché *“accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 243-ter”* a determinate condizioni previste dal comma 8 lett. g) dell'art. 243-bis con erogazione di un'anticipazione, a valere sul Fondo, che l'ente dovrà restituire in un periodo massimo di 10 anni (Art. 243-ter).

La procedura prevede, oltre al sostegno finanziario, che l'ente possa *“deliberare aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita anche in deroga ad eventuali limitazioni”* (Art. 243-bis, comma 8, lett.a) T.u.e.l.): a fronte di tali forme di sostegno finanziario per il ripianamento del disavanzo la norma prevede però che l'ente sia sottoposto a controlli centrali in materia di copertura di costo di alcuni servizi, garantisca la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale e dei costi della gestione servizio smaltimento rifiuti, effettui con sistematicità la revisione straordinaria dei residui attivi e passivi e delle posizioni debitorie ed una rigorosa revisione della spesa.

Nonostante la centralità dell'ente nella gestione della procedura, occorre sottolineare che anche nella fase del pre-dissesto la sezione regionale della Corte dei Conti ricopre comunque un ruolo tutt'altro che marginale: tale Organo svolge una fase istruttoria ¹¹ e, *“entro il termine di 30 giorni”* dalla data di ricezione della documentazione, *“delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio”*, e in caso di approvazione vigila sull'esecuzione dello stesso. (Art. 243-quater commi 1-3).

Per concludere la disamina degli interventi normativi che hanno caratterizzato, in questi anni oggetto di indagine, il fenomeno del dissesto, da ultimo, ma solo per ragioni temporali di adozione, si sottolinea l'importanza dell'introduzione, a partire dal 2015, dell'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili di cui al D.Lgs. 23 giugno 2011 n. 118 e delle disposizioni integrative del D.Lgs. 10 agosto 2014 n. 126 : il principio della competenza finanziaria potenziata, la rilevazione del fondo di crediti di dubbia e difficile esazione (FCDE) e del fondo pluriennale vincolato (FPV) consentono di limitare il mantenimento di residui attivi di lungo corso e improbabile o tardiva riscossione e l'accumulo di residui passivi, voci spesso sintomatiche di deficit di cassa e potenziale squilibrio per i bilanci e quindi elementi utili per i controlli al fine di individuare anticipatamente situazioni deficitarie.

¹¹ Art. 243-quater comma 1: *“entro dieci giorni dalla data della delibera di cui all'articolo 243-bis, comma 5, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché alla Commissione di cui all'articolo 155, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria”*.



3. La fotografia della situazione attuale

Alla luce di quanto esposto nei precedenti paragrafi, nel prosieguo della trattazione viene presentata una fotografia della situazione attuale degli enti locali in Italia analizzando i dati generali in ragione dello stato di crisi di tali enti.

La situazione generale è descritta dai seguenti dati statistici:

- n. 67 enti locali “deficitari”;
- n. 151 enti locali in “pre-dissesto”;
- n. 107 enti locali “in dissesto”.

Nei successivi paragrafi verranno analiticamente dettagliati e rappresentati con elaborazioni grafiche i dati statistici degli enti in situazione di deficitarietà, in “pre-dissesto” e in “dissesto”.

3.1. Gli enti locali “deficitari”

Secondo quanto disposto dall’art. 242 del T.u.e.l., devono considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentino *“gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio rilevabili da una apposita tabella da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari”*.

Il quadro degli enti locali in condizioni strutturalmente deficitarie è rappresentato da 67 enti elencati dettagliatamente nel successivo prospetto n. 3 in cui si riportano gli enti in ordine di regione (da Nord a Sud) ed evidenziando, ente per ente, i parametri obiettivo che presentano valori deficitari.

La definizione e l’aggiornamento dei parametri di deficitarietà avvengono ogni tre anni con decreto del Ministero: l’analisi condotta in questo studio si basa sul Decreto Ministeriale Interno del 18.02.2013.

I parametri obiettivo sono i seguenti, sinteticamente elencati: ¹²

P1: valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5% rispetto alle entrate correnti;

P2: volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza relativi ai titoli I e III, con esclusione del fondo di solidarietà, superiori al 42% rispetto agli accertamenti di entrata agli stessi titoli I e III (escluso sempre il fondo di solidarietà);

P3: ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi di cui ai titoli I e III superiore al 65% rispetto agli accertamenti di competenza ai medesimi titoli;

P4: residui passivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni di spesa corrente;

P5: procedimenti di esecuzione forzata superiori allo 0,5% delle spese correnti;

¹² Per il dettaglio dei parametri si rimanda all’allegato 1 lett. B del D.M. 18.02.2013.



P6: volume complessivo delle spese di personale rispetto alle entrate correnti dei titoli I, II, III superiore al 40% nei comuni fino a 5.000 abitanti, al 39% nei comuni da 5.000 a 29.999 abitanti, al 38% nei comuni superiori a 29.999 abitanti;

P7: debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiori al 150% rispetto alle entrate correnti negli enti che hanno un risultato di gestione positivo e superiore al 120% negli enti che hanno un risultato di gestione negativo;

P8: debiti fuori bilancio superiori all'1% degli accertamenti di entrata corrente (l'indice si considera negativo se la soglia viene superata in tutti e tre gli ultimi esercizi finanziari);

P9: anticipazioni di tesoreria non rimborsate al 31.12 superiori al 5% delle entrate correnti;

P10: ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia con alienazione di beni e/o di avanzo di amministrazione superiori al 5% della spesa corrente.

Prospetto n. 3: elenco degli enti locali "deficitari" (elaborazione su dati IFEL al 27.10.2016)

REGIONE	COMUNE	PROV	CONTO DEL BILANCIO 2013	PARAMETRI DI DEFICITARIETÀ INDICATI DAL COMUNE
Piemonte	RIBORDONE	TO	NO	
Piemonte	STRONA	BI	NO	
Piemonte	CREVOLADOSSOLA	VB	NO	
Lombardia	INVERNO E MONTELEONE	PV	SI	P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8, P9, P10
Lombardia	ROCCA DE' GIORGI	PV	SI	P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8, P9, P10
Lombardia	SPESSA	PV	NO	
Veneto	ARCUGNANO	VI	NO	
Veneto	MONTEGALDA	VI	SI	P1, P2, P3, P4, P6
Lazio	BELLEGRA	RM	SI	P2, P3, P4, P7, P9
Lazio	CAMERATA NUOVA	RM	NO	
Lazio	CASTELNUOVO DI PORTO	RM	NO	
Lazio	MAGLIANO ROMANO	RM	NO	
Lazio	ROCCA SANTO STEFANO	RM	NO	
Lazio	SAN VITO ROMANO	RM	NO	
Molise	SESTO CAMPANO	IS	NO	
Campania	LAURO	AV	NO	
Campania	MONTORO INFERIORE	AV	SI	P2, P3, P4, P7, P8, P9, P10
Campania	PRATELLA	CE	SI	P2, P3, P4, P9, P10
Campania	SAN POTITO SANNITICO	CE	NO	
Campania	FORIO	NA	SI	P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8, P9, P10
Campania	LIVERI	NA	SI	P2, P3, P4, P6, P9
Campania	PROCIDA	NA	SI	P3, P4, P5, P9, P10



Campania	QUARTO	NA	SI	P2, P3, P4, P5, P8
Campania	CALVANICO	SA	SI	P2, P3, P4, P5, P8
Campania	PAGANI	SA	SI	P1, P4, P5, P6, P7, P8, P9
Puglia	ASCOLI SATRIANO	FG	NO	
Puglia	CANDELA	FG	NO	
Puglia	ORSARA DI PUGLIA	FG	NO	
Puglia	MORCIANO DI LEUCA	LE	SI	P3, P5, P7, P8, P9
Calabria	BOTRICELLO	CZ	SI	P2, P3, P4, P5, P8
Calabria	MARCEDUSA	CZ	NO	
Calabria	NOCERA TERINESE	CZ	SI	P1, P2, P3, P4, P5, P9
Calabria	AMANTEA	CS	SI	P2, P3, P4, P7, P9
Calabria	CARIATI	CS	SI	P2, P3, P4, P5, P8, P9
Calabria	CASTROVILLARI	CS	SI	P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8, P9, P10
Calabria	FRASCINETO	CS	SI	P2, P3, P4, P5, P6
Calabria	GRISOLIA	CS	NO	
Calabria	MALVITO	CS	SI	P1, P2, P3, P4, P7
Calabria	PLACANICA	RC	SI	P1, P2, P3, P4, P5, P7
Calabria	SERRATA	RC	SI	P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8, P9, P10
Calabria	JOPPOLO	VV	SI	P2, P3, P4, P7, P9
Calabria	PIZZO	VV	SI	P2, P3, P4, P8, P9
Sicilia	FAVARA	AG	SI	P2, P3, P4, P9, P10
Sicilia	DELIA	CL	SI	P2, P4, P5, P6, P8
Sicilia	ACI CASTELLO	CT	SI	P1, P2, P3, P4, P9
Sicilia	MANIACE	CT	SI	P2, P3, P4, P9, P10
Sicilia	AGIRA	EN	SI	P1, P2, P3, P4, P6
Sicilia	LEONFORTE	EN	SI	P1, P2, P4, P5, P6, P8, P9
Sicilia	GRANITI	ME	SI	P2, P4, P6, P9, P10
Sicilia	ITALA	ME	SI	P2, P4, P6, P9, P10
Sicilia	LIBRIZZI	ME	SI	P2, P3, P4, P9, P10
Sicilia	MALVAGNA	ME	SI	P2, P3, P4, P6, P9, P10
Sicilia	MILAZZO	ME	NO	
Sicilia	MOIO ALCANTARA	ME	SI	P2, P3, P4, P6, P9
Sicilia	OLIVERI	ME	SI	P2, P3, P4, P6, P9, P10
Sicilia	RODI' MILICI	ME	SI	P2, P3, P4, P9, P10
Sicilia	SANT'AGATA DI MILITELLO	ME	SI	P2, P3, P4, P8, P9
Sicilia	TAORMINA	ME	SI	P2, P3, P4, P5, P9
Sicilia	TORTORICI	ME	SI	P2, P4, P6, P9, P10
Sicilia	CAMPOREALE	PA	NO	
Sicilia	CERDA	PA	SI	P3, P4, P5, P6, P10



Sicilia	VILLAFRATI	PA	SI	P2, P3, P4, P6, P9
Sicilia	MODICA	RG	SI	P2, P3, P4, P5, P8, P9
Sicilia	POZZALLO	RG	SI	P2, P3, P4, P8, P9, P10
Sicilia	SCICLI	RG	SI	P2, P3, P4, P6, P9
Sicilia	BUSCEMI	SR	SI	P2, P3, P4, P6, P9
Sardegna	ELINI	OG	NO	

Accanto alla definizione normativa, che considera “effettivamente deficitari” gli enti che presentino almeno 5 parametri positivi sui 10 sopra elencati, gli indicatori sono uno strumento essenziale per monitorare eventuali fattori in grado di generare situazioni di squilibrio: tra questi, alla luce dei risultati indicati nel prospetto n.3, appaiono particolarmente significativi gli indicatori relativi alla gestione dei residui attivi (P2 e P3, che indicano problemi strutturali nella riscossione delle entrate), alla gestione dei residui passivi (P4 che indica problemi nella gestione dei pagamenti ordinari) e alle anticipazioni di tesoreria non rimborsate (P9, che indica una situazione di squilibrio strutturale di cassa).

Come si evince dal prospetto n. 3, alla data della rilevazione, 21 enti (quasi il 30%) non avevano ancora presentato il certificato di conto consuntivo esercizio 2013 e pertanto sono considerati “automaticamente” deficitari.

Dei 67 enti deficitari, escludendo i 21 enti “automaticamente” deficitari, tutti presentano cinque o più parametri positivi e sono, quindi, da considerarsi in condizione di deficitarietà strutturale.

Nella seguente tabella n. 1 è riepilogata la ricorrenza dei singoli parametri di deficitarietà strutturale.

Tabella n. 1: ricorrenza dei parametri di deficitarietà

PARAMETRI DI DEFICITARIETÀ	N. ENTI CON PARAMETRO POSITIVO
P1	13
P2	42
P3	40
P4	45
P5	20
P6	19
P7	11
P8	14
P9	18
P10	19



Gli indicatori ricorrenti con maggiore frequenza sono P2, P3 e P4.

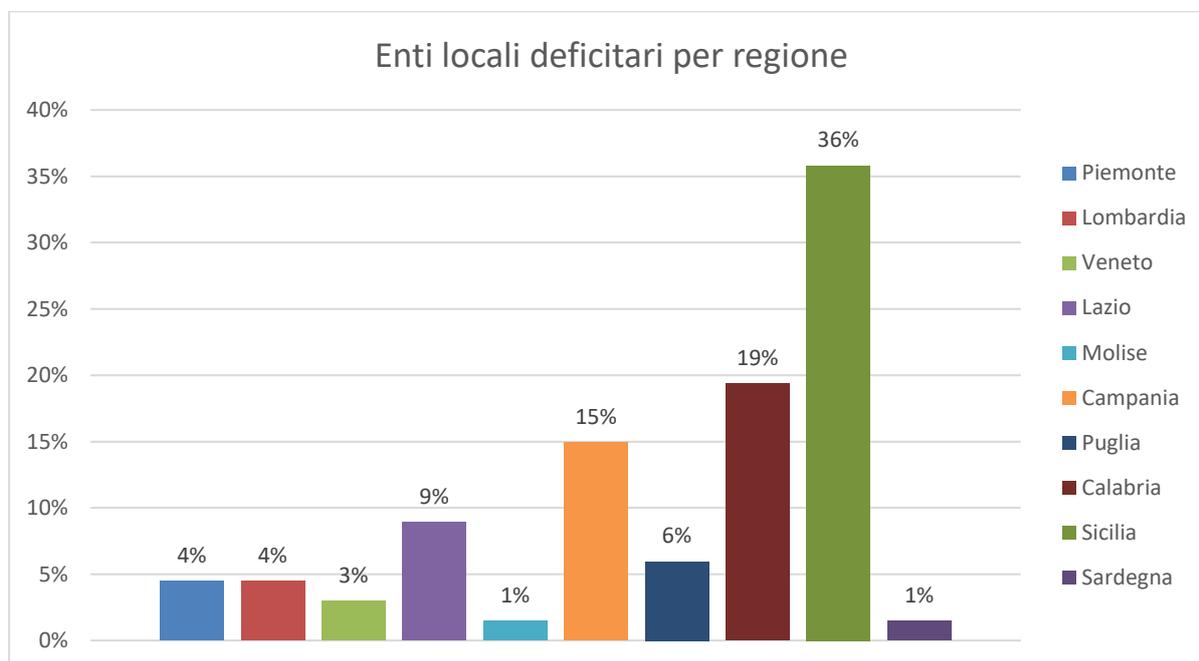
Interessante osservare l'articolazione territoriale degli enti che presentano parametri di deficitarietà e a tal proposito, utile aggregare i dati del prospetto n. 3 per regione: tali aggregazioni sono proposte nella seguente tabella n. 2 e rappresentati percentualmente nel grafico n. 5.

Tabella n. 2: enti locali "deficitari" per regione (elaborazione su dati IFEL al 27.10.2016)

REGIONE	ENTI LOCALI (NUMERO)	PERCENTUALE
Piemonte	3	4%
Lombardia	3	4%
Veneto	2	3%
Lazio	6	9%
Molise	1	1%
Campania	10	15%
Puglia	4	6%
Calabria	13	19%
Sicilia	24	36%
Sardegna	1	1%
TOTALE	67	100%



Grafico n. 5: dati percentuali enti locali “deficitari” per regione



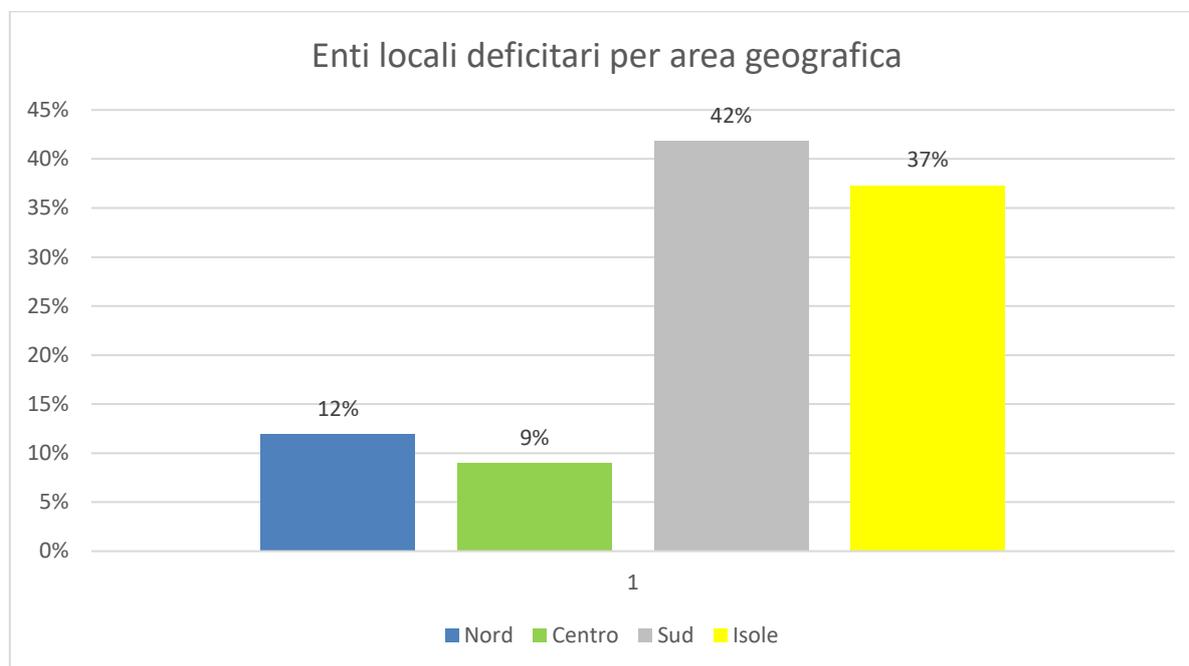
Altro dato interessante si evince dai dati della tabella n. 3 e dalla rappresentazione del grafico n. 6 che analizzano i dati della tabella n. 2 aggregati per area geografica: dall’osservazione della distribuzione territoriale si riscontra che il fenomeno, che riguarda globalmente 10 regioni, è maggiormente concentrato nelle regioni del Centro e del Sud.

Tabella n. 3: enti locali “deficitari” per area geografica (elaborazione su dati IFEL al 27.10.2016)

AREA GEOGRAFICA	ENTI LOCALI (NUMERO)	PERCENTUALE
Nord	8	12%
Centro	6	9%
Sud	28	42%
Isole	25	37%
TOTALE	67	100%



Grafico n. 6: dati percentuali enti locali “deficitari” per area geografica



La lettura di questi dati evidenzia che nelle regioni del Nord Ovest (Liguria e Valle d’Aosta), del Nord Est (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Emilia Romagna) e del Centro (Toscana, Marche, Abruzzo e Umbria) gli enti presentano bilanci mediamente “sani” mentre al Sud Campania, Calabria e Sicilia concentrano l’ampia maggioranza dei casi ospitando l’80% degli enti deficitari.

Scomponendo ulteriormente i dati per regione, un altro aspetto interessante è offerto dall’analisi del numero di enti “deficitari” suddivisi per regione rapportati al numero totale di enti per regione (fonte dati ANCI) in termini assoluti (grafico n. 7) e in termini percentuali (grafico n. 8).

Nella tabella n. 4 il dato totale degli enti deficitari è stato ulteriormente suddiviso per classi demografiche e graficamente rappresentato nei grafici n. 9 e 10.

Da queste rappresentazioni si evince che più del 60% degli enti che si trovano in situazioni di deficitarietà è concentrato nelle classi demografiche con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, si tratta dunque per la maggioranza di enti di piccole dimensioni (di cui circa il 40% è rappresentato da enti con popolazione fino a 2.000 abitanti).

Il restante 40% degli enti è concentrato nelle classi demografiche tra i 5.000 e 60.000 abitanti.



Grafico n. 7: enti locali "deficitari" – rapporto n. enti deficitari/n. totale enti per regione

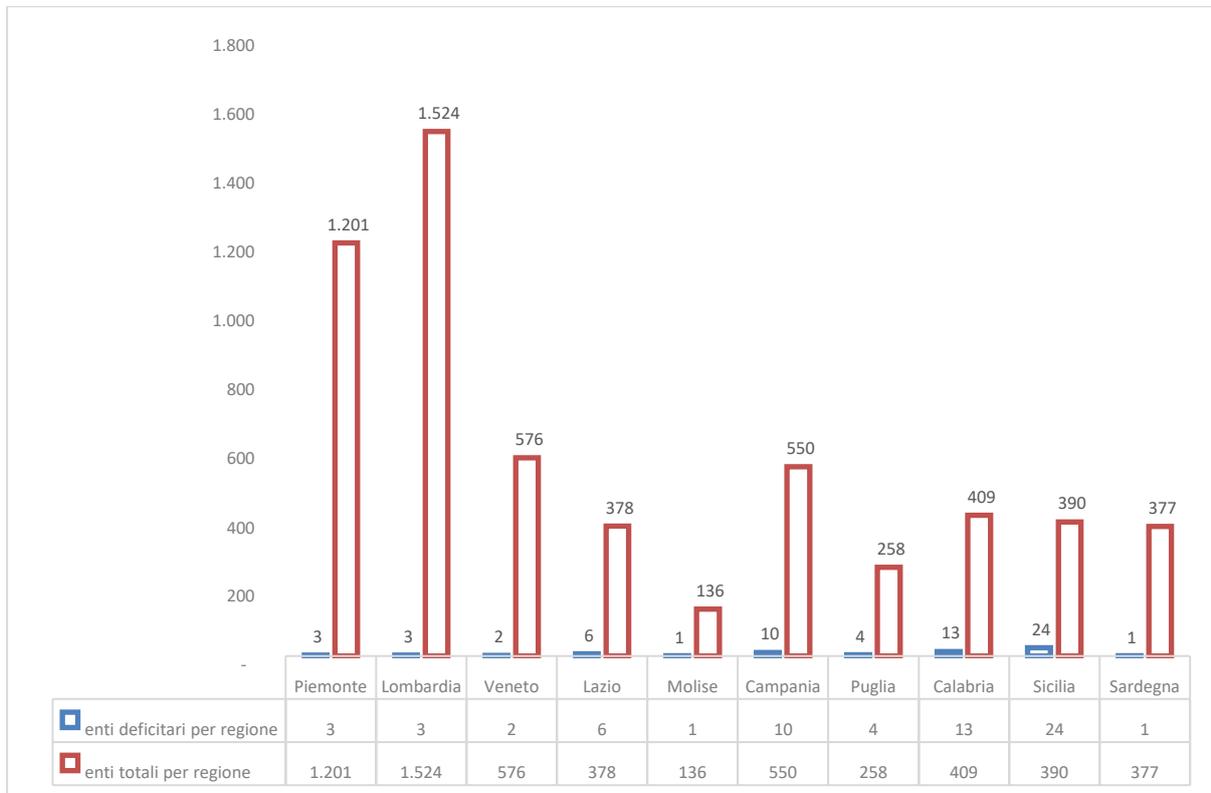


Grafico n. 8: enti locali "deficitari" – rapporto percentuale n. enti deficitari/n. totale enti per regione

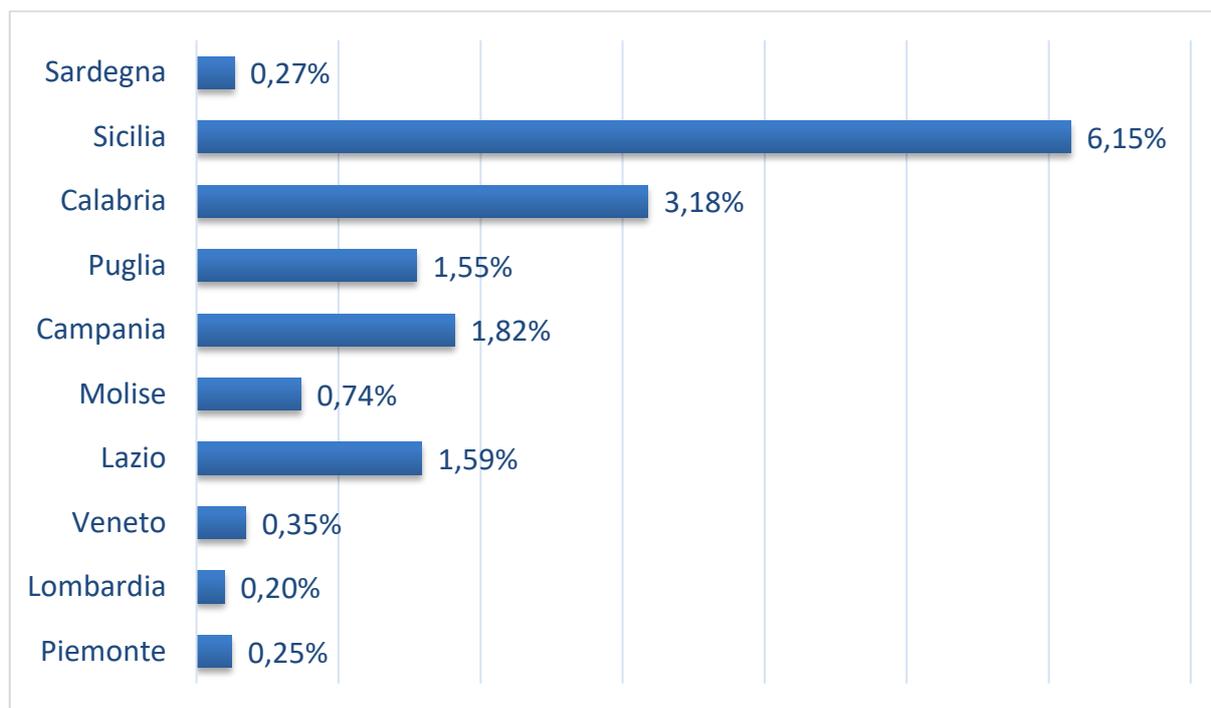




Tabella n. 4: enti locali "deficitari" per classi demografiche (elaborazione su dati IFEL al 27.10.2016)

CLASSI DEMOGRAFICHE	NUMERO ENTI	%
0-1.999	24	36%
2.000-4.999	18	27%
5.000 -9.999	9	13%
10.000-19.999	9	13%
20.000-59.999	7	10%
60.000-249.999	0	0
> 250.000	0	0
TOTALE	67	100%

Grafico n. 9: enti locali "deficitari" per classi demografiche

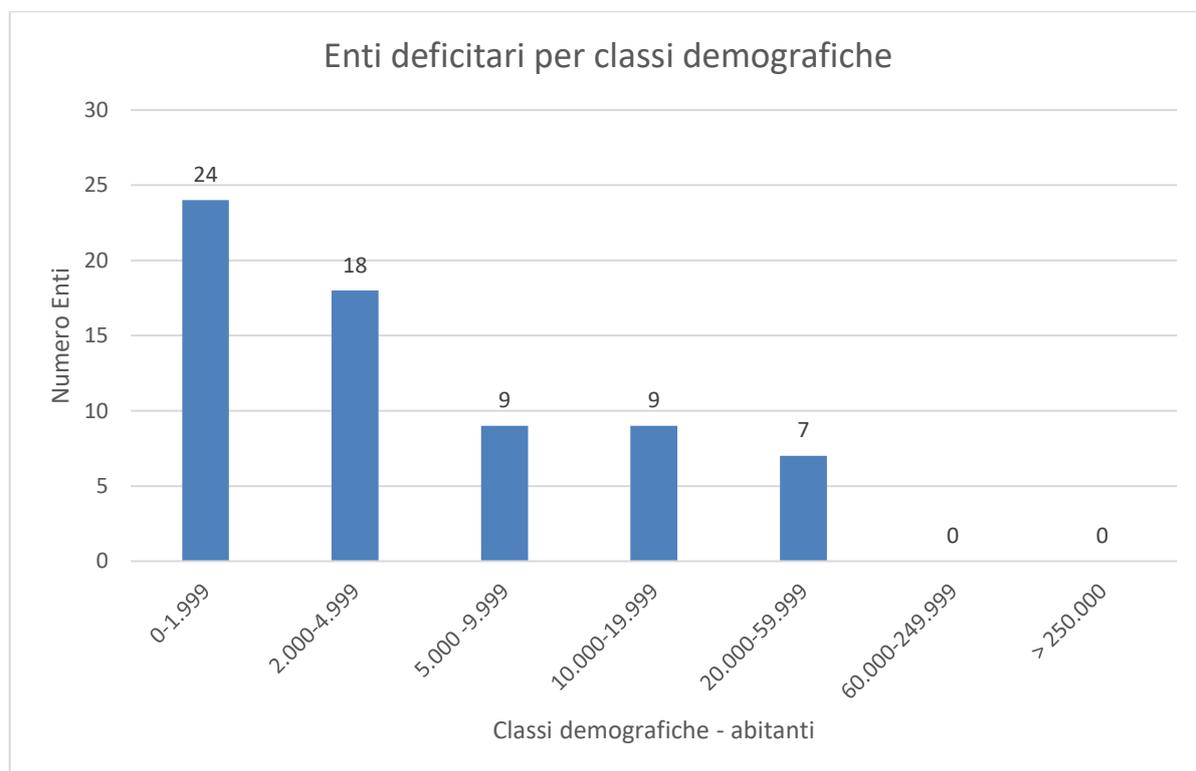
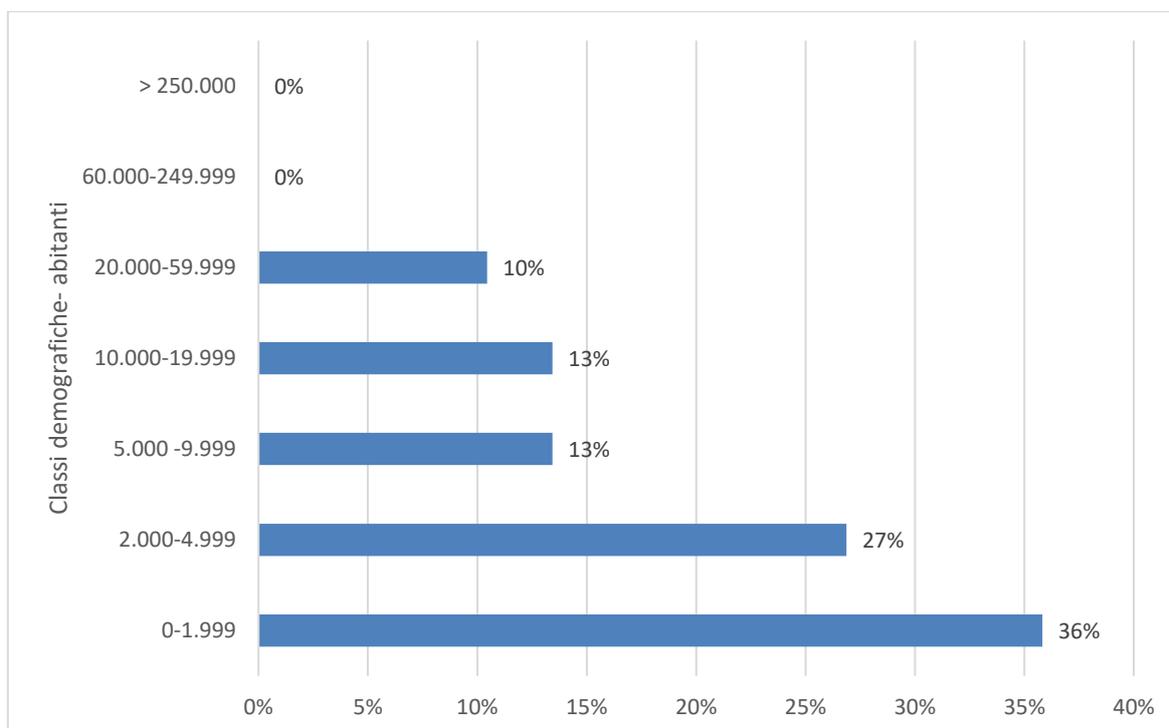




Grafico n. 10: percentuali enti locali “deficitari” per classi demografiche



3.2. Gli enti locali in “pre-dissesto”

In base agli artt. 243-bis e seguenti del T.u.e.l., introdotti dal Decreto legge 174/2012 gli enti locali in crisi strutturale possono evitare la dichiarazione di dissesto finanziario presentando un piano di riequilibrio pluriennale, eventualmente assistito da un’anticipazione finanziaria da parte dello Stato (attraverso il c.d. Fondo rotativo), che preveda un incremento delle entrate attraverso l’aumento automatico, fino ai livelli massimi, delle aliquote dei tributi locali, e una riduzione delle spese con obiettivi minimi di risparmio concentrati sul versante delle uscite correnti.

Appare utile ricordare che questa normativa è stata introdotta con l’obiettivo di evitare la diffusione di dichiarazioni di default a livello locale che avrebbero determinato riflessi negativi sul rating e dunque sulla sostenibilità del debito pubblico nazionale in una fase di grave crisi della finanza pubblica.

Il quadro degli enti locali che hanno aderito alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. pre-dissesto) è rappresentato dalle 151 amministrazioni analiticamente elencate nel seguente prospetto n. 4, in cui si riepilogano i dati indicando gli enti per regione (da Nord a Sud) e con indicazione dell’anno in cui hanno aderito alla procedura.



Prospetto n. 4: enti locali in “pre-dissesto” (elaborazione su dati IFEL al 27.10.2016)

REGIONE	COMUNE	PROV.	ANNO
Piemonte	BRIGA NOVARESE	NO	2013
Piemonte	CASTELL'ALFERO	AT	2013
Piemonte	GHEMME	NO	2016
Piemonte	VILLASTELLONE	TO	2013
Lombardia	AZZANO MELLA	BS	2013
Lombardia	BELGIOIOSO	PV	2015
Lombardia	CASTIGLIONE OLONA	VA	2015
Lombardia	CAVALLASCA	CO	2016
Lombardia	MANERBIO	BS	2013
Lombardia	MOZZATE	CO	2014
Lombardia	NESSO	CO	2014
Lombardia	PAULLO	MI	2015
Lombardia	SANTA GIULETTA	PV	2014
Lombardia	SANT'ANGELO LODIGIANO	LO	2015
Lombardia	SEDRINA	BG	2014
Lombardia	SUMIRAGO	VA	2015
Lombardia	TOSCOLANO- MADERNO	BS	2014
Liguria	SAVONA	SV	2016
Emilia-Romagna	BORGONOVO VAL TIDONE	PC	2016
Emilia-Romagna	CASTELLARANO	RE	2013
Emilia-Romagna	SANT'AGATA FELTRIA	RN	2014
Toscana	BUONCONVENTO	SI	2013
Toscana	CUTIGLIANO	PT	2014
Toscana	FIESOLE	FI	2013
Toscana	PESCIA	PT	2013
Toscana	PIETRASANTA	LU	2016
Toscana	PORTO AZZURRO	LI	2014
Toscana	VILAFRANCA IN LUNIGIANA	MS	2016
Umbria	ARRONE	TR	2013
Umbria	COSTACCIARO	PG	2013
Umbria	ORVIETO	TR	2013
Umbria	TERNI	TR	2016
Marche	FRATTE ROSA	PU	2016
Marche	MONTE SAN PIETRANGELI	FM	2016
Lazio	ARPINO	FR	2012
Lazio	BELLEGRA	RM	2014



Lazio	BRACCIANO	RM	2016
Lazio	CAMERATA NUOVA	RM	2016
Lazio	CASSINO	FR	2013
Lazio	FROSINONE	FR	2013
Lazio	LABICO	RM	2013
Lazio	MONTOPOLI DI SABINA	RI	2015
Lazio	RIETI	RI	2013
Lazio	ROCCAGIOVINE	RM	2013
Abruzzo	PESCARA	PE	2014
Abruzzo	SECINARO	AQ	2016
Molise	BARANELLO	CB	2013
Molise	MIRANDA	IS	2015
Molise	SANTA MARIA DEL MOLISE	IS	2015
Molise	VENAFRO	IS	2014
Campania	ACERNO	SA	2013
Campania	BACOLI	NA	2015
Campania	BATTIPAGLIA	SA	2012
Campania	BENEVENTO	BN	2014
Campania	BOSCOREALE	NA	2016
Campania	CAMEROTA	SA	2013
Campania	CASAMICCIOLA TERME	NA	2012
Campania	CASERTA	CE	2016
Campania	CONTURSI TERME	SA	2012
Campania	EBOLI	SA	2012
Campania	FAICCHIO	BN	2013
Campania	MARANO DI NAPOLI	NA	2014
Campania	NAPOLI	NA	2012
Campania	NOCERA INFERIORE	SA	2013
Campania	PAGANI	SA	2013
Campania	PORTICI	NA	2016
Campania	PRATELLA	CE	2013
Campania	PROCIDA	NA	2013
Campania	QUARTO	NA	2016
Campania	SANT'AGATA DE' GOTI	BN	2015
Puglia	CALIMERA	LE	2016
Puglia	CASTELLANETA	TA	2016
Puglia	CASTELLUCCIO DEI SAURI	FG	2014
Puglia	FOGGIA	FG	2012
Puglia	GRUMO APPULA	BA	2016



Puglia	LIZZANELLO	LE	2015
Puglia	LIZZANO	TA	2016
Puglia	LUCERA	FG	2014
Puglia	MONTEMESOLA	TA	2014
Puglia	MONTEPARANO	TA	2015
Puglia	PESCHICI	FG	2014
Puglia	SAN GIORGIO IONICO	TA	2015
Puglia	SANARICA	LE	2015
Puglia	SANNICANDRO DI BARI	BA	2016
Puglia	STORNARA	FG	2016
Puglia	TORCHIAROLO	BR	2015
Puglia	TORITTO	BA	2016
Basilicata	MONTALBANO JONICO	MT	2016
Basilicata	MONTESCAGLIOSO	MT	2013
Basilicata	NOVA SIRI	MT	2013
Basilicata	SAN FELE	PZ	2013
Basilicata	TRICARICO	MT	2014
Basilicata	TURSI	MT	2016
Calabria	ACRI	CS	2014
Calabria	ALTILIA	CS	2016
Calabria	BISIGNANO	CS	2016
Calabria	BORGIA	CZ	2016
Calabria	BOVALINO	RC	2013
Calabria	CARAFFA DI CATANZARO	CZ	2016
Calabria	CASTROVILLARI	CS	2012
Calabria	COSENZA	CS	2012
Calabria	CROSIA	CS	2014
Calabria	DOMANICO	CS	2015
Calabria	FERRUZZANO	RC	2015
Calabria	GUARDAVALLE	CZ	2013
Calabria	LAMEZIA TERME	CZ	2014
Calabria	LOCRI	RC	2015
Calabria	LONGOBARDI	CS	2014
Calabria	MONTALTO UFFUGO	CS	2015
Calabria	MOTTA SAN GIOVANNI	RC	2013
Calabria	PIZZO	VV	2014
Calabria	PLACANICA	RC	2013
Calabria	REGGIO DI CALABRIA	RC	2012
Calabria	RENDE	CS	2013



Calabria	SAN CALOGERO	VV	2014
Calabria	SAN LORENZO	RC	2016
Calabria	SAN LORENZO DEL VALLO	CS	2016
Calabria	SCALEA	CS	2013
Calabria	SELLIA MARINA	CZ	2013
Calabria	SIMBARIO	VV	2013
Calabria	SOVERATO	CZ	2014
Calabria	TAURIANOVA	RC	2014
Calabria	ZAGARISE	CZ	2015
Sicilia	ADRANO	CT	2016
Sicilia	AVOLA	SR	2014
Sicilia	BELMONTE MEZZAGNO	PA	2014
Sicilia	CACCAMO	PA	2014
Sicilia	CAMPOBELLO DI LICATA	AG	2014
Sicilia	CASTELDACCIA	PA	2016
Sicilia	CATANIA	CT	2012
Sicilia	FAVARA	AG	2015
Sicilia	GIARDINI NAXOS	ME	2013
Sicilia	GIARRE	CT	2012
Sicilia	ITALA	ME	2013
Sicilia	LEONFORTE	EN	2014
Sicilia	MAZZARRONE	CT	2016
Sicilia	MESSINA	ME	2014
Sicilia	MILAZZO	ME	2016
Sicilia	MODICA	RG	2012
Sicilia	MONREALE	PA	2012
Sicilia	MOTTA CAMASTRA	ME	2013
Sicilia	PIANA DEGLI ALBANESI	PA	2015
Sicilia	POZZALLO	RG	2014
Sicilia	RACALMUTO	AG	2012
Sicilia	RANDAZZO	CT	2016
Sicilia	RIPOSTO	CT	2013
Sicilia	SANT'ALESSIO SICULO	ME	2016
Sicilia	SCICLI	RG	2014
Sicilia	TAORMINA	ME	2016
Sicilia	TERME VIGLIATORE	ME	2016
Sicilia	TREMESTIERI ETNEO	CT	2013



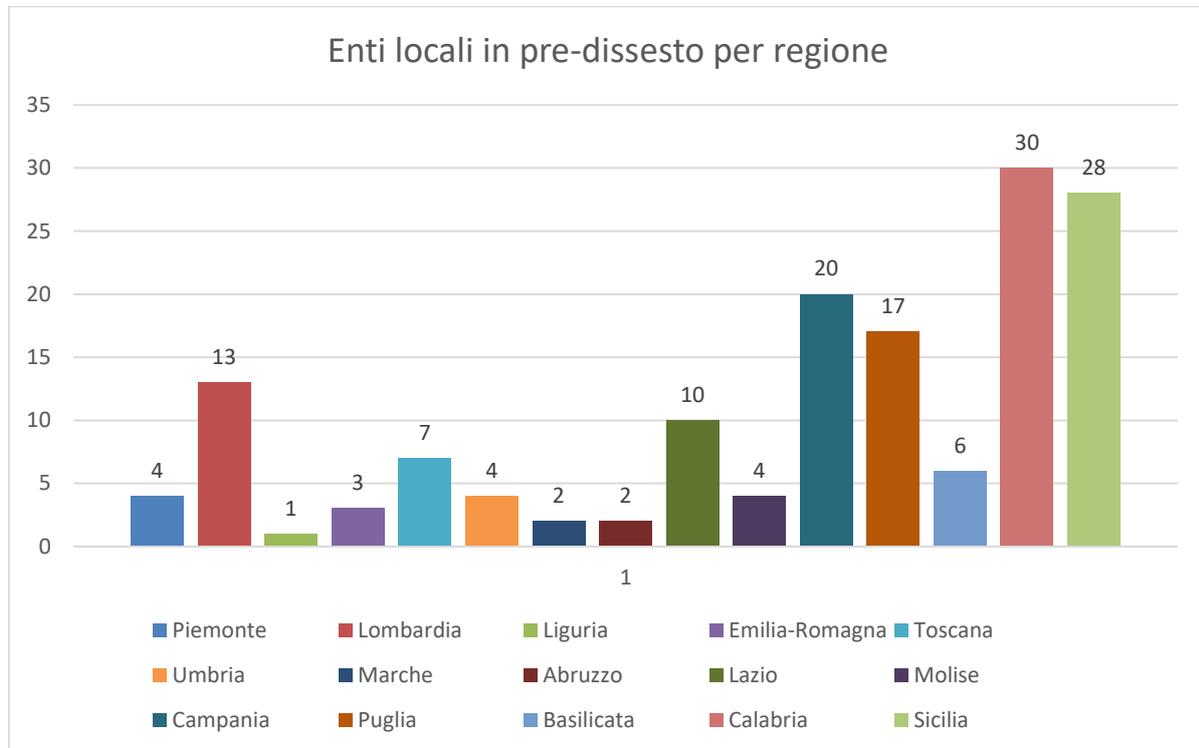
Per osservare l'articolazione territoriale degli enti in pre-dissesto è utile aggregare per regione i dati del prospetto n. 4: tali aggregazioni sono proposte nella seguente tabella n. 5 e rappresentati percentualmente nel grafico n. 11.

Tabella n. 5: enti locali in "pre-dissesto" per regione (elaborazione su dati IFEL al 27.10.2016)

REGIONE	ENTI LOCALI (NUMERO)	PERCENTUALE
Piemonte	4	3%
Lombardia	13	9%
Liguria	1	1%
Emilia-Romagna	3	2%
Toscana	7	5%
Umbria	4	3%
Marche	2	1%
Lazio	10	7%
Abruzzo	2	1%
Molise	4	3%
Campania	20	3%
Puglia	17	13%
Basilicata	6	11%
Calabria	30	4%
Sicilia	28	20%
TOTALE	151	100%



Grafico n. 11: dati percentuali enti locali in “pre-dissesto” per regione



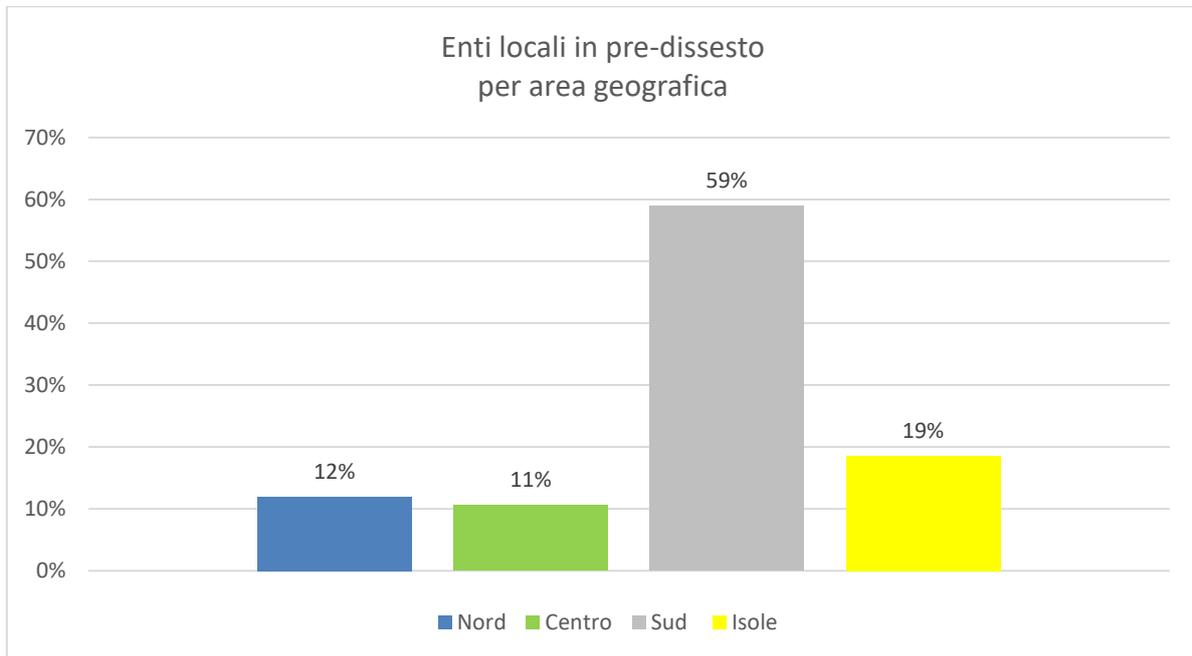
Ulteriori elementi di interesse vengono offerti dalla analisi dei dati della tabella n. 5 aggregati per area geografica (tabella n. 6 – grafico n. 12), poiché dall’osservazione della distribuzione territoriale si riscontra che il fenomeno, che coinvolge globalmente 15 regioni, è maggiormente concentrato nelle regioni del Centro e del Sud.

Tabella n. 6: enti locali in “pre- dissesto” per area geografica

AREA GEOGRAFICA	ENTI LOCALI (NUMERO)	PERCENTUALE
Nord	21	12 %
Centro	13	11 %
Sud	89	59 %
Isole	28	19 %
TOTALE	151	100%



Grafico n. 12: dati percentuali enti locali in “pre-dissesto” per area geografica



Scomponendo ulteriormente i dati per regione un altro aspetto interessante è rappresentato dall’analisi del numero di enti in pre-dissesto in rapporto al numero totale di enti per regione in termini assoluti (grafico n. 13) e in termini percentuali (grafico n. 14).

Grafico n. 13: Enti locali in “pre-dissesto” – rapporto n. enti in pre-dissesto/n. totale enti per regione

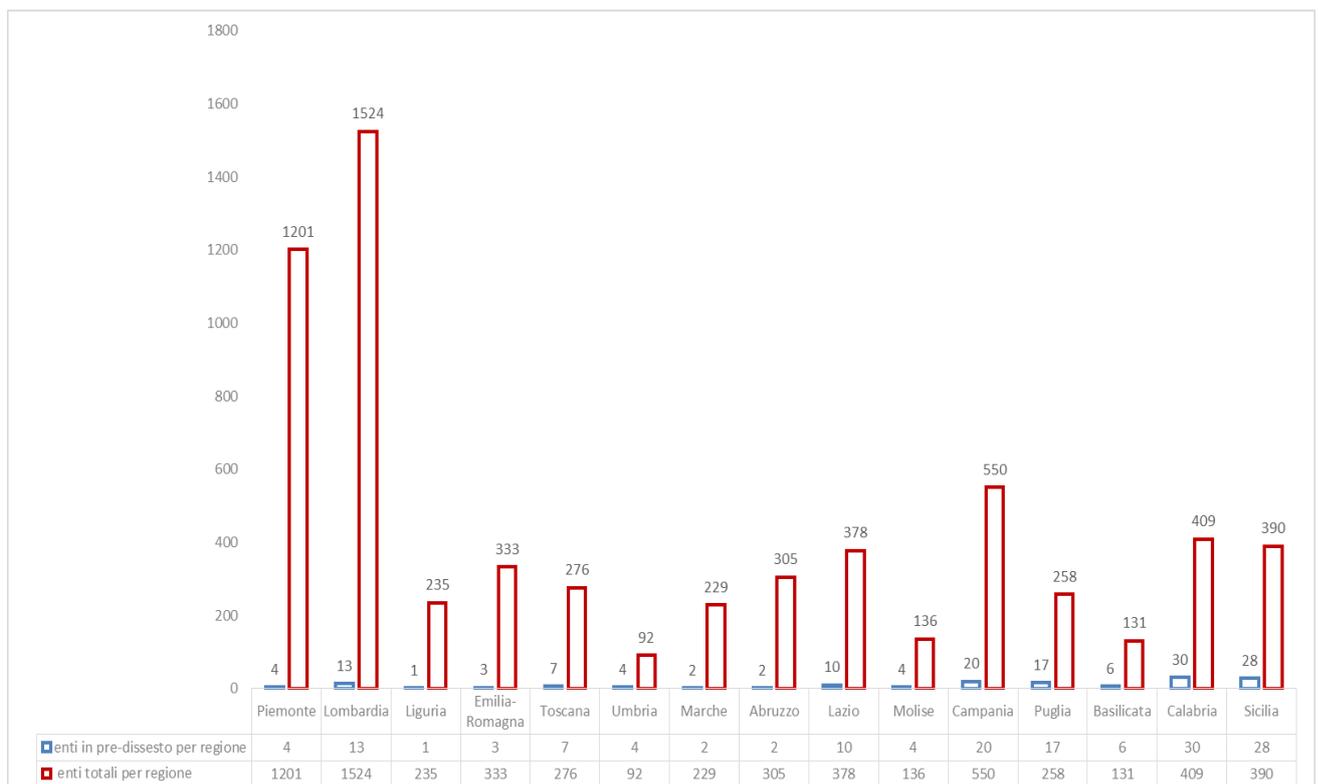
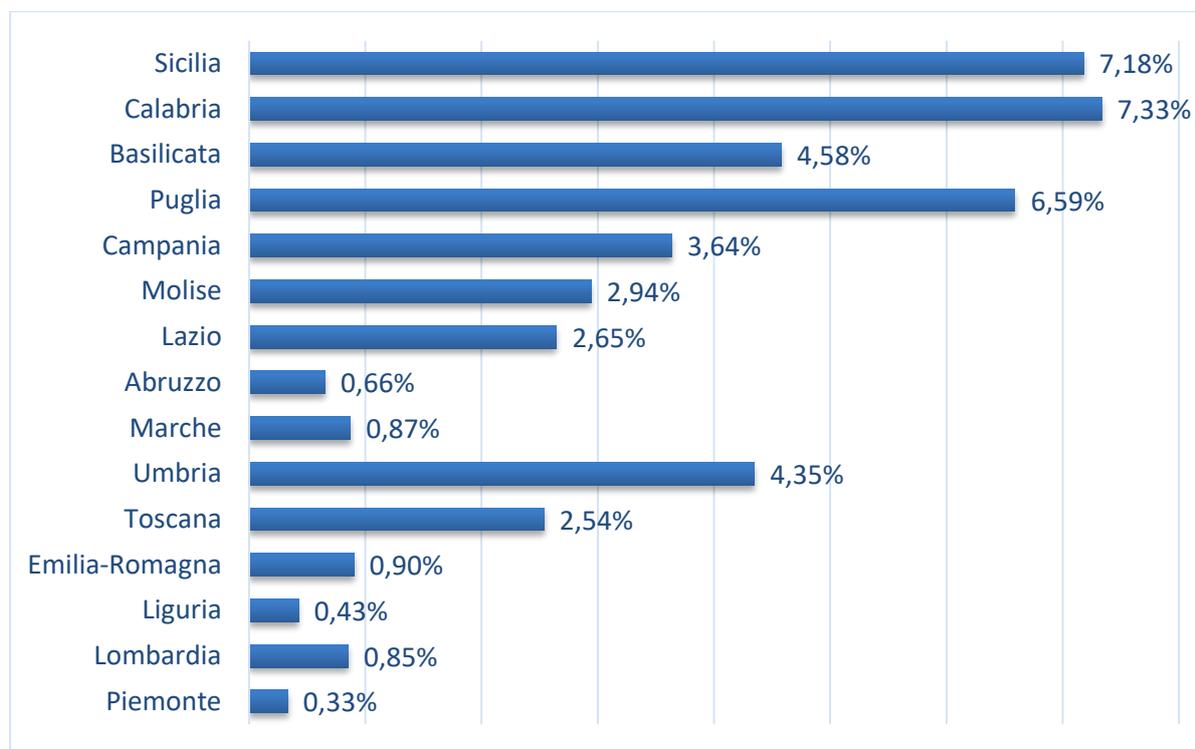




Grafico n. 14: Enti locali in “pre-dissesto” – rapporto percentuale n. enti /n. totale enti per regione



Nella tabella n. 7 il dato totale degli enti in pre-dissesto è stato ulteriormente suddiviso per classi demografiche e graficamente rappresentato nei grafici n. 15-16.

Da queste rappresentazioni si evince che il 34 % degli enti in pre-dissesto è concentrato nelle classi demografiche con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (di cui 15% di enti con popolazione inferiore a 2.000 abitanti), mentre il 58 % è raggruppato nelle classi con popolazione compresa tra i 5.000 e i 60.000 abitanti. Solo il 7 % degli enti si colloca nelle classi demografiche con popolazione compresa tra 60.000 e 250.000 abitanti. L'unico ente in pre-dissesto di grandi dimensioni, con popolazione superiore a 250.000 abitanti, è Napoli.

Tabella n. 7: enti locali in “pre-dissesto” per classi demografiche

CLASSI DEMOGRAFICHE	NUMERO ENTI	%
0-1.999	22	15%
2.000-4.999	30	20%
5.000 -9.999	32	21%
10.000-19.999	28	19%
20.000-59.999	27	18%
60.000-249.999	10	7%
> 250.000	2	1%
TOTALE	151	100%



Grafico n. 15: enti locali in “pre-dissesto” per classi demografiche

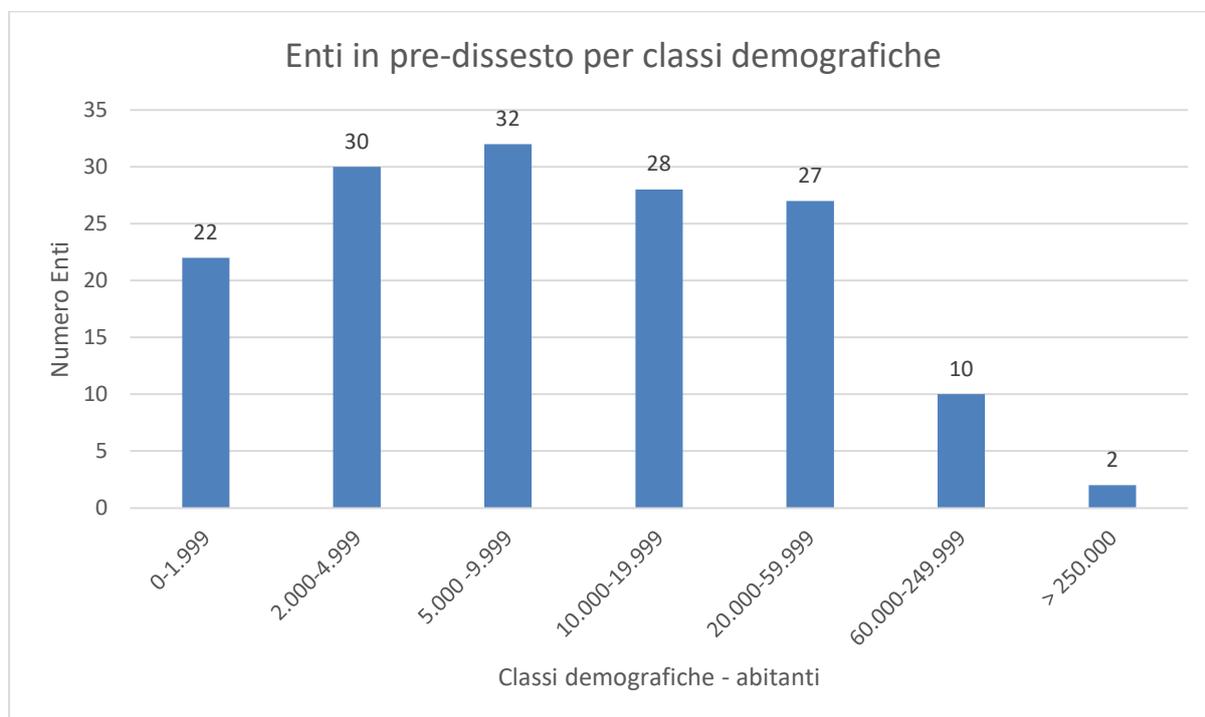
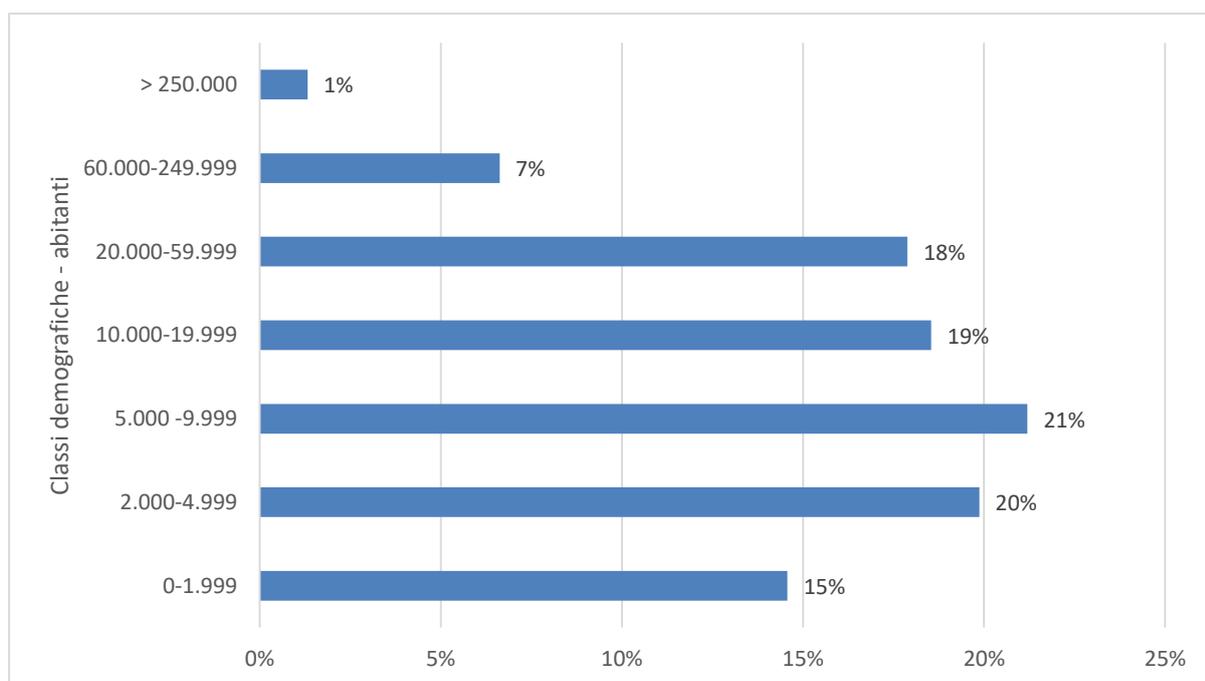


Grafico n. 16: percentuali enti locali in “pre-dissesto” per classi demografiche





3.3. Gli enti locali in “dissesto”

Ai sensi dell’art. 244, comma 1 del T.u.e.l. un ente è in stato di dissesto finanziario quando *“non può garantire l’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili”* oppure *“esistono nei confronti dell’ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte”*.

La norma disciplina due presupposti alternativi dello stato di dissesto: la prima condizione è l’incapacità funzionale e la seconda, invece, è l’insolvenza. Quando queste due condizioni si verificano con il carattere della strutturalità¹³, possono far emergere l’incapacità dell’amministrazione a far fronte alla situazione deficitaria con gli ordinari strumenti di gestione (artt. 193 e 194 del T.u.e.l.) e determinare l’insorgenza del dissesto.

Si tratta dunque di due situazioni logicamente collegate (la condizione deficitaria è infatti presupposto del più grave stato di dissesto finanziario), ma che non possono per questo essere equiparate, specie con riferimento alle conseguenze che da esse derivano.

Sull’evoluzione del fenomeno hanno inciso nel corso degli anni diversi interventi normativi, come evidenziato nei paragrafi 2.1 e 2.2, ma rilevante evidenziare una certa ripresa del numero di dichiarazioni di dissesto negli ultimi anni, segno di un aggravarsi di situazioni di crisi locali non affrontabili con gli strumenti previsti dal piano di riequilibrio pluriennale.

Prematuro avventurarsi nella definizione di cause strutturali di questo andamento, visto il carattere ancora limitato del fenomeno, ma è opportuno rilevare che la definizione delle procedure di pre-dissesto non appare più sufficiente a evitare in modo puntuale la più grave situazione di default.

Il quadro degli enti locali con dissesto in corso è rappresentato dal seguente prospetto n. 5, in cui sono analiticamente elencate 107 amministrazioni interessate dal fenomeno, riepilogate per regione (da Nord a Sud) e con indicazione dell’anno di dichiarazione.

¹³ Come affermato dalla Corte dei Conti con la delibera n. 2/AUT/2012/QMIG “il giudizio prognostico sulla possibilità di dissesto deve essere, quindi, basato sullo squilibrio strutturale riferito alla situazione di cassa, tenendo conto anche delle situazioni sintomatiche rappresentate dagli indicatori di deficitarietà individuati con D.M. 24 settembre 2009, ai sensi dell’art.242, co.2, d.lgs. n. 267/2000. In caso di accertata illiquidità, occorre sottoporre a verifica, in contraddittorio con l’ente, il piano di rientro del debito: ciò in quanto la situazione di carenza di liquidità si consolida e diventa strutturale nella prospettiva triennale (art.193, co.3, d.lgs. n.267/2000), tramutando in insolvenza.”



Prospetto n. 5: enti locali in “dissesto” (elaborazione su dati Ministero Interno e Corte dei conti)

REGIONE	COMUNE	PROV.	ANNO DEL DISSESTO*	DOPPIO DISSESTO (CORTE DEI CONTI)
Piemonte	CRAVAGLIANA	VC	2017	
Toscana	VIAREGGIO	LU	2014	
Marche	OFFAGNA	AN	2016	
Lazio	PASTENA	FR	2012	
Lazio	PICO	FR	2009	
Lazio	SAN FELICE CIRCEO	LT	2013	
Lazio	TERRACINA	LT	2011	
Abruzzo	ARI	CH	2014	
Abruzzo	CIVITALUPARELLA	CH	2016	
Abruzzo	CIVITELLA MESSER RAIMONDO	CH	2015	
Abruzzo	SANT'OMERO	TE	2014	
Abruzzo	VILLALAGO	AQ	2013	
Abruzzo	TURRIVALIGNANI	PE	2013	
Molise	CASTELLINO DEL BIFERNO	CB	2016	
Campania	LAURO	AV	2010	
Campania	QUINDICI	AV	2015	SI
Campania	PRATA DI PRINCIPATO ULTRA	AV	2016	
Campania	ROCCABASCERANA	AV	2014	
Campania	APICE	BN	2010	
Campania	CALVI	BN	2016	
Campania	CASALDUNI	BN	2013	
Campania	CERRETO SANNITA	BN	2016	
Campania	SAN LEUCIO DEL SANNIO	BN	2012	
Campania	CALVI RISORTA	CE	2016	
Campania	CANCELLO ED ARNONE	CE	2015	
Campania	CAPUA	CE	2013	
Campania	CASAL DI PRINCIPE	CE	2011	SI
Campania	CASAPESENNA	CE	2012	SI
Campania	CASERTA	CE	2012	
Campania	CASTEL VOLTURNO	CE	2012	
Campania	MADDALONI	CE	2012	
Campania	ORTA DI ATELLA	CE	2015	
Campania	PIANA DI MONTE VERNA	CE	2014	
Campania	RAVISCANINA	CE	2014	
Campania	RECALE	CE	2013	
Campania	SAN CIPRIANO D'AVERSA	CE	2013	SI
Campania	SAN GREGORIO MATESE	CE	2011	
Campania	SAN MARCELLINO	CE	2014	SI
Campania	SAN NICOLA LA STRADA	CE	2014	



Campania	SUCCIVO	CE	2012	
Campania	VILLA DI BRIANO	CE	2016	
Campania	VILLA LITERNO	CE	2016	
Campania	CAIVANO	NA	2016	
Campania	CASTELLAMMARE DI STABIA	NA	2013	
Campania	ISCHIA	NA	1993	
Campania	LACCO AMENO	NA	2014	SI
Campania	MONTECORVINO PUGLIANO	SA	2017	
Puglia	RODI GARGANICO	FG	2015	
Puglia	SAN MARCO IN LAMIS	FG	2015	
Puglia	SAN NICANDRO GARGANICO	FG	2012	
Puglia	ZAPPONETA	FG	2013	
Puglia	CASARANO	LE	2014	
Puglia	TARANTO	TA	2007	
Basilicata	BERNALDA	MT	1992	
Basilicata	LAGONEGRO	PZ	2017	
Basilicata	POTENZA	PZ	2014	SI
Calabria	BELCASTRO	CZ	2016	
Calabria	BOTRICELLO	CZ	2016	
Calabria	CHIARAVALLE CENTRALE	CZ	2015	
Calabria	GASPERINA	CZ	2013	
Calabria	NOCERA TERINESE	CZ	2016	
Calabria	SERSALE	CZ	2013	
Calabria	SQUILLACE	CZ	2014	
Calabria	CARIATI	CS	2017	
Calabria	CERISANO	CS	2014	SI
Calabria	FUSCALDO	CS	2012	
Calabria	GRIMALDI	CS	2015	
Calabria	PAOLA	CS	2012	SI
Calabria	SAN GIOVANNI IN FIORE	CS	2014	
Calabria	SAN LORENZO DEL VALLO	CS	2015	
Calabria	SAN LUCIDO	CS	2017	
Calabria	SERRA D'AIELLO	CS	2014	SI
Calabria	ANOIA	RC	2013	
Calabria	BAGNARA CALABRA	RC	2016	
Calabria	BOVA MARINA	RC	2012	
Calabria	FEROLETO DELLA CHIESA	RC	2014	
Calabria	MONASTERACE	RC	2013	SI
Calabria	SCILLA	RC	2012	SI
Calabria	SIDERNO	RC	2013	
Calabria	CASABONA	KR	2010	
Calabria	CIRO' MARINA	KR	2012	
Calabria	CUTRO	KR	2015	SI



Calabria	ROCCA DI NETO	KR	2015	SI
Calabria	NARDODIPACE	VV	2012	
Calabria	SORIANO CALABRO	VV	2008	
Sicilia	CASTELTERMINI	AG	2015	
Sicilia	FAVARA	AG	2016	
Sicilia	PORTO EMPEDOCLE	AG	2016	
Sicilia	MUSSOMELI	CL	2016	
Sicilia	ACI SANT'ANTONIO	CT	2013	
Sicilia	CALTAGIRONE	CT	2012	
Sicilia	PALAGONIA	CT	2014	SI
Sicilia	SANTA MARIA DI LICODIA	CT	2013	
Sicilia	SANTA VENERINA	CT	2013	SI
Sicilia	SCORDIA	CT	2014	
Sicilia	BROLO	ME	2013	
Sicilia	MILAZZO	ME	2016	
Sicilia	SCALETTA ZANCLEA	ME	2015	
Sicilia	TORTORICI	ME	2017	
Sicilia	BAGHERIA	PA	2013	
Sicilia	CARINI	PA	2015	
Sicilia	CEFALU'	PA	2014	
Sicilia	ACATE	RG	2015	
Sicilia	COMISO	RG	2011	
Sicilia	ISPICA	RG	2013	
Sicilia	AUGUSTA	SR	2015	
Sicilia	LENTINI	SR	2014	

** I dati sono rilevati alla data del 30.11.2016. L'indicazione dell'anno 2017 quale anno di dichiarazione del dissesto è relativa agli enti che hanno dichiarato il dissesto dopo il 30.11.2016.*

Per osservare l'articolazione territoriale degli enti in dissesto è utile aggregare per regione i dati del prospetto n. 5: tali aggregazioni sono proposte nella seguente tabella n. 8 e rappresentati percentualmente nel grafico n. 17.

Nella tabella n. 9 sono riportati i dati degli enti in dissesto aggregati per regione e per anno di dichiarazione del dissesto.

I dati riepilogati nella tabella n. 9 sono interessanti perché, oltre a evidenziare casi di enti che hanno dichiarato il dissesto prima dell'anno 2011, mostrano un incremento di dissesti negli anni 2012-2013-2014 e un lieve decremento negli anni 2015 e 2016.



Tabella n. 8: enti locali in “dissesto” per regione (elaborazione dati al 30.11.2016)

REGIONE	COMUNI (NUMERO)	PERCENTUALE
Piemonte	1	1%
Toscana	1	1%
Marche	1	1%
Lazio	4	4%
Abruzzo	6	6%
Molise	1	1%
Campania	33	31%
Puglia	6	6%
Basilicata	3	3%
Calabria	29	27%
Sicilia	22	21%
TOTALE	107	100%

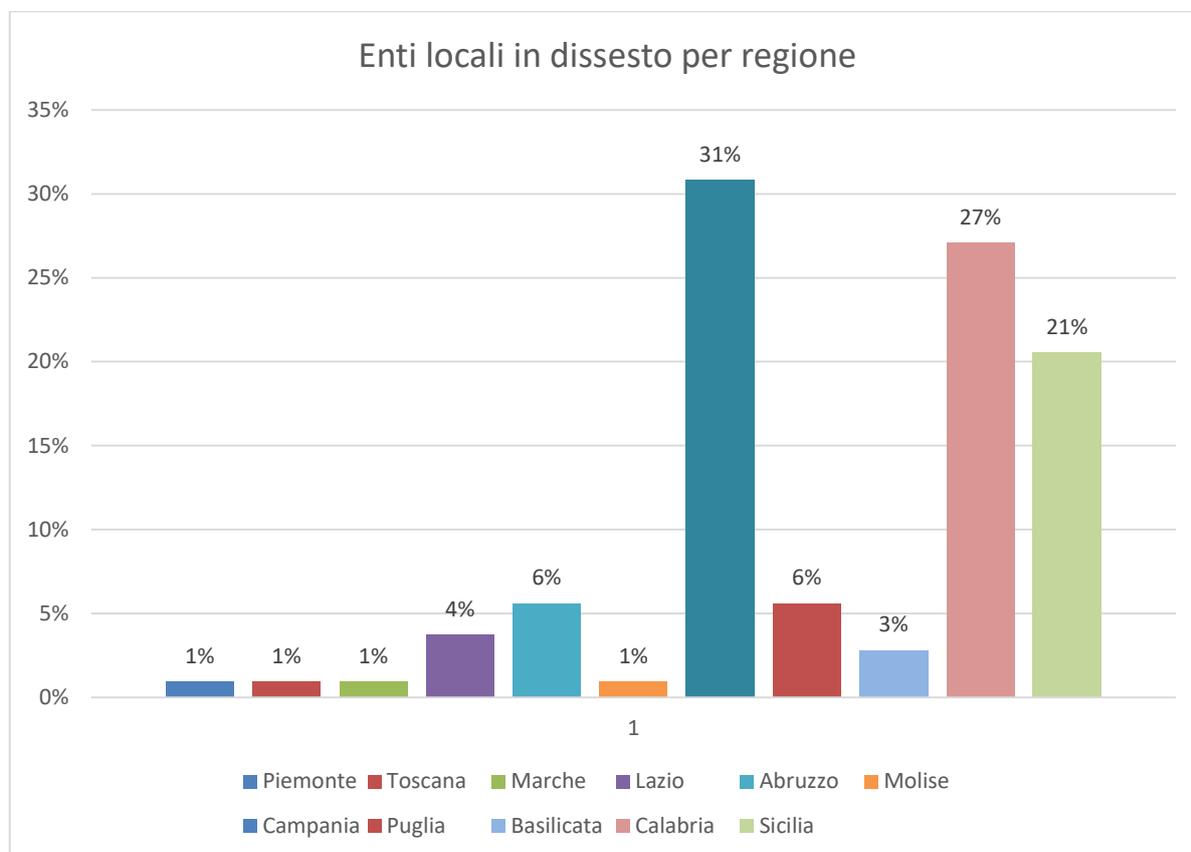
Tabella n. 9: enti locali in “dissesto” per regione e anno di dissesto

REGIONE	ANNO DI DICHIARAZIONE DEL DISSESTO													Totali
	1992	1993	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	
Piemonte													1	1
Toscana										1				1
Marche												1		1
Lazio					1	1	1	1						4
Abruzzo									2	2	1	1		6
Molise												1		1
Campania		1				2	2	6	5	6	3	7	1	33
Puglia			1					1	1	1	2			6
Basilicata	1									1			1	3
Calabria				1		1		6	5	5	5	4	2	29
Sicilia							1	1	6	4	6	3	1	22
TOTALE	1	1	1	1	1	3	4	15	20	20	17	17	6	107

* L'indicazione dell'anno 2017 quale di dichiarazione del dissesto è relativa agli enti che hanno dichiarato il dissesto dopo il 30.11.2016.



Grafico n. 17: dati percentuali enti locali in “dissesto” per regione



Relativamente agli enti locali in dissesto, i dati riepilogati nel prospetto n. 5 e aggregati per regione (tabella n. 8) evidenziano che i Comuni dissestati si concentrano in 11 regioni (grafico n. 17) e sono maggiormente diffusi al Sud e nelle Isole (Sicilia). La lettura di questi dati evidenzia che in alcune regioni del Nord Ovest (Liguria e Valle d’Aosta), del Nord Est (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Emilia Romagna) e del Centro (Umbria) non si rilevano situazioni di default, mentre al sud Campania, Puglia, Calabria e Sicilia rappresentano un’area “grigia” che incorpora il 92% degli enti dissestati, molti dei quali ormai cronici.

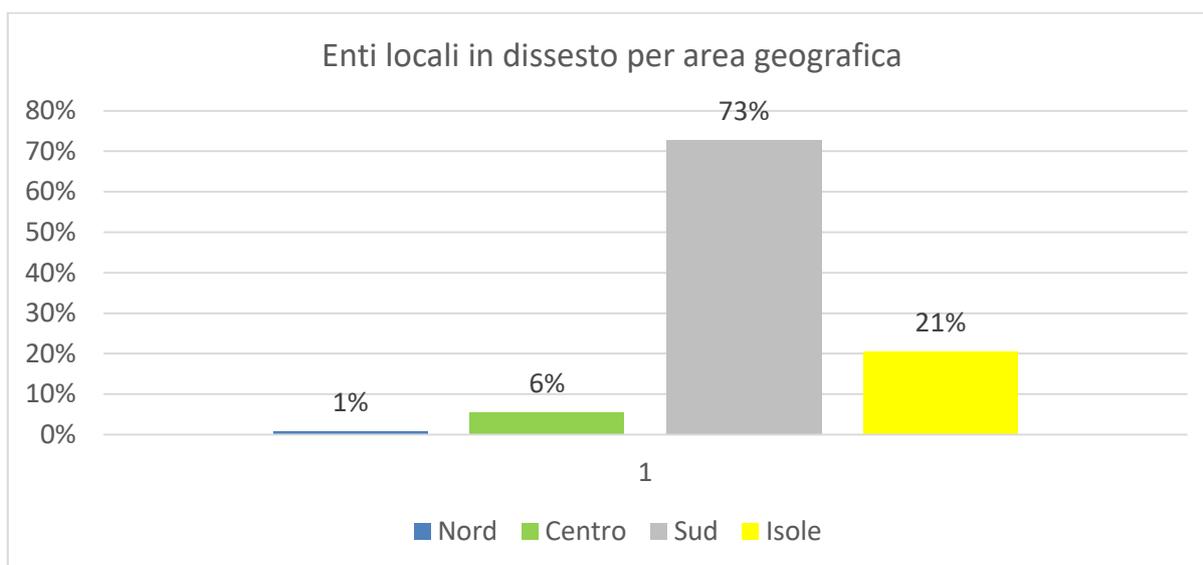
Ulteriori elementi di interesse vengono offerti dalla analisi dei dati della tabella n. 8 aggregati per area geografica (tabella n. 10 – grafico n. 18), poiché dall’osservazione della distribuzione territoriale si riscontra che il fenomeno, che interessa globalmente 11 regioni, è maggiormente concentrato nelle regioni del Centro e del Sud.



Tabella n. 10: enti locali in “dissesto” per area geografica

AREA GEOGRAFICA	ENTI LOCALI (NUMERO)	PERCENTUALE
Nord	1	1%
Centro	6	6%
Sud	78	73%
Isole	22	21%
TOTALE	107	100%

Grafico n. 18: dati percentuali enti locali in “dissesto” per area geografica



Scomponendo ulteriormente i dati per regione un altro aspetto interessante è rappresentato dall'analisi del numero di enti in dissesto rapportati al numero totale di enti per regione in termini assoluti (grafico n. 19) e in termini percentuali (grafico n. 20).



Grafico n. 19: Enti locali in "dissesto" – rapporto n. enti in dissesto/n. totale enti per regione

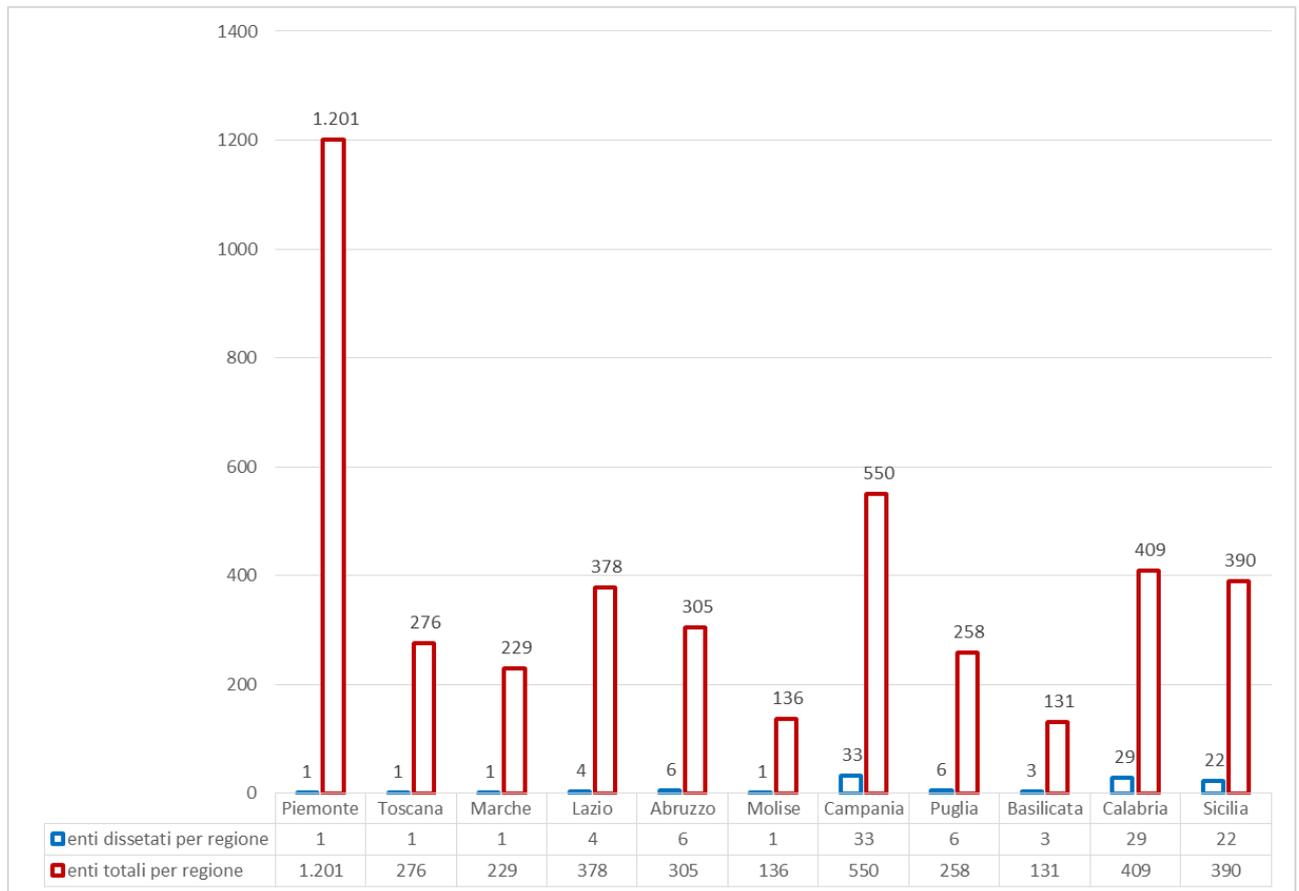
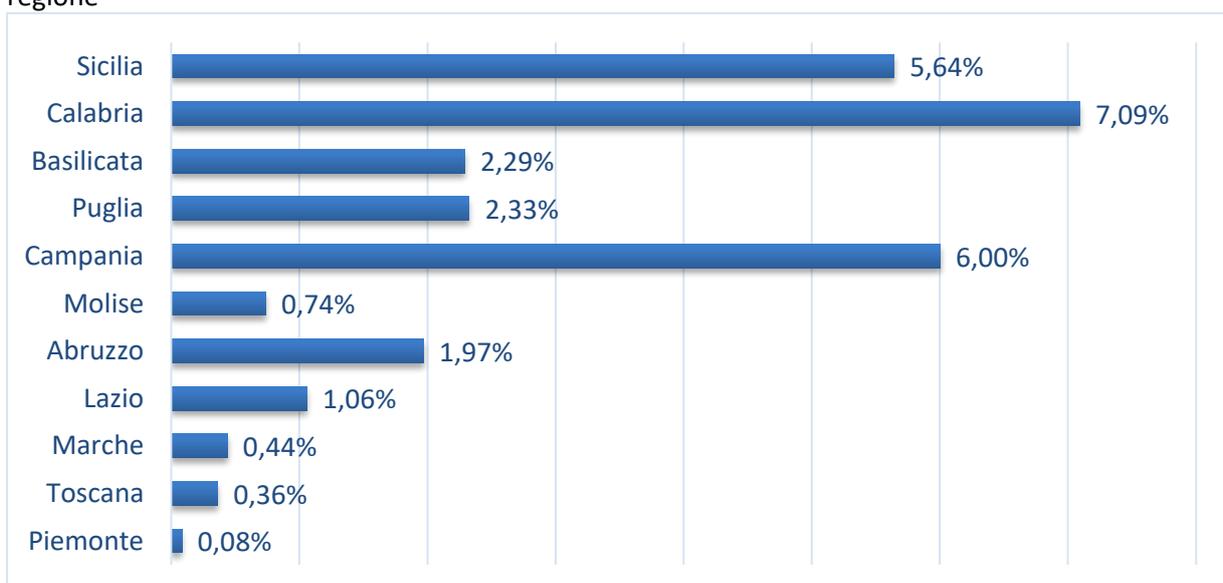


Grafico n. 20: enti locali in "dissesto" – rapporto percentuale n. enti in dissesto/n. totale enti per regione





Nella successiva tabella n. 11 il dato totale degli enti in dissesto è stato ulteriormente suddiviso per classi demografiche e graficamente rappresentato nei grafici n. 21 - 22.

Da queste rappresentazioni si evince che quasi il 40 % degli enti in dissesto è concentrato nelle classi demografiche con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (di cui il 17% è rappresentato da enti con popolazione inferiore a 2.000 abitanti), mentre il 55 % è raggruppato nelle classi con popolazione compresa tra i 5.000 e i 60.000 abitanti. Nelle classi demografiche con popolazione compresa tra 60.000 e 250.000 abitanti è incluso solo il 5 % degli enti in dissesto.

Tabella n. 11: enti locali in “dissesto” per classi demografiche

CLASSI DEMOGRAFICHE	NUMERO ENTI	%
0-1.999	18	17%
2.000-4.999	24	22%
5.000 -9.999	20	19%
10.000-19.999	24	22%
20.000-59.999	16	15%
60.000-249.999	5	5%
> 250.000	-	-
TOTALE	107	100%



Grafico n. 21: enti locali in "dissesto" per classi demografiche

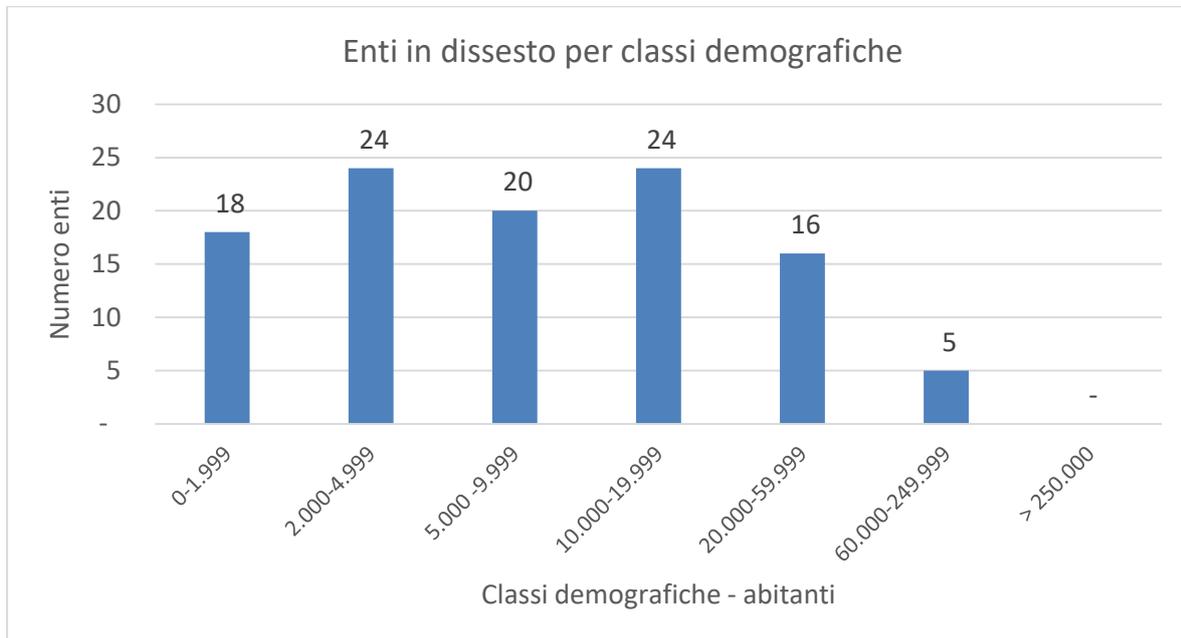
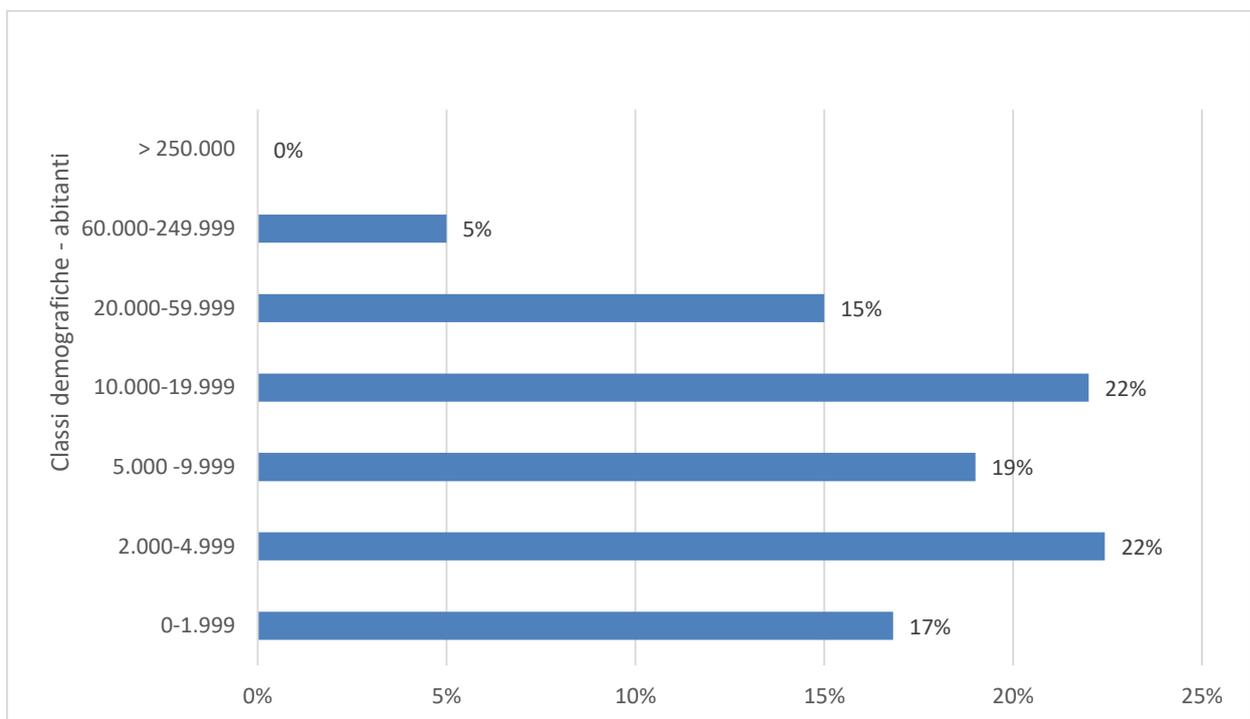


Grafico n. 22: percentuali enti locali in "dissesto" per classi demografiche





4. Conclusioni e proposte

L'esame dei dati sull'andamento e sulla distribuzione territoriale della crisi della finanza pubblica locale rappresentata dagli enti locali in condizione di deficitarietà, pre-dissesto, dissesto, analiticamente dettagliata nei precedenti paragrafi, permette di sviluppare alcune considerazioni e proposte.

In sintesi, come si evince dalle seguenti tabelle e rappresentazioni grafiche riepilogative, il quadro generale che emerge dalla ricerca è di una situazione di crisi finanziaria diffusa prevalentemente nelle regioni del Sud (42 % di enti deficitari, 59 % di enti in pre-dissesto, 70 % di enti in dissesto) e nelle Isole, in particolare in Sicilia (37 % di enti deficitari, 19 % di enti in pre-dissesto, 21 % di enti in dissesto) e concentrata soprattutto in enti di piccole dimensioni.

Tabella n. 12: situazioni di crisi riepilogate per tipologia e per regione

REGIONE	N. ENTI DEFICITARI	N. ENTI PRE-DISSESTO	N. ENTI DISSESTO	N. TOTALE ENTI
Piemonte	3	4	1	8
Lombardia	3	13	0	16
Liguria	0	1	0	1
Veneto	2	0	0	2
Emilia - Romagna	0	3	0	3
Toscana	0	7	1	8
Umbria	0	4	0	4
Marche	0	2	1	3
Lazio	6	10	4	20
Abruzzo	0	2	6	8
Molise	1	4	1	6
Campania	10	20	33	63
Puglia	4	17	6	27
Basilicata	0	6	3	9
Calabria	13	30	29	72
Sicilia	24	28	22	74
Sardegna	1	0	0	1
TOTALE	67	151	107	325



Grafico n. 23: situazioni di crisi per tipologia e per regione

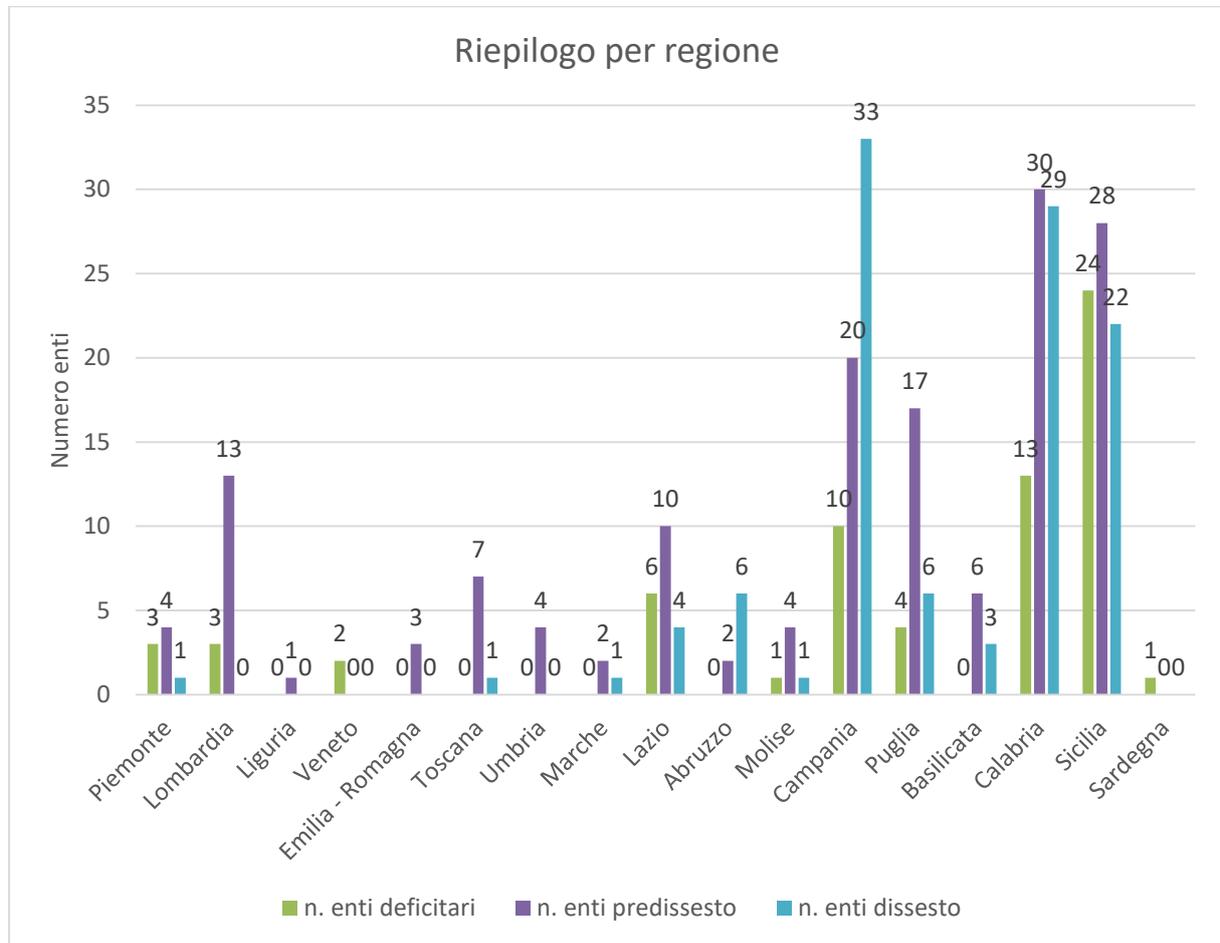


Tabella n. 13: situazioni di crisi riepilogate per tipologia e per area geografica

AREA GEOGRAFICA	N. ENTI DEFICITARI	N. ENTI PRE-DISSESTO	N. ENTI DISSESTO	N. TOTALE ENTI
Nord	8	21	1	30
Centro	6	13	6	25
Sud	28	89	78	195
Isole	25	28	22	75
TOTALE	67	151	107	325



Grafico n. 24: situazioni di crisi per tipologia e per area geografica

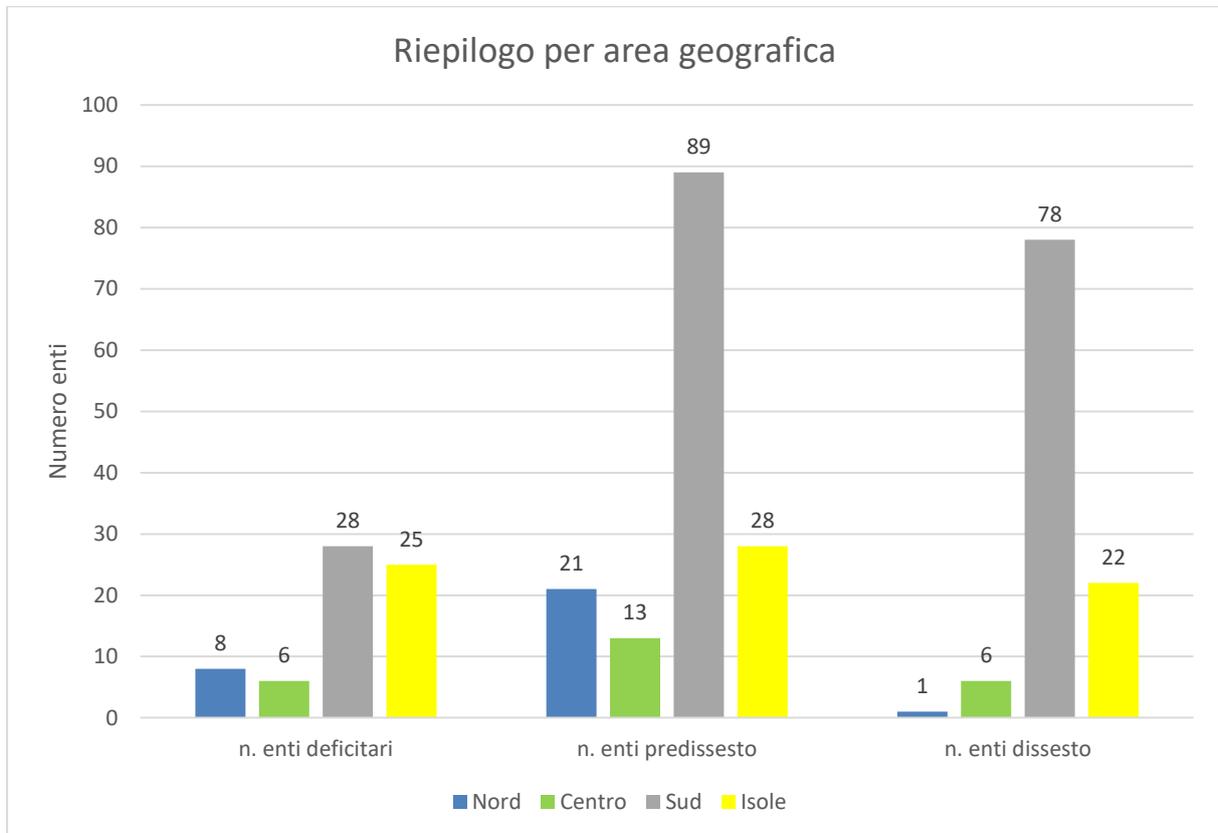
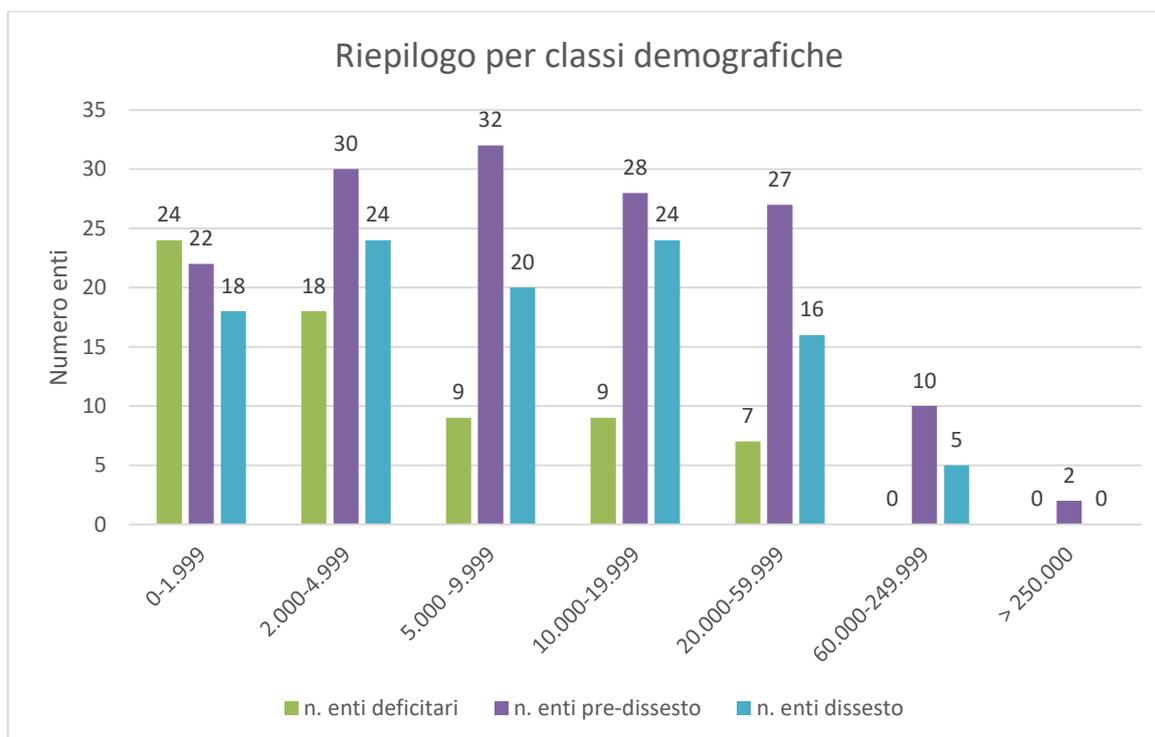


Tabella n. 14: situazioni di crisi riepilogate per classi demografiche

CLASSI DEMOGRAFICHE	N. ENTI DEFICITARI	N. ENTI PRE-DISSESTO	N. ENTI DISSESTO	N. TOTALE ENTI
0-1.999	24	22	18	64
2.000-4.999	18	30	24	72
5.000 -9.999	9	32	20	61
10.000-19.999	9	28	24	61
20.000-59.999	7	27	16	50
60.000-249.999	0	10	5	15
> 250.000	0	2	0	2
TOTALE	67	151	107	325



Grafico n. 25: situazioni di crisi per classi demografiche



Fra le prime considerazioni va sottolineata anzitutto una concordanza di indicatori che mostrano, negli ultimi anni, una ripresa del numero e della gravità delle situazioni locali caratterizzate da difficoltà finanziaria e dalla inadeguatezza a farvi fronte delle attuali normative. Significativa, a tale proposito, la curva in ascesa dei casi di dissesto, dopo anni nei quali il fenomeno è risultato in contrazione o quasi in azzeramento grazie alle soluzioni alternative individuate dalle norme per consentire agli enti di evitare la dichiarazione di default.

È appena il caso di ricordare, infatti, che anche l'evoluzione parallela del diritto societario, con il rafforzamento del concordato preventivo e del concordato in continuità esteso da recenti pronunce anche alle società pubbliche, mostra l'importanza strategica di individuare procedure operative in grado di garantire la continuità dell'attività dell'organizzazione o dell'ente. Urgenza che, nel caso dei comuni, è accresciuta dal fatto che il dissesto, oltre a ostacolare la ordinata estinzione dei debiti e dunque la salute economica dei fornitori a vario titolo, interrompe il funzionamento democratico dell'ente locale e la continuità degli organi eletti.

Per questa ragione rilevanti anche se ancora parziali e limitate appaiono le indicazioni sulla ripresa dei dissesti e, dunque, sulla non completa adeguatezza a farvi fronte da parte delle regole attuali del pre-dissesto. È sufficiente citare a riguardo una dichiarazione di dissesto intervenuta negli ultimi mesi e particolarmente significativa, per le dimensioni dell'ente, avvenuta a Benevento, capoluogo di provincia con 60.102 abitanti.

Queste prime evidenze, seppur parziali, sembrano mostrare un funzionamento imperfetto di tutta la catena di regole che dovrebbero prevenire il manifestarsi del default, e che partono dalla



individuazione dei parametri di deficitarietà (funzione preventiva) e arrivano agli strumenti alternativi al dissesto (fase “curativa”).

Alla luce di questo insieme di considerazioni appare utile, a titolo non esaustivo, suggerire una serie di proposte con l’obiettivo di semplificare le procedure di controllo concentrandole sugli indicatori preventivi e sostanziali in grado di individuare in anticipo l’effettivo stato di sofferenza finanziaria dell’ente; proposte che si possono così riepilogare:

1. Rivisitazione dei parametri di deficitarietà con un duplice obiettivo: individuazione di indicatori più stringenti in grado di far emergere tempestivamente situazioni di squilibrio e di rispondere alla loro funzione di allarme preventivo sulla situazione contabile degli enti; semplificazione del set di parametri di deficitarietà strutturale concentrando l’attenzione sugli indicatori più significativi, in particolare i parametri che indicano difficoltà strutturali nella riscossione delle entrate (volume dei residui attivi in rapporto alle entrate di competenza) e nella gestione di cassa (entità e andamento nel tempo delle anticipazioni di tesoreria).

2. Introduzione del “rating della salute finanziaria”: la revisione dei parametri di deficitarietà potrebbe essere condotta individuando tre livelli di rilevanza degli indicatori differenziando, quelli “di primo livello” (residui attivi, passivi, anticipazioni), “di secondo livello” (debiti di finanziamento, spese di personale, procedure di esecuzione forzata), “di terzo livello” (debiti ai fornitori, altri parametri da individuare). L’insieme di queste valutazioni potrebbe portare ad individuare un indicatore sintetico, il rating appunto, sulla base del quale attribuire diversi obblighi di controllo e gestione agli enti locali interessati. Un utile punto di partenza potrebbe essere rappresentato dal “Piano degli indicatori e dei risultati attesi”, documento obbligatorio introdotto dal Decreto del Ministero dell’Interno del 22 dicembre 2015 in attuazione dei commi 1 e 3 dell’art. 18-bis del Decreto legislativo n. 118/2011.

3. Rafforzamento dei controlli nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti che rappresentano, come da dettaglio dei paragrafi precedenti, la categoria di enti nella quale si concentra l’ampia maggioranza dei casi di deficitarietà, pre-dissesto e dissesto.