



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti

RICERCA

DOCUMENTO DI RICERCA

LO STATO DI CRISI DEGLI ENTI LOCALI: EVOLUZIONE E PROSPETTIVE

Anna De Toni

AREA DI DELEGA CNDCEC

Contabilità e revisione degli
Enti locali e delle società a
partecipazione pubblica

CONSIGLIERI DELEGATI

Cristina Bertinelli
Giuseppe Venneri

AREA DI DELEGA FNC-RICERCA

Enti locali

CONSIGLIERI DELEGATI

Cosimo Damiano Latorre
Andrea Manna

14 GIUGNO 2024



Sommario

PRESENTAZIONE	3
1. INTRODUZIONE	4
2. IL PERCORSO NORMATIVO	5
2.1. L'istituto del dissesto finanziario	6
2.2. L'introduzione del piano di riequilibrio finanziario	8
2.3. I recenti interventi normativi	11
3. L'EVOLUZIONE STORICA DELLE SITUAZIONI DI CRITICITÀ	15
3.1. Le situazioni di deficiarietà	15
3.2. L'evoluzione storica dei dissesti dal 1989 al 2023	17
3.3. L'evoluzione storica dei riequilibri dal 2012 al 2023	22
4. LA FOTOGRAFIA DELLA SITUAZIONE ATTUALE	24
4.1. Gli enti in "predissesto"	25
4.2. Gli enti in "dissesto"	29
5. LA PRIMA ORIGINE DELLE CRISI	34
5.1. La capacità di riscossione	35
5.2. I vincoli contabili	36
6. CONCLUSIONI E PROPOSTE OPERATIVE	39



Presentazione

Il documento fotografa la situazione dello stato di crisi negli enti locali e offre una complessiva ricognizione dei dati statistici riferiti alle diverse situazioni indicative di crisi finanziaria (riequilibrio finanziario pluriennale o c.d. “predissesto” e dissesto), mostrando l’andamento del fenomeno nel corso degli ultimi anni, e ribadisce, alla luce dello stato attuale e dell’inefficacia delle disposizioni in vigore, la necessità di un intervento di revisione radicale dell’impianto normativo, di riforma organica e idonea a fornire all’ente strumenti di risanamento finanziario per la tutela dell’equilibrio economico e strumenti per intercettare segnali di crisi prima che la crisi diventi irreversibile.

Il documento rappresenta un aggiornamento della precedente edizione della ricerca pubblicata dal Consiglio Nazionale nel 2017, che viene oggi riproposta per fornire una panoramica della situazione anche nella fase successiva alla crisi pandemica, e mostrare le (continue) criticità nell’ottica di fornire spunti e proposte di modifiche normative in ragione della possibile prossima pubblicazione dello schema di disegno di legge recante delega al governo per la revisione delle leggi sull’ordinamento degli enti locali.

I dati, elaborati in base alle rilevazioni più recenti ottenute da varie fonti (Banca dati delle amministrazioni pubbliche – BDAP, Banca dati sulle criticità finanziarie dei Comuni italiani - Istituto per la Finanza e l’Economia locale – IFEL, Corte dei conti, Ministero dell’Interno), indicano una ripresa, negli ultimi anni, dei fenomeni di criticità finanziaria, evidenziata in primo luogo dal quadro offerto delle diverse situazioni di deficit e confermata dalla dinamica dei dissesti.

Questi fenomeni appaiono particolarmente concentrati nelle regioni del Mezzogiorno, ma con alcuni casi di criticità strutturale emergenti anche in altri territori, e che si manifestano, soprattutto, 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 per razionalizzare la materia ma soprattutto privilegiare un’ottica prospettica.

Il documento, partendo dall’evoluzione storica fino alla fotografia generale della situazione attuale, rappresenta un approfondimento sul tema delle crisi finanziarie negli enti locali e, senza pretesa di esaustività, elabora una serie di osservazioni sull’efficacia degli strumenti attualmente in vigore e formula proposte con l’obiettivo rafforzare un approccio preventivo e prospettico rispetto al manifestarsi di situazioni di crisi strutturale.

Un ringraziamento particolare al Dott. Andrea Ferri e al Dott. Giuseppe Ferraina dell’IFEL che hanno messo a disposizione alcuni dati oggetto delle successive elaborazioni.



1. Introduzione

Dalla ricerca pubblicata dal Consiglio Nazionale nel 2017 sono trascorsi parecchi anni e il contesto generale (nazionale e internazionale) è molto mutato a causa di fattori esogeni tra crisi pandemica, crisi energetica e conflitti bellici che hanno avuto un impatto sulle condizioni finanziarie del Paese e, inevitabilmente, una ripercussione sui territori: questi effetti hanno acuito situazioni critiche di deficitarietà in un numero sempre crescente di comuni, anche di grandi dimensioni. Questi enti presentano nei propri bilanci fattori di squilibrio (a titolo esemplificativo e non esaustivo disavanzo di amministrazione, bassa capacità di riscossione, aumento delle spese correnti, insussistenza di residui attivi, costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria, debiti fuori bilancio e passività potenziali) tali da mettere a rischio la certezza di riuscire ad assolvere le funzioni fondamentali, garantire i servizi indispensabili o far fronte ad obbligazioni passive liquide ed esigibili con i mezzi “ordinari” previsti dall’ordinamento.

Il documento si pone in continuità con la ricerca del 2017 aggiornandone i dati per rappresentare l’evoluzione delle crisi finanziarie alla luce della dinamica finanziaria e normativa degli ultimi anni.

Nella prima parte dell’elaborato, mediante l’ausilio di prospetti e rappresentazioni grafiche, la ricerca si focalizza sull’andamento del fenomeno delle crisi finanziarie nel tempo, prendendo come riferimento l’arco temporale 1989-2023, ossia il periodo intercorrente dalla data di entrata in vigore della normativa sul dissesto a oggi, e ne analizza il *trend* storico esaminando anche l’andamento del fenomeno parallelamente all’evoluzione normativa.

I dissesti dichiarati dal 1989 al 31 dicembre 2023 sono stati 761; 29 nel solo anno 2023.

Le procedure di riequilibrio finanziario pluriennale (di seguito *breviter* anche predissesto o riequilibrio) attivate nel periodo dal 2012 (anno di introduzione dell’istituto) al 2023 sono state 556, di cui 44 nel solo anno 2023.

Il totale, quindi, ammonta a 1317 procedure: il dato cala a circa 1220 senza considerare i casi di enti che hanno dichiarato dissesto o avviato un piano di riequilibrio più di una volta nell’arco temporale indicato. Queste procedure interessano 973 comuni quindi, in estrema sintesi, circa il 12% dei 7.896 comuni italiani è stato o attualmente si trova in una situazione di criticità.

Nella seconda parte del documento lo studio, condotto sulla base dei dati contenuti nel data base messo a disposizione dall’Istituto per la Finanza e l’economia locale (IFEL) e dalla Banca Dati delle amministrazioni pubbliche BDAP¹ attraverso opportune rielaborazioni, mostra il numero degli enti locali che hanno procedure di riequilibrio in istruttoria o in gestione (257) e degli enti locali che hanno procedure di dissesto “aperte” (213), scattando una fotografia della situazione attuale dei comuni in crisi finanziaria in tutto il Paese.

¹ Per consultazioni <https://crisifinanziarie.fondazioneifel.it/banca-dati-criticita-finanziarie-dei-comuni-italiani>;
BDAP <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/>.





Nella terza e ultima parte, alla luce della situazione rappresentata e dei dati analizzati, la ricerca ha l'ambizione di rimarcare le criticità e le problematiche ancora irrisolte e di individuare proposte di revisione del titolo VIII del Testo Unico degli enti locali, di cui il legislatore possa tenere conto nell'ambito del necessario intervento razionalizzatore della materia che è stata oggetto di numerose modifiche e integrazioni e ha dimostrato aspetti critici; materia che richiede, con urgenza, una revisione organica della disciplina privilegiando l'adozione di strumenti di concreta gestione *ex ante* delle criticità mediante l'identificazione di un set di indicatori preventivi, un "rating della salute finanziaria" in grado di individuare con tempestività i problemi e le soluzioni da perseguire prima che le condizioni di crisi finanziaria diventino irreversibili.

2. Il percorso normativo

Il tema degli enti in situazioni di criticità finanziaria o di squilibrio eccessivo è da molti anni oggetto di analisi e al centro dell'attenzione della politica e delle istituzioni in ragione degli effetti negativi sulla comunità al verificarsi di una crisi dell'istituzione: dall'introduzione nel nostro ordinamento giuridico, risalente al 1989, della normativa sul dissesto finanziario ad oggi sono trascorsi più di 30 anni, e in questo arco temporale numerose sono state le modifiche legislative che hanno introdotto continui aggiustamenti ed evoluzioni della materia. Il dissesto guidato e il predissesto sono strumenti che sono stati nel tempo inseriti per ridurre i ricorsi al dissesto e quindi intervenire prima che la crisi diventi irreversibile².

Per rispettare la sequenza temporale degli interventi normativi nel prosieguo della trattazione viene prima trattato l'istituto del dissesto e poi la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. predissesto), introdotta nel 2012.

Si precisa che la finalità di questo paragrafo è fornire al lettore una sintetica panoramica degli interventi che hanno introdotto e normato i due istituti senza però la pretesa di completezza e esaustività, stante anche il focus e la finalità del documento. Pertanto, per ragioni di economia espositiva, nei successivi paragrafi si richiamano i principali interventi normativi che hanno caratterizzato i due istituti per supportare e condurre il lettore nella comprensione del fenomeno senza appesantire con i numerosi interventi che, soprattutto nell'epoca Covid, hanno contribuito a creare un intreccio ancor più caotico fra le due procedure che appaiono quindi scarsamente coordinate, innestandosi peraltro su un impianto originario che ormai richiede una radicale revisione di un istituto troppo datato, rimaneggiato e poco armonizzato con la riforma della contabilità pubblica.

² Per approfondimenti Dossier Camera dei deputati - Servizio Studi – XVIII legislatura – 19 settembre 2022.



2.1. L'istituto del dissesto finanziario

Per meglio comprendere l'evoluzione storica del dissesto è utile ripercorrere le tappe del suo sviluppo normativo, che ha subito nel corso degli ultimi trent'anni numerose modifiche legislative, anche in relazione alle principali dinamiche politiche e socioeconomiche e all'evoluzione dell'ordinamento amministrativo, contabile e fiscale degli enti locali³.

L'istituto del dissesto finanziario è stato introdotto in Italia nel 1989 con l'art. 25 del 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 non sono più nelle condizioni di assicurare l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ai cittadini. La disciplina del dissesto finanziario è contenuta nel Titolo VIII del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 – di seguito *breviter* Tuel) e precisamente agli artt. 244 e ss.

Sinteticamente nel prosieguo della trattazione si richiameranno alcuni passaggi fondamentali di questi trenta cinque anni e il loro impatto mediante una rappresentazione grafica del fenomeno del dissesto e del suo andamento, parallelamente all'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. Il numero degli enti in dissesto ha raggiunto picchi importanti nella prima fase temporale (1989-1995) 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 si sarebbe sviluppata interamente 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.

Diversi 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.

³ Sulle dinamiche del fenomeno del dissesto si veda Delibera Corte dei conti 12/SEZAUT/2023 - Sezione Autonomie - "Relazione della gestione finanziaria degli enti locali – Esercizi 2020-2022" (cfr. § 6.2).



Come recita l'art. 244 del Tuel, se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte si ha dissesto finanziario.

Con l'obbligo della dichiarazione pubblica e irrevocabile di dissesto, pena lo scioglimento del Consiglio Comunale, è stata introdotta la temporizzazione della procedura limitando a dieci anni la durata massima entro la quale completare il risanamento, ed è stato previsto 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. Con la dichiarazione di dissesto avviene la netta separazione di compiti tra la gestione precedente e la gestione corrente, e fino alla data di approvazione di bilancio riequilibrato l'ente subisce le conseguenze di cui agli artt. 248, 249, 250 e 251 del Tuel.

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 debiti, l'invio al Ministero dell'Interno, ai fini della concessione del mutuo, di un piano di rilevazione dei debiti, 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 ritardatario.

Queste modifiche hanno comportato 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.

Un altro dei passaggi fondamentali 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 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 della 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. 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 enti stessi come anche confermato dall'art. 5 del decreto-legge n. 80 del 29 febbraio 2004, convertito con legge 140/2004. L'effetto di questa riforma è evidenziato nel successivo paragrafo 3.2.



2.2. L'introduzione del piano di riequilibrio finanziario

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, sono state introdotte soluzioni preventive e alternative allo strumento "tradizionale" quali il dissesto guidato e il predissesto, ossia la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale al fine di intervenire in quegli enti che presentano condizioni di squilibrio rilevante⁴ che non riescono ad essere affrontate e superate con gli strumenti ordinari di riequilibrio ossia la deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 193, comma 3 del Tuel) e il riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio (art. 194 Tuel).

Un primo intervento del legislatore per arginare il fenomeno e evitare che l'amministrazione subisca le gravi conseguenze del dissesto, 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 Tuel, 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 commissario⁵.

⁴ Cfr. Corte dei conti deliberazione 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, comma 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, comma 3, d.lgs. n. 267/2000), tramutando in insolvenza.*"

Cfr. Corte dei conti deliberazione n. 5/2018/INPR § 3 "*Lo squilibrio si individua, sostanzialmente, nell'incapacità di adempiere alle proprie obbligazioni secondo esigibilità a causa della mancanza di risorse effettive a copertura della spesa e, solitamente, della correlata mancanza o grave carenza di liquidità disponibile; tale squilibrio è "strutturale" quando il deficit – da disavanzo di amministrazione o da debiti fuori bilancio – esorbita le ordinarie capacità di bilancio e di ripristino degli equilibri e richiede mezzi ulteriori, extra ordinem (in termini di fonti di finanziamento, dilazione passività, ecc.)*".

⁵ 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/SEZAUT/2017/FRG, p. 275 (paragrafo 5.4), ha evidenziato che lo strumento del dissesto guidato è stato depotenziato da una serie di interventi



Un intervento ancora più significativo, nell'intento sia di assicurare stabilità finanziaria agli enti⁶ sia di ridefinizione del sistema dei controlli, è rappresentato dal decreto-legge del 10 ottobre 2012 n. 174 che ha ampliato le fattispecie previste dal Tuel prevedendo per gli enti un'ulteriore possibilità di affrontare le situazioni di difficoltà finanziaria con misure preventive che possano evitare il default dell'ente stesso: è stata infatti introdotta, con l'aggiunta nel Testo Unico degli articoli 243-bis e ss., la "procedura di riequilibrio finanziario pluriennale" (chiamata comunemente "predissesto" o "anti-dissesto").⁷

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 Tuel 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 Tuel 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 cinque 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, Tuel)

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.

⁶ Pronuncia della Corte costituzionale n. 115/2020 " (...) l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea" (sentenza n. 4 del 2020). In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea. Ne consegue «che tutte le disfunzioni [...] devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost. È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità – proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali – devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali» (sentenza n. 4 del 2020)."

⁷ Cfr. Corte dei conti - Sezione Regionale di Controllo Lombardia – n.43/2022/PRSP "Come è noto, la disciplina della criticità finanziaria degli enti locali è collocata nel Titolo VIII del Tuel e si articola in tre distinti momenti: i) gli indicatori deficitari, ii) il riequilibrio finanziario pluriennale, iii) il dissesto finanziario. Nella impostazione sistematica, il primo momento ha una funzione predittiva (l'accensione di segnali di allarme quando predeterminate soglie di criticità superano un certo livello) e correttiva (quando il numero degli alerts supera la metà degli indicatori). Gli altri, una funzione correttiva legata alla gravità della situazione dell'ente. Si delinea quindi una sorta di crescendo che può andare dall'accensione del primo "allarme", sintomo di criticità, fino alla dichiarazione del dissesto. Questo quadro è il risultato di un tessuto normativo che si è sviluppato nel tempo e ha visto, con il decreto-legge 174 del 2012, l'inserimento, tra la disciplina degli enti deficitari e il dissesto, della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (articoli da 243-bis a 243-sexies del Tuel)."



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, Tuel) 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 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, Tuel)

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, Tuel) ⁸ dimostrando di poter garantire in ottica prospettica un equilibrio economico-finanziario veritiero, sostenibile e durevole nel tempo.

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, Tuel).

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) Tuel): 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

⁸ Sul tema dell'adeguata e circostanziata motivazione della scelta e dell'approfondimento delle misure adottate si veda la sentenza del Tribunale Amministrativo dell'Abruzzo n. 325 del 2022.



costi della gestione servizio smaltimento rifiuti, effettuati con sistematicità la revisione straordinaria dei residui attivi e passivi e delle posizioni debitorie e una rigorosa revisione della spesa.

Nonostante la centralità dell'ente nella gestione della procedura, occorre sottolineare che anche nella fase del predisposto la sezione regionale della Corte dei Conti ricopre un ruolo tutt'altro che marginale: tale Organo svolge una fase istruttoria⁹ 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 Tuel).

L'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 hanno avuto un notevole impatto sul fenomeno attraverso l'introduzione del principio della competenza finanziaria potenziata, la rilevazione del fondo di crediti di dubbia e difficile esazione (di seguito *breviter* FCDE) e del fondo pluriennale vincolato (FPV); questi strumenti dovrebbero consentire 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. Come si vedrà nelle pagine che seguono, si tratta in molti casi di indicatori sentinella, spie segnaletiche di crisi, però a volte, ormai irreversibili.

2.3. I recenti interventi normativi

Anche negli ultimi anni la materia è stata interessata da, un lato, da molteplici interventi normativi di modifica e integrazione volti alla riformulazione di nuovi piani di riequilibrio e/o alla rimodulazione degli stessi, da intendersi come revisione e aggiornamento, e oggetto di numerosi interventi della Corte costituzionale.¹⁰ Dall'altro lato dalle disposizioni introdotte in epoca pandemica che hanno sospeso e rinviato alcuni termini e adempimenti delle procedure per fronteggiare l'emergenza Covid e assicurare la continuità gestionale degli enti in piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

A queste si aggiungono le misure *ad hoc* a sostegno degli enti in deficit strutturale derivante dalle caratteristiche socio economiche del territorio (*ex art. 53, comma 1 del d.l. 104/2020*), al fondo (*ex art. 38, comma 1-septies d.l. 34/2019*) per il concorso al pagamento del debito dei comuni capoluogo delle città metropolitane in crisi finanziaria (Torino, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Messina, Palermo) che prevedevano un supporto finanziario sotto forma di contributo per il pagamento del debito finanziario

⁹ Art. 243-*quater* comma 1: "entro dieci giorni dalla data della delibera di cui all'art. 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'art. 155, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria".

¹⁰ Per approfondimenti si veda Dossier Camera dei deputati cit., Corte dei conti Delibera 12/SEZAUT/2023 cit., Delibera n. 11/SEZAUT/2022/FRG, "Relazione sulla gestione finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane per gli esercizi 2019-2021" § 14.1.



derivante da rinegoziazione di mutui. Il panorama degli interventi è completato dalle misure di sostegno previste dalla legge di bilancio 2022 che erogavano contributi vincolati al ripiano della quota annuale dei disavanzo e alle spese per le rate annuali di ammortamento dei debiti finanziari, fino al fondo istituito dal d.l. 50/2022 per favorire il riequilibrio finanziario delle province e città metropolitane in situazione di predissesto o dissesto fino alle misure più recenti, introdotte nel 2023 (d.l. 13/2023) derivanti delle disposizioni PNRR che permettono all'ente in crisi di sospendere (ad esempio sospensione della risoluzione dei contratti) o prorogare alcune misure per garantire la continuità dell'azione amministrativa e facilitare la realizzazione degli investimenti finanziati, integralmente o parzialmente, con le risorse del PNRR.

Per completezza di trattazione si segnalano due recenti interventi in tema di criticità finanziarie: la revisione (Decreto ministeriale del 4 agosto 2023) dell'impianto dei parametri obiettivi che consentono di individuare gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio ex art. 242 del Tuel e la presentazione di uno schema di disegno di legge recante delega al governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali che prevede "la valorizzazione del risanamento degli enti locali".

Per quanto concerne i parametri obiettivi previsti dall'art. 242, comma 1 del Tuel che permettono di rilevare una deficitarietà "strutturale" dell'ente la disposizione del Testo Unico prevede che *"sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. **Il rendiconto della gestione è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento.**"* (sottolineature ed evidenziazioni nostre)

Le esperienze degli ultimi anni e l'aggravarsi dei casi di criticità finanziaria hanno mostrato l'inefficacia di questi indicatori nel rilevare con un congruo anticipo le difficoltà. Nella precedente versione della ricerca pubblicata nel 2017 era già stato evidenziato che la deficitarietà strutturale era rappresentata prevalentemente dalla ricorrenza dei parametri relativi alla formazione di consistenti residui attivi, ai parametri che indicavano problemi strutturali nella riscossione delle entrate, ai parametri relativi alla gestione dei residui passivi che mostravano difficoltà nella gestione dei pagamenti ordinari e alle anticipazioni di tesoreria non rimborsate, parametro indicatore di una situazione di squilibrio strutturale di cassa.

La definizione e l'aggiornamento dei parametri di deficitarietà avvengono ogni tre anni con decreto del Ministero: l'impianto dei parametri è stato revisionato, con modifiche alla struttura dei parametri stessi per adattarli alle variazioni normative intervenute e per adeguarli, in primis ai principi della contabilità armonizzata e per individuare un nuovo set in grado di accrescerne la capacità di individuare gravi squilibri di bilancio e pervenire ad una semplificazione degli adempimenti posti a carico degli enti locali.



La revisione dell'impianto dei parametri¹¹ ha portato all'identificazione di indicatori sintetici (incidenza spese rigide su entrate correnti, incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente, anticipazioni chiuse solo contabilmente, sostenibilità dei debiti finanziari, sostenibilità del disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio, debiti riconosciuti e finanziati, debiti in corso di riconoscimento + debiti riconosciuti e in corso di finanziamento) e di un unico indicatore analitico sull'"effettiva capacità di riscossione complessiva (riferito al totale delle entrate)", quindi sul tema dell'esigibilità delle entrate e che vedremo, in apposito paragrafo, essere uno dei più importanti fattori di squilibrio.

Si rinvia al successivo paragrafo 3.1 per una fotografia che mostra, nel dettaglio, il numero degli enti che presentano parametri obiettivi di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale i cui valori si collocano, a seconda dei casi, al di sopra o al di sotto delle soglie percentuali previste dal decreto.

Per concludere preme segnalare, essendo ancora in fase di gestazione, che da quasi tre anni giace (incompiuta) una bozza di proposta di modifica del titolo VIII del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali che ha l'ambizioso obiettivo di razionalizzare la materia e definirla organicamente.

Nel mese di agosto 2023 è stato infatti sottoposto all'esame preliminare del Consiglio dei ministri uno schema di disegno di legge recante delega al governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali che prevede all'art. 9 che il Governo provveda alla valorizzazione della revisione economico-finanziaria e del risanamento degli enti locali e che propone (n.d.r. evidenziazioni nostre):

“a) la revisione degli istituti a presidio degli equilibri strutturali di bilancio degli enti locali, allo scopo di perseguire obiettivi di razionalizzazione ordinamentale economico-finanziaria, nonché la salvaguardia dell'autonomia territoriale e delle connesse responsabilità degli organi di governo e degli amministratori locali nelle fasi di prevenzione, individuazione e risoluzione delle situazioni di criticità finanziaria;

b) la revisione delle procedure inerenti alle situazioni di criticità finanziaria, al fine di una razionalizzazione ordinamentale e per l'emersione delle reali difficoltà, prevedendo, in particolare, l'individuazione di:

- 1) **specifiche procedure finalizzate alla tenuta degli equilibri di parte corrente e, in particolare, quelle volte al controllo sulla emersione di tensioni di cassa e di squilibri di bilancio, nonché di procedimenti e indicatori per la verifica della congruità delle previsioni su entrate tributarie e altre entrate correnti, debiti fuori bilancio e passività potenziali, gestione dei residui;***
- 2) **interventi correttivi differenziati e graduati in relazione ai diversi livelli di criticità;***

¹¹ Il decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero delle finanze del 4 agosto 2023 ha approvato, per il triennio 2022-2024, i parametri obiettivi costituiti da indicatori di bilancio - individuati all'interno del "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio delle regioni e dei loro enti ed organismi strumentali, di cui all'art. 18-bis del decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011", approvato con decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2022 – ai quali sono associate, per ciascuna tipologia di ente locale, le rispettive soglie di deficitarietà. I parametri del decreto si applicano a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2022 e al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2024.



- 3) *modalità di controllo sulle società partecipate in conformità alla loro natura giuridica e nel rispetto della normativa del Codice civile e di quella sulle società quotate in borsa ed emittenti strumenti finanziari quotati, ferme restando le misure del controllo analogo nei confronti delle società in house;*
- 4) *termini definiti per la gestione e liquidazione delle procedure di risanamento;*
- 5) *strumenti di sostegno, anche di natura finanziaria, al fine di **individuare misure correttive di criticità strutturali e/o emergenti**;*
- 6) *specifiche procedure volte a garantire l'esecuzione, anche in forma rateizzata, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi;*
- c) *ridefinizione dei compiti e del funzionamento della Commissione per la stabilità finanziaria per gli enti locali con particolare riguardo alla previsione di un monitoraggio delle misure di risanamento;*
- d) *disciplina organica delle funzioni di revisione economico finanziaria e ridefinizione delle competenze, della composizione e del funzionamento dell'organo di revisione, con particolare riferimento ai limiti e agli atti necessari all'espletamento dei compiti allo stesso attribuiti, garantendone l'indipendenza e la professionalità;*
- e) *individuazione di criteri per l'inserimento nell'elenco dei revisori dei conti;*
- f) *individuazione delle modalità contabili di trasferimento della massa attiva e passiva all'organismo straordinario di liquidazione e di riacquisizione al bilancio dell'ente delle attività e passività non liquidate (...)"*

Lo schema di disegno legge si focalizza sull'importanza di adottare strumenti a presidio dell'equilibrio di bilancio come declinato nell'art. 81 (equilibrio tra le entrate e le spese) e nell'art. 97 della Costituzione (equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito).¹²

Come declinato nell'Atto di orientamento dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell'Interno del gennaio 2024 ¹³ il principio del buon andamento quale sana gestione finanziaria *"costituisce parametro essenziale volto ad orientare gli enti territoriali per un verso, circa il rispetto della chiara e tempestiva scansione del ciclo annuale programmazione-gestione-rendicontazione delle risorse assegnate e, per altro verso, il rispetto dei criteri dell'efficacia e dell'economicità della gestione"* e gli enti territoriali, come anche disciplinato dall'art. 162 del Tuel, *"sono vincolati al rispetto delle norme interposte statali di armonizzazione dei bilancio (art. 117 secondo comma, lett. 3, Cost.) e di coordinamento*

¹² Art. 3, comma 1 Legge 24 dicembre 2012 n.243 - Principio dell'equilibrio dei bilanci *"1. Le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci ai sensi dell'art. 97, primo comma, della Costituzione. (...)"*. Sul concetto di equilibrio si veda anche la Pronuncia della Corte costituzionale n. 70/2012 *"Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti."*

¹³ "Atto di orientamento ex art. 154, comma 2 del d.lgs. 267/2000 sull'attività dell'ente locale in dissesto finanziario, successiva all'approvazione, con decreto ministeriale, dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato" dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali – atto del 26 gennaio 2024.



della finanza pubblica”¹⁴ e “il dinamico mantenimento (n.d.r. durante la gestione) dell’effettività dell’equilibrio di bilancio esige l’apprestamento di appositi strumenti di verifica e misurazione anche allo scopo di consentire la valutazione delle responsabilità dei pubblici amministratori”.

3. L’evoluzione storica delle situazioni di criticità

Nel seguente paragrafo, rispettando la successione temporale, verranno prima esaminati i dati relativi ai dissesti, strumento introdotto nel 1989, e a seguire i dati relativi ai piani di riequilibrio finanziario, procedura introdotta a partire dal 2012.

3.1. Le situazioni di deficitarietà

Per fornire un quadro esaustivo delle situazioni di criticità i dati dei dissesti e delle procedure di riequilibrio sono in questo paragrafo anticipati da una tabella che rappresenta, nel dettaglio, gli enti, che hanno dichiarato parametri obiettivi di riscontro della situazione di deficitarietà i cui valori, a seconda dei casi, si collocano al di sotto o al di sopra delle soglie percentuali previste dal decreto di cui al par.2.3 e che costituiscono condizione per definire un ente deficitario. (elaborazione dati allegato al bilancio di previsione dell’esercizio 2024 – fonte dati BDAP)

Tabella 1 - Sintesi del numero di enti per parametro obiettivo deficitario. Dati in unita e per area geografica.

Parametri obiettivi	Descrizione	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
P1	Indicatore 1.1 (Incidenza spese rigide-ripiano disavanzo, personale e debito - su entrate correnti) maggiore del 48%	48	14	53	17	132
P2	Indicatore 2.8 (incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente) minore del 22%	82	100	381	314	877
P3	Indicatore 3.2 (Anticipazioni chiuse solo contabilmente) maggiore di 0	29	30	36	14	109

¹⁴ Allegato 1 al d.lgs. 118/2011 – Principio 15 - 15. Principio dell’equilibrio di bilancio

“(…) Il rispetto del principio di pareggio finanziario invero non basta per soddisfare il principio generale dell’equilibrio del sistema di bilancio di ogni pubblica amministrazione.

L’equilibrio di bilancio infatti comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell’esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione. (….) Il principio dell’equilibrio di bilancio, quindi, è più ampio del normato principio del pareggio finanziario di competenza nel bilancio di previsione autorizzatorio. Anche la realizzazione dell’equilibrio economico (sia nei documenti contabili di programmazione e previsione e quindi con riferimento al budget ed al preventivo economico sia nei documenti contabili di rendicontazione e quindi nel conto economico di fine esercizio) è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali ed innovative di un’amministrazione pubblica in un mercato dinamico.

L’equilibrio finanziario del bilancio non comporta necessariamente una stabilità anche di carattere economico e patrimoniale. Il principio dell’equilibrio di bilancio, quindi, deve essere inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata.”



P4	Indicatore 10.3 (Sostenibilità debiti finanziari) maggiore del 16%	95	13	62	4	174
P5	Indicatore 12.4 (Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) maggiore dell'1,20%	80	132	371	50	633
P6	Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati maggiore dell'0,60%	84	75	158	38	355
P7	Indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) + Indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento) maggiore dell'0,60%	18	17	59	24	118
P8	Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate) minore di 47%	265	252	678	102	1297
Totale		701	633	1798	563	

Fonte: Elaborazione FNC su dati BDAP - Banca dati amministrazione pubbliche

Come già evidenziato nella ricerca del 2017, i parametri obiettivi *ex art.* 242 del Tuel servono a identificare fattori di squilibrio "strutturale" ma si ritiene che, per riuscire davvero a rilevare tempestivamente la crisi, gli amministratori locali debbano andare oltre il mero dato letterale della norma. Il legislatore, infatti, ha previsto che la certificazione dell'eventuale stato di deficitarietà strutturale vada effettuata sulla base delle risultanze del rendiconto della gestione relativo al penultimo esercizio precedente a quello di riferimento e che la condizione strutturale sia verificata se "almeno la metà" dei parametri obiettivi (indicatori sintetici e indicatore analitico) presenta valori deficitari.

Il legislatore ancora la deficitarietà al superamento di almeno la metà dei parametri applicati al rendiconto "relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento": l'andamento del fenomeno, come vedremo nel prosieguo della trattazione, mostra casi di enti che sono andati in dissesto senza transitare dalla deficitarietà strutturale, quindi bypassando quella sorta di crescendo che è disciplinata nel Tuel e articolata in tre momenti graduali nel tempo: il primo stadio di sofferenza economico-contabile definito dall'art. 242 del Tuel e individuato attraverso gli indicatori di deficitarietà, il secondo del riequilibrio finanziario (*ex art.* 243 e s.s. del Tuel) che esprime un'evoluzione patologica della deficitarietà fino al terzo e ultimo stadio del dissesto (*ex art.* 244 e s.s. del Tuel).

Comprendere la causa scatenante analizzando quindi ogni singolo indicatore (e non solo nei casi in cui viene superata almeno la metà) e attivarsi subito nell'esercizio di riferimento diventano condizioni determinanti per intercettare e prevenire la criticità e intervenire senza indugio per evitare l'escalation della crisi e la sua irreversibilità.

In tal senso la magistratura contabile ha evidenziato che "in ragione dell'ultimo capoverso del sopra riportato art. 242 Tuel (n.d.r. si veda nostra sottolineatura), la certificazione dell'eventuale stato di deficitarietà strutturale va effettuata sulla base delle risultanze del rendiconto della gestione relativo al penultimo esercizio precedente a quello di riferimento. In ragione di tale sfasamento temporale, normativamente imposto, le conseguenze della deficitarietà strutturale ricadranno sull'esercizio finanziario relativo al biennio successivo a quello il cui rendiconto della gestione ha palesato la predetta



deficitarietà”; ma “fermo restando quanto sopra, deve, tuttavia, comunque, porsi in evidenza che la rilevazione degli indici di rispetto dei parametri di deficitarietà strutturale, alla stregua di quanto disposto dal citato art. 242 Tuel, deve essere allegata non solo al rendiconto della gestione, ma anche al bilancio di previsione (art. 171 Tuel), di cui costituisce un allegato” e “La rilevazione dei suddetti indici, dunque, fornisce, comunque, agli amministratori dell’ente locale una esatta conoscenza della precaria situazione finanziaria dell’ente medesimo, con il conseguente obbligo di assumere, fin da subito ed a prescindere dalla data di decorrenza degli specifici effetti limitativi di cui al suddetto art. 243 Tuel, tutte le misure prudenziali a salvaguardia degli equilibri finanziari, onde evitare l’aggravarsi degli stessi (Cfr. cit. Parere, Sez. Controllo Campania, n. 11/2012).”

Dal dettaglio della tabella si evince che non è rilevante verificare quanti enti soddisfano la condizione (almeno la metà dei parametri obiettivi) per essere dichiarati deficitari, ma analizzare nel dettaglio ogni singolo indicatore perché sono spie segnaletiche di cause che poi emergono dai bilanci degli enti che hanno attivato una procedura di riequilibrio o dichiarato il dissesto: in 3695 casi si verifica la presenza di almeno un parametro “deficitario” e fra questi nell’area geografica Sud e Isole si concentrano la maggior parte delle criticità.

In particolare, ricorre per 877 casi un’incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente (indicatore P2) minore del 22% e concentrata per l’80% al Sud e nelle Isole e in 1297 casi l’effettiva capacità di riscossione (indicatore analitico P8) è minore del 47% e caratterizza il 60% della realtà meridionale e insulare.

Questi due dati anticipano il tema della criticità di riscossione delle entrate e dell’esigibilità che verrà approfondito nel successivo paragrafo 5.

Altre informazioni interessanti sono ricavabili dai 633 casi di presenza dell’indicatore P5 ma soprattutto il dato dell’indicatore P6: in 355 casi i debiti riconosciuti e finanziati sono maggiori dell’1%.

3.2. L’evoluzione storica dei dissesti dal 1989 al 2023

Come si evince dai dati riportati nella tabella n. 2, 761 sono i dissesti dichiarati dal 1989, anno di introduzione del dissesto, al 31 dicembre 2023 e tra questi 29 nel solo anno 2023; sono invece 556 le procedure dei piani di riequilibrio attivate dal 2012 al 2023.¹⁵

Tabella 2 - Numero di dissesti dal 1989 al 2023 e riequilibri dal 2012 al 2023. Dati in unita e percentuale.

Anno	Dissesti	Quota %	Riequilibri	Quota %
1989	133	17,48%	0	0,00%
1990	68	8,94%	0	0,00%
1991	66	8,67%	0	0,00%
1992	36	4,73%	0	0,00%
1993	37	4,86%	0	0,00%
1994	33	4,34%	0	0,00%
1995	21	2,76%	0	0,00%

¹⁵ Per completezza di informativa si evidenzia che in base ai dati forniti dalla banca dati IFEL e estrapolati alla data del 4 aprile 2024 già 7 comuni (dato parziale) hanno deliberato il dissesto (nessun piano di riequilibrio risulta essere stato attivato).

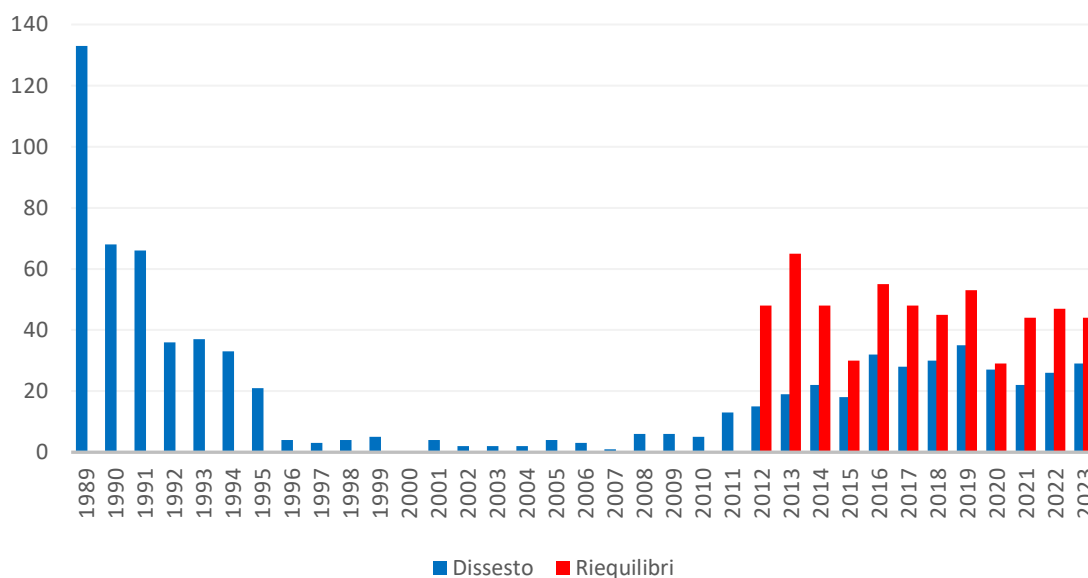


1996	4	0,53%	0	0,00%
1997	3	0,39%	0	0,00%
1998	4	0,53%	0	0,00%
1999	5	0,66%	0	0,00%
2000	0	0,00%	0	0,00%
2001	4	0,53%	0	0,00%
2002	2	0,26%	0	0,00%
2003	2	0,26%	0	0,00%
2004	2	0,26%	0	0,00%
2005	4	0,53%	0	0,00%
2006	3	0,39%	0	0,00%
2007	1	0,13%	0	0,00%
2008	6	0,79%	0	0,00%
2009	6	0,79%	0	0,00%
2010	5	0,66%	0	0,00%
2011	13	1,71%	0	0,00%
2012	15	1,97%	48	8,63%
2013	19	2,50%	65	11,69%
2014	22	2,89%	48	8,63%
2015	18	2,37%	30	5,40%
2016	32	4,20%	55	9,89%
2017	28	3,68%	48	8,63%
2018	30	3,94%	45	8,09%
2019	35	4,60%	53	9,53%
2020	27	3,55%	29	5,22%
2021	22	2,89%	44	7,91%
2022	26	3,42%	47	8,45%
2023	29	3,81%	44	7,91%
Totale	761		556	

Fonte: Elaborazione FNC su dati Banca dati sulle criticità finanziarie dei Comuni italiani - IFEL

L'istogramma del grafico n. 1 rappresenta la distribuzione grafica del fenomeno: la parte destra del diagramma mostra, a partire dal 2012, l'incremento del fenomeno con una crescita tra 2021 e 2023 che è evidentemente inferiore ai dati del 2019 ossia ante pandemia (l'anno 2020 è influenzato dalle misure straordinarie per contrastare la pandemia) ma con una tendenza alla ripresa.

Grafico 1 - Confronto dissesti/riequilibri dal 1989 al 2023





Alla data della rilevazione (4 aprile 2024), in base ai dati forniti dalla banca dati IFEL, risultano 213 dissesti nello stato “aperto”: il numero interessa circa 2,7 milioni di abitanti (pari a quasi il 5% della popolazione italiana) e tra questi 4 dissesti sono attivi da quasi 10 anni. Si rimanda al successivo paragrafo 4.2 per un’analisi dettagliata del dato specifico.

Tra i 761 enti dissestati nell’arco temporale 1989-2023 si annoverano 9 capoluoghi di Provincia e molte altre note città; vi sono casi di enti (70) che hanno dichiarato il doppio dissesto¹⁶ e vi sono 4 enti che hanno dichiarato il default nel 2015 e la procedura risulta ancora attiva, nonostante la norma (ex art. 265, comma 1 Tuel) preveda che tale procedura si chiuda entro cinque anni decorrenti da quello per il quale viene redatta l’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Il dato diventa ancora più interessante analizzando i numeri in sequenza temporale aggregati per area geografica.¹⁷ (tabella n. 3 e grafico n. 2): l’aggregazione, in termini percentuali, evidenzia che 633 dissesti, circa l’84%, si concentrano nell’area geografica “Sud” con 515 dissesti pari al 68% e concentrati nelle regioni Campania (188), Calabria (209) e in Sicilia per l’area “Isole” (120 dissesti pari al 16%).

Tabella 3 - Numero di dissesti dal 1989 al 2023 per area geografica. Dati in unità.

Area	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
NORD	5	5	12	5	0	2	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
CENTRO	14	9	2	3	8	3	5	0	0	1	2	0	0	1	1	1	1
SUD	109	51	51	25	26	23	12	3	3	2	2	0	3	1	1	1	0
ISOLE	5	3	1	3	3	5	3	0	0	0	1	0	1	0	0	0	3
Totale	133	68	66	36	37	33	21	4	3	4	5	0	4	2	2	2	4

Area	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totale
NORD	0	0	0	0	0	2	1	0	1	0	1	2	1	1	1	1	3	0	46
CENTRO	0	1	1	3	0	2	2	0	2	0	1	3	5	4	2	0	1	4	82
SUD	3	0	5	3	5	9	11	14	16	12	21	18	15	22	15	13	12	8	515
ISOLE	0	0	0	0	0	0	1	5	3	6	9	5	9	8	9	8	10	17	118
Totale	3	1	6	6	5	13	15	19	22	18	32	28	30	35	27	22	26	29	761

Fonte: Elaborazione FNC su dati Banca dati sulle criticità finanziarie dei Comuni italiani - IFEL

Nella successiva tabella n. 4 i dati dei dissesti sono riepilogati per area geografica e in termini percentuali e il grafico n. 2 mostra la marginalità del fenomeno nelle regioni del Nord e del Centro (46 dissesti al Nord pari al 6% nel periodo 1989-2023 e 82 dissesti al Centro pari al 11%).

¹⁶ Si tratta di enti che hanno dovuto procedere a una seconda dichiarazione di dissesto ancor prima di chiudere le procedure relative al primo default.

¹⁷ 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.

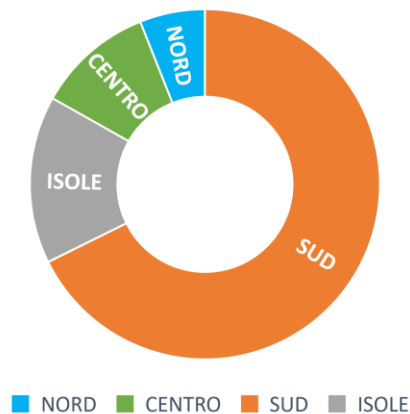


Tabella 4 - Numero di dissesti dal 1989 al 2023 per area geografica. Dati totali in unità e in percentuale.

Area	Dissesti	%
NORD	46	6%
CENTRO	82	11%
SUD	515	68%
ISOLE	118	16%
Totale	761	

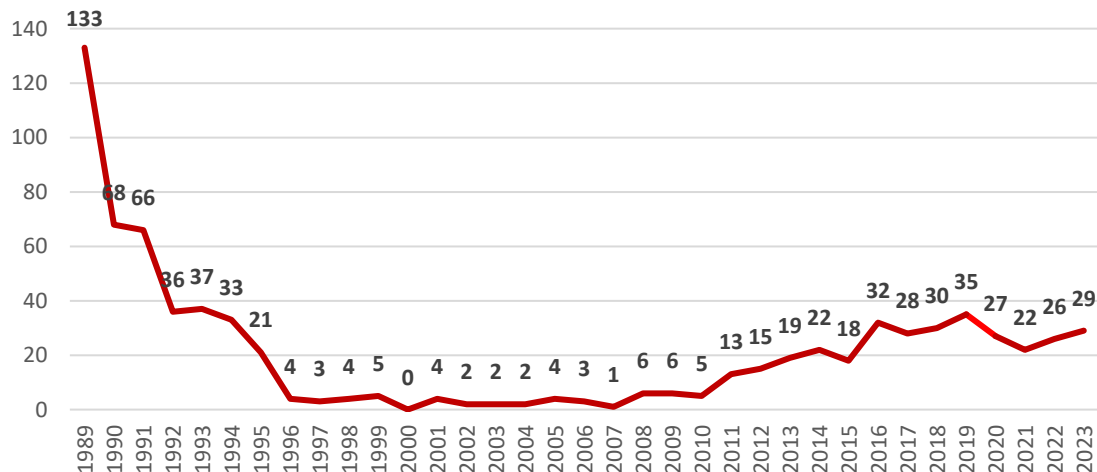
Fonte: Elaborazione FNC su dati IFEL

Grafico 2 - Numero di dissesti dal 1989 al 2023 per area geografica. Dati in percentuale.



Nel successivo grafico n. 3 è rappresentata la serie storica dei dissesti deliberati nell'arco temporale 1989-2023: numeri rilevanti si registrano nelle code della distribuzione temporale, con 133 dissesti (17%) dichiarati nell'anno di entrata in vigore della normativa (1989), dato che diminuisce intorno agli anni 2000 per poi rimanere costantemente prossimo allo zero fino al 2008 (in media 3,3 dissesti annui), data dalla quale il fenomeno riprende ad aumentare. Nel 2019 la curva si impenna nuovamente (35 dissesti – quasi il 5%) per poi presentare un leggera flessione nel 2020-2022 (periodo Covid) e riprendere l'ascesa nel 2023, anno in cui sono stati deliberati 29 dissesti (quasi il 4% del totale).

Grafico 3 - Serie storica dei dissesti 1989-2023.

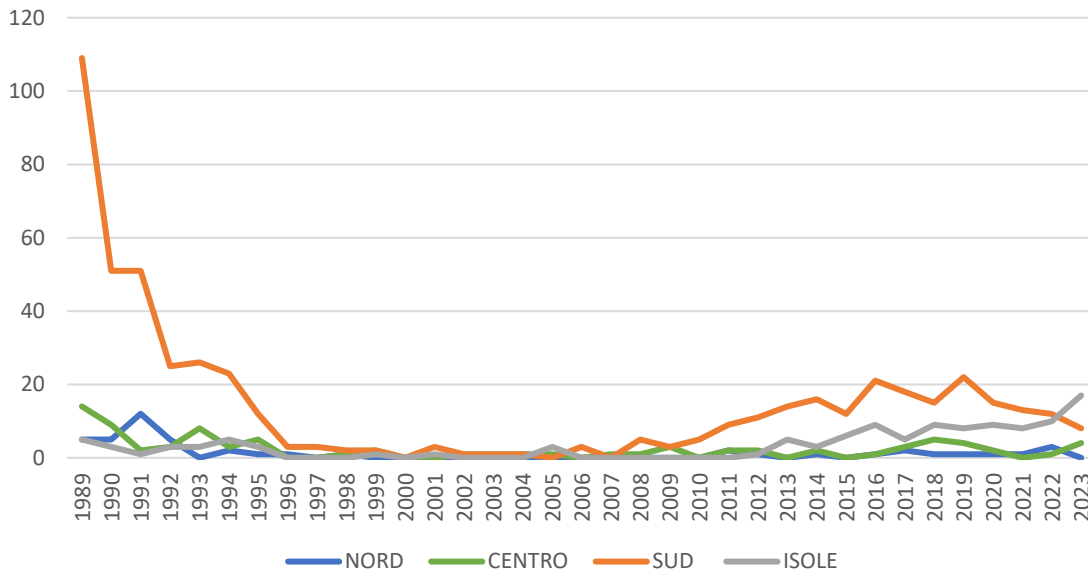


Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL



Nel successivo grafico n. 4 la serie storica delle dichiarazioni di dissesto è rappresentata mostrando l'andamento nel periodo 1989-2023 per singola area geografica.

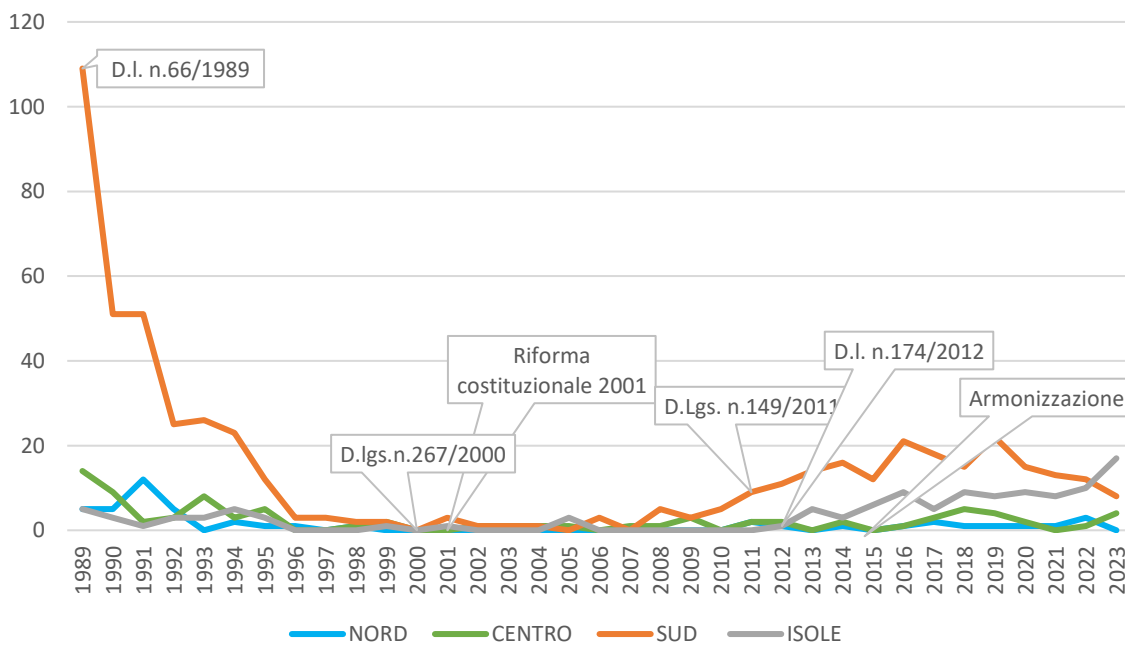
Grafico 4 - Serie storica dei dissesti 1989-2023 per area geografica.



Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

Nel successivo grafico n. 5 l'andamento della serie storica riflette l'impatto degli strumenti normativi che sono stati introdotti negli anni, già esposti nel precedente paragrafo 2.

Grafico 5 - Serie storica dei dissesti 1989-2023 e evoluzione normativa.



Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL



Dal diagramma si nota, con l'introduzione dello strumento del dissesto finanziario, una significativa flessione anche nelle regioni del Sud, e nell'arco temporale 1996-2006 una fase di stallo (in media 3 dissesti annui) che riflette l'effetto dell'introduzione di modifiche che hanno reso la normativa più stringente e quindi reso meno conveniente il ricorso all'istituto. La legge di riforma costituzionale n. 3/2001 ha interdetto l'assunzione di mutui per la copertura di spese correnti con oneri a carico dello Stato determinando l'espunzione dalla procedura di dissesto dalla possibilità di assumere mutui assistiti dallo Stato e destinati al risanamento.

L'andamento delle situazioni di criticità riprende a salire con l'introduzione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e si intensifica a partire dal 2015 con l'introduzione della nuova contabilità armonizzata che, come anticipato (paragrafo 2.2.), ha imposto strumenti che hanno fatto emergere deficit di cassa e potenziali squilibri dei bilanci.

Nel prosieguo della trattazione (paragrafo 4) viene proposta una approfondita analisi dei dati regionali della situazione degli enti che sono attualmente in dissesto (dissesto nello stato "aperto").

3.3. L'evoluzione storica dei riequilibri dal 2012 al 2023

Come anticipato nel paragrafo 3.2 (rif. tabella n. 2) le procedure di riequilibrio finanziario pluriennale attivate nell'arco temporale 2012-2023 sono 556, e fra queste 44 nel solo anno 2023¹⁸.

Analizzando nel dettaglio il dato estrapolato dalla Banca dati IFEL, alla data dell'ultima rilevazione (4 aprile 2024), le procedure di riequilibrio in fase di istruttoria e di gestione sono 257 e interessano circa 4,7 milioni di abitanti (pari all'8% della popolazione italiana); cinque di queste sono iniziate da più di 10 anni. Si rimanda al successivo paragrafo 4.1 per un'analisi dettagliata della situazione degli enti che attualmente hanno una procedura in istruttoria o gestione.

Si segnala che queste procedure hanno interessato 24 capoluoghi di Provincia e molte altre note città; vi sono casi di enti (34) che hanno attivato la procedura due o più volte nel corso dell'arco temporale considerato¹⁹.

Dati interessanti emergono analizzando l'andamento dei riequilibri nell'arco temporale dal 2012, anno di introduzione dello strumento, al 2023. Nella successiva tabella n. 5 l'andamento è rappresentato in sequenza temporale e suddiviso in base all'area geografica.

¹⁸ Il numero totale di enti in riequilibrio si riferisce al numero di enti che hanno avviato il piano di riequilibrio a partire dal 2012 e fino al 31.12.2023 (elaborazione dati fonte Banca dati IFEL). Per completezza di informativa si evidenzia che in base ai dati forniti dalla banca dati IFEL e estrapolati alla data del 4 aprile 2024 nessuna procedura di riequilibrio risulta invece attivata.

¹⁹ Si tratta di enti che hanno dovuto procedere a una seconda dichiarazione di dissesto ancor prima di chiudere le procedure relative al primo *default*.



Tabella 5 - Numero di riequilibri dal 2012 al 2023 per area geografica. Dati in unità.

Area	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totale
NORD	1	8	6	4	7	10	6	7	7	6	6	8	76
CENTRO	2	11	4	2	10	6	2	8	3	6	11	7	72
SUD	26	35	28	19	25	23	29	31	15	21	20	16	288
ISOLE	19	11	10	5	13	9	8	7	4	11	10	13	120
Totale	48	65	48	30	55	48	45	53	29	44	47	44	556

Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

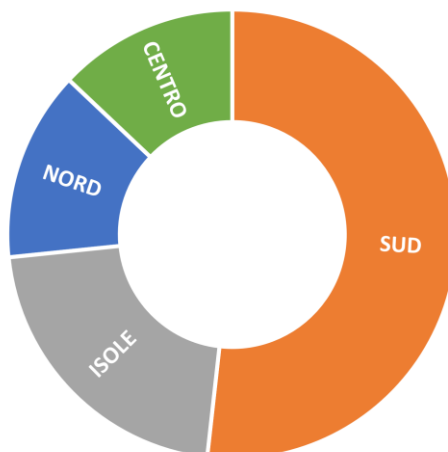
Analizzando i dati di sintesi in termini percentuali e contenuti nella tabella n. 6 e rappresentati graficamente nel grafico n. 6 anche in questo caso è evidente che le criticità si concentrano nell'area Sud (288 procedure pari al 52%) e Isole (120 procedure pari al 22%) ma percentuali un po' più elevate rispetto ai dati dei dissesti si riscontrano anche nell'area Nord e Centro.

Tabella 6 - Numero di riequilibri dal 2012 al 2023 per area geografica. Dati totali in unità e in percentuale.

Area	Riequilibri	%
NORD	76	14%
CENTRO	72	13%
SUD	288	52%
ISOLE	120	22%
Totale	556	

Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

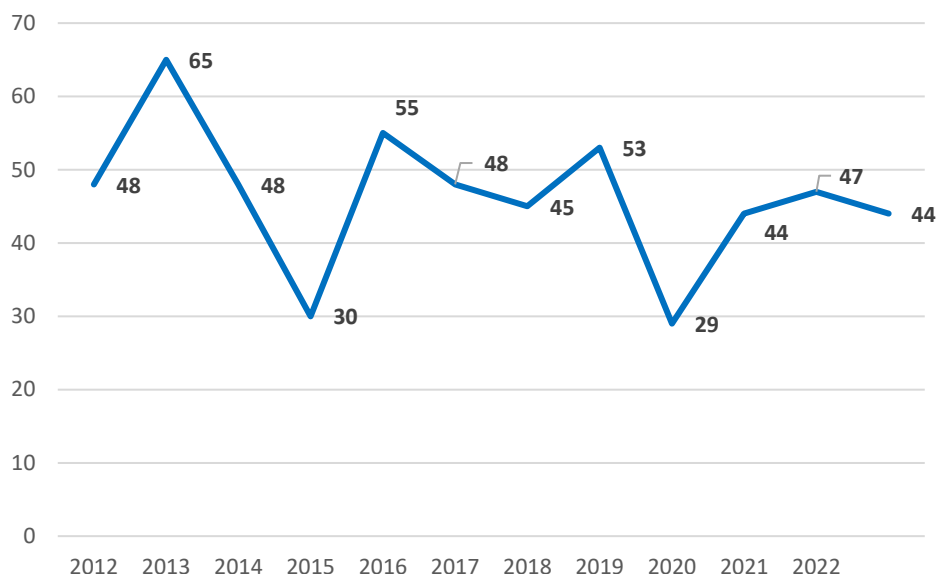
Grafico 6 - Numero di riequilibri dal 2012 al 2023 per area geografica. Dati in percentuale.



Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

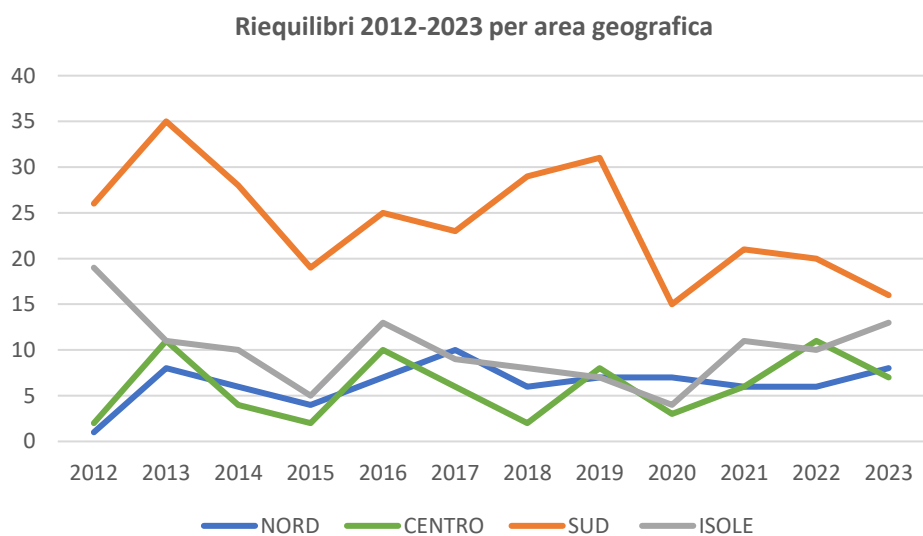
L'elaborazione grafica dei dati della tabella n. 5 (successivi grafici n. 7 e n. 8) mostrano l'andamento temporale delle procedure di riequilibrio attivate nell'arco temporale 2012-2023: i numeri delle procedure hanno raggiunto il picco nel 2013 per poi calare nel 2015 e rimanere stabili fino al 2019. Nel 2020, periodo pandemico, il dato raggiunge il minimo storico e poi riprende a crescere assestandosi ai valori precedenti la pandemia.

Grafico 7 - Serie storica dei riequilibri 2012-2023.



Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

Grafico 8 - Serie storica dei riequilibri 2012-2023 per area geografica.



Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

4. La fotografia della situazione attuale

Come anticipato nei paragrafi 3.2 e 3.3 nel prosieguo della trattazione viene presentata la fotografia della situazione attuale (dissesti in stato “aperto” e procedure di riequilibrio in fase di istruttoria o in fase di gestione) riepilogata dai seguenti dati statistici:

- n. 257 enti locali in stato di “predissesto”;



- n. 213 enti locali che hanno un dissesto “aperto”.

Attraverso elaborazioni in termini percentuali e con dettaglio geografico i numeri esposti nei successivi paragrafi mostrano con maggiore evidenza la condizione di criticità di alcune aree del Paese (Sud e Isole) e sistematicamente concentrate nelle classi di ampiezza di dimensioni inferiori.

4.1. Gli enti in “predissesto”

In base agli artt. 243-*bis* e seguenti del Tuel gli enti locali in crisi strutturale possono evitare la dichiarazione di dissesto finanziario presentando un piano di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. predissesto), 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.

Come già esposto al paragrafo 3.3, 556 sono le procedure di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. predissesto) dichiarate a partire dal 2012, anno dell’introduzione dell’istituto nell’ordinamento giuridico, fino al 2023: il dato di maggior interesse è che più di 30 enti hanno aderito per due o più volte alla procedura, e in 180 casi il predissesto si è trasformato in dissesto (32%).²⁰

Al 4 aprile 2024²¹ 257 sono le procedure attive di cui 103 procedure sono in fase di “istruttoria” mentre 154 in “gestione”²². Nella seguente tabella n. 7 questi dati sono riepilogati dettagliandoli per regione e in ordine di incidenza percentuale decrescente. Nel grafico n.9 la rappresentazione percentuale mostra una particolare concentrazione nelle regioni del Sud (Campania 17% – Calabria 14%) e in Sicilia (17%) ma rilevante anche il dato del Lazio (14%) e della Puglia (9%).

Tabella 7 - Elenco riequilibri per regione.

Regione	Riequilibri*	%
Campania	43	17%
Sicilia	43	17%
Calabria	36	14%
Lazio	35	14%
Puglia	22	9%

²⁰ Come anche ribadito dalla Corte dei conti con la delibera 7/SEAUT/2020/FRG l’andamento del fenomeno nel tempo fa emergere “una forte connessione tra le due fattispecie riequilibrio e dissesto con evoluzione simile e passaggio frequente dalla prima alla seconda.”

²¹ Ribadiamo che la rilevazione del dato dalla banca dati IFEL è stata effettuata al 4 aprile 2024 e che per monitorare l’evoluzione si può accedere al link <https://crisifinanziarie.fondazioneifel.it/banca-dati-criticita-finanziarie-dei-comuni-italiani>.

²² Per completezza si precisa che 29 enti hanno terminato il piano e sono tornati *in bonis*, 29 hanno chiuso anticipatamente, 3 hanno chiuso il piano per fusione, 27 hanno ritirato l’attivazione dell’equilibrio.

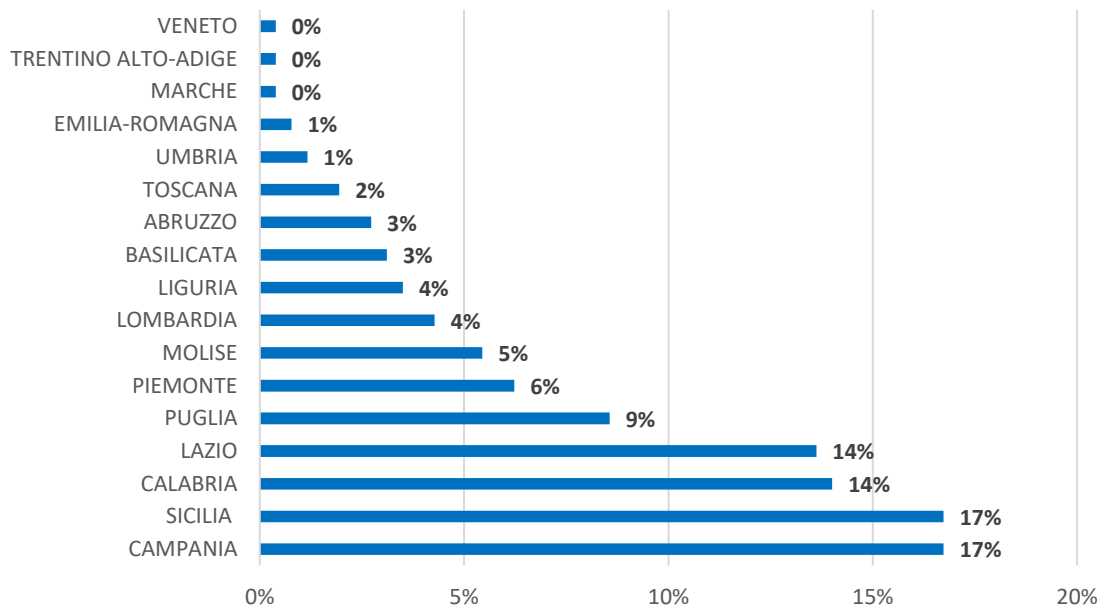


Piemonte	16	6%
Molise	14	5%
Lombardia	11	4%
Liguria	9	4%
Basilicata	8	3%
Abruzzo	7	3%
Toscana	5	2%
Umbria	3	1%
Emilia-Romagna	2	1%
Marche	1	0%
Trentino Alto-Adige	1	0%
Veneto	1	0%
TOTALE	257	

* Stato= in istruttoria e gestione

Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

Grafico 9 - Riequilibri per regione.



Il grafico n. 10 mostra la mappa dei predissesti lungo tutto lo Stivale: sembrerebbe persistere una situazione particolarmente delicata nell'area Centro e Sud (Lazio 35 – Campania 43 – Calabria 36) e in Sicilia (43). Da segnalare anche il dato della Puglia (22) e del Piemonte (16). In alcune regioni del Nord Ovest (Valle d'Aosta), del Nord Est (Friuli Venezia-Giulia) e in Sardegna non si rilevano situazioni di predissesto.

Grafico 10 - Mappa dei riequilibri.



L'aggregazione dei dati per area regionale proposta nella seguente tabella n. 8 e nel grafico n. 11 conferma che il fenomeno, che coinvolge globalmente 17 regioni, è maggiormente concentrato nell'area Sud e Isole con un addensamento di predissesti (85%) nell'area Centro e Sud, in particolare nelle regioni tirreniche.

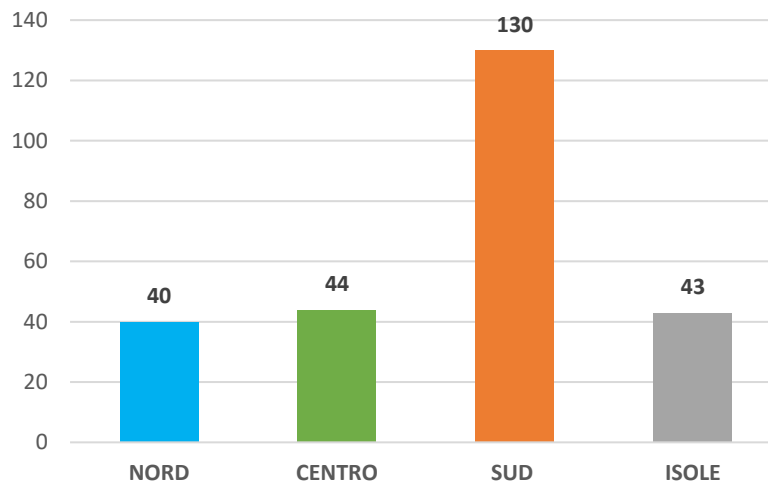
Tabella 8 - Elenco riequilibri per area geografica.

Area	Riequilibri	%
NORD	40	16%
CENTRO	44	17%
SUD	130	51%
ISOLE	43	17%
Totale	257	

Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL



Grafico 11 - Riequilibri per area geografica. Dati in unità.



Numeri interessanti emergono poi dalla tabella n. 9: il totale degli enti in predissesto è stato ulteriormente suddiviso per le classi demografiche di popolazione degli enti. Nella tabella n. 10 il dato è ulteriormente dettagliato per area geografica.

Tabella 9 - Elenco riequilibri per fascia demografica e per area geografica.

Fascia demografica n. abitanti	Riequilibri	%
< 5.000	135	53%
5.000-14.999	75	29%
15.000-29.999	18	7%
30.000-99.999	25	10%
> 100.000	4	2%
TOTALE	257	

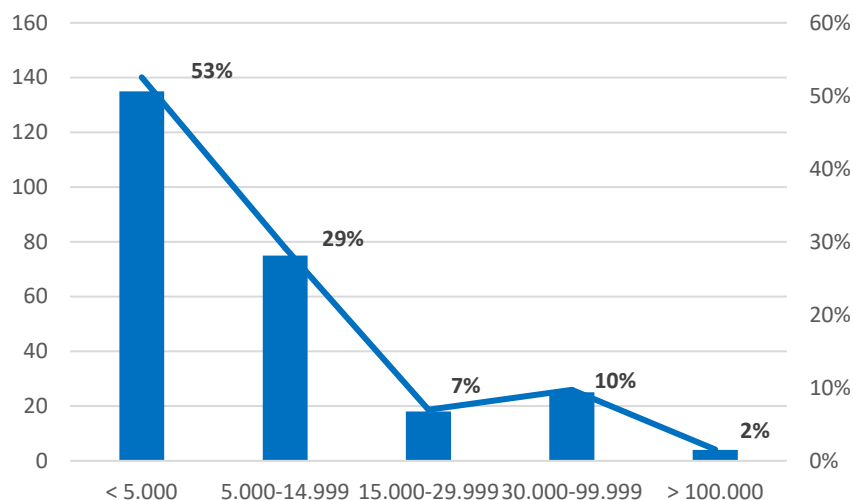
Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

Tabella 10 - Elenco riequilibri per fascia demografica e per area geografica.

Fascia demografica n. abitanti	Nord	Centro	Sud	Isole	Totale
< 5.000	30	22	70	13	135
5.000-14.999	7	15	32	21	75
15.000-29.999	0	5	9	4	18
30.000-99.999	3	2	16	4	25
> 100.000	0	0	4	0	4
TOTALE	40	44	131	42	257

Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

Grafico 12 - Riequilibri per fascia demografica. Dati in percentuale.



Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

Da queste rappresentazioni si evince che il 53 % degli enti in prelievo è concentrato nelle classi demografiche con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (di cui il 28% di enti con popolazione inferiore a 2.000 abitanti) e si concentrano per quasi il 50% nell'area geografica Sud, mentre il 46% è raggruppato nelle classi con popolazione compresa tra i 5.000 e i 100.000 abitanti, anche in questo caso concentrato per il 44% al Sud. Solo il 2% degli enti si colloca nelle classi demografiche con popolazione superiore a 100.000 abitanti e si tratta di capoluoghi di provincia situati al Sud. Interessante il dato delle procedure al Nord che rappresentano il 12% e sono concentrate nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

4.2. Gli enti in “dissesto”

Ai sensi dell'art. 244, comma 1 del Tuel 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, la seconda è l'insolvenza. Quando queste due condizioni si verificano con il carattere della strutturalità, possono far emergere l'incapacità dell'amministrazione a far fronte alla situazione deficitaria con gli ordinari strumenti di gestione (artt. 193 e 194 del Tuel) 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 precedenti paragrafi 2.1 e 2.2, ma è rilevante evidenziare una certa ripresa del numero di dichiarazioni di dissesto negli ultimi anni, segno di un aggravarsi di situazioni di crisi territoriali e locali non affrontabili con gli strumenti previsti dal piano di riequilibrio pluriennale: questi dati oltre al fatto



che più del 30% di procedure di riequilibrio si sono trasformate in dissesto sono il segnale sintomatico che il predissesto o il dissesto guidato non appaiono più sufficienti a evitare in modo puntuale la più grave situazione di *default*, perché in molti casi intervengono in situazioni croniche o critiche.

Il quadro degli enti locali con dissesto “aperto” ossia in corso è rappresentato nella tabella n. 11, in cui sono analiticamente elencati n. 213 procedure attive, riepilogate per regione e incidenza percentuale (in ordine decrescente) e nel grafico n. 13 e nella mappa che mostra l’articolazione territoriale degli enti in dissesto.

Il fenomeno interessa 13 regioni ed è concentrato in Campania (47), Calabria (52) e in Sicilia (69). Interessante anche il dato del Lazio (15), Puglia (8) e Abruzzo (7).

I dati percentuali e la mappatura rappresentano una concentrazione maggiore di dissesti nelle regione del Sud e in Sicilia: attraversando lo stivale si nota che in alcune regioni del Nord Ovest (Valle d’Aosta), del Nord Est (Trentino Alto-Adige, Friuli Venezia-Giulia, Emilia-Romagna e Veneto), del Centro (Umbria) e in Sardegna non si rilevano situazioni di default (area in grigio nella mappa), mentre l’area meridionale (Sud-Ovest) e insulare (Sicilia) rappresentano un’area “grigia” che incorpora circa il 90% degli enti dissestati, molti dei quali ormai cronici, come si vedrà meglio nelle prossime tabelle.

Tabella 11 - Dissesti aperti. Dati in unità e in percentuale.

Regione	Dissesti*	%
Sicilia	69	32%
Calabria	52	24%
Campania	47	22%
Lazio	15	7%
Puglia	8	4%
Abruzzo	7	3%
Lombardia	4	2%
Basilicata	3	1%
Piemonte	3	1%
Molise	2	1%
Liguria	1	0%
Marche	1	0%
Toscana	1	0%
Totale	213	

* Stato= aperti

Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

Grafico 13 - Dissesti "aperti". Dati in unità e in percentuale.

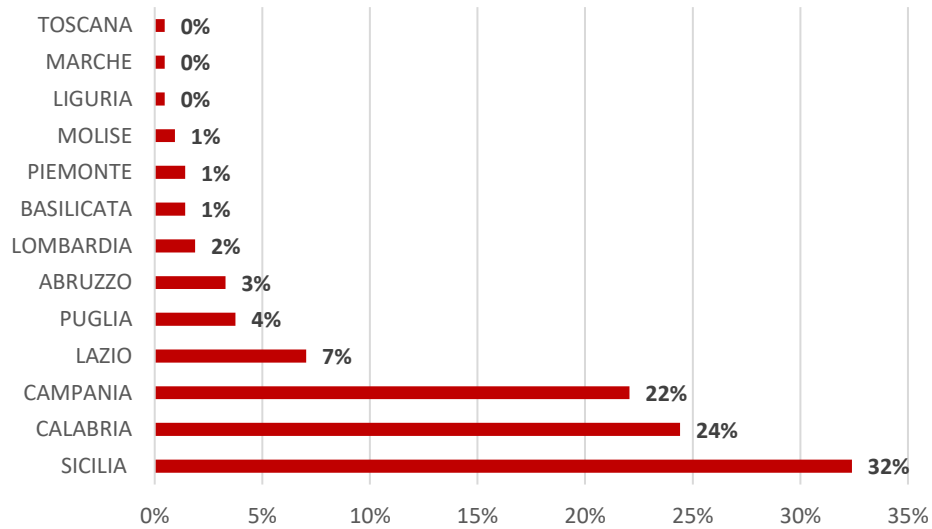


Grafico 14 - Mappa dei dissesti "aperti".



Nella tabella n. 12 e nel grafico n. 15 sono riportati i dati degli enti in dissesto aggregati per area geografica: quasi il 90% dei dissesti sono concentrati nell'area meridionale (56%) e in Sicilia (32%).

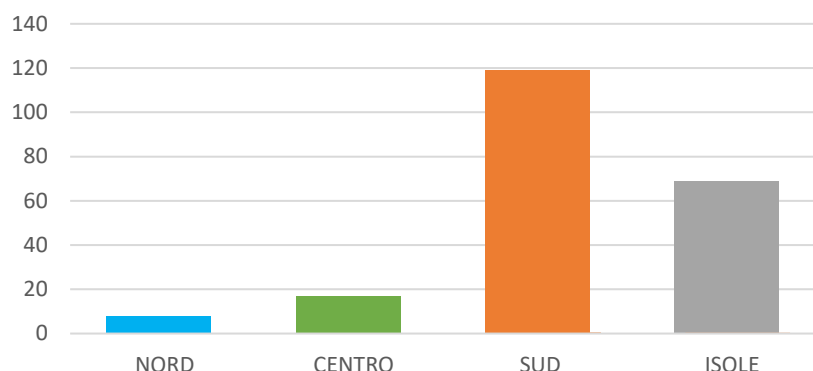
Tabella 12 - Dissesti "aperti" per zona geografica. Dati in unità e in percentuale.

Area	Dissesti	%
NORD	8	4%
CENTRO	17	8%
SUD	119	56%
ISOLE	69	32%
Totale	213	

Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL



Grafico 15 - Dissesti "aperti" per zona geografica. Dati in unità e in percentuale.



Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

I dati regionali riepilogati nella successiva tabella n. 13 sono interessanti perché, oltre a evidenziare casi di enti (5) che hanno dichiarato il dissesto da quasi 10 anni (quindi ben oltre la durata prevista dalla norma), mostrano un incremento di dissesti nell'arco temporale 2018-2023 con un andamento altalenante ossia un picco nel 2019 (35), un leggero calo nel biennio 2020-2021 per effetto delle misure straordinarie Covid e una ripresa nel 2023 (29).

Tabella 13 – Dissesti "aperti" per regione e anno di dichiarazione. Dati in unità.

Regione	2012	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totale dissesti*
Abruzzo	0	1	0	0	0	1	1	1	2	1	0	7
Basilicata	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	3
Calabria	0	1	7	7	7	10	7	8	3	2	0	52
Campania	0	2	7	3	6	11	5	4	4	5	0	47
Lazio	0	0	0	2	4	2	2	0	1	4	0	15
Liguria	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Lombardia	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0	0	4
Marche	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Molise	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	2
Piemonte	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	3
Puglia	1	0	2	2	0	1	1	0	0	0	1	8
Sicilia	0	0	4	4	6	7	9	8	9	17	5	69
Toscana	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Totale	1	4	20	21	25	35	27	22	23	29	6	213

* Stato= aperti

Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

I dati della tabella n. 13 sono stati aggregati per area geografica (tabella n. 14): 119 dissesti sono concentrati nell'area Sud mentre 69 interessano la Sicilia. L'istogramma del grafico n. 16 fornisce un'efficace rappresentazione e mostra, oltre alla situazione di criticità dell'area sud nell'arco temporale 2016-2023, l'incremento del fenomeno in Sicilia dal 2019 a oggi (colonne di colore grigio).



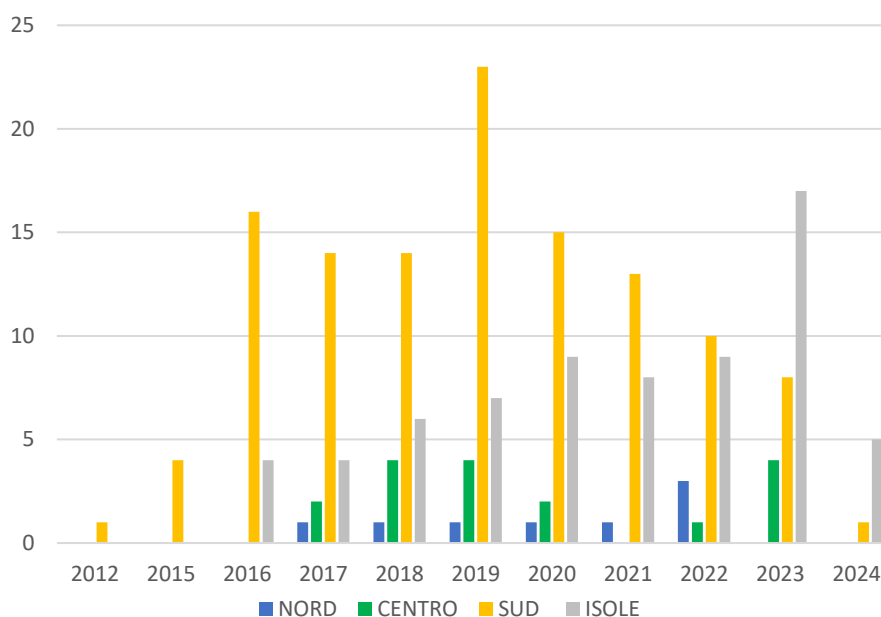
Tabella 14 - Dissesti "aperti" per area geografica e anno di dichiarazione. Dati in unità.

Area	2012	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totale dissesti*
NORD	0	0	0	1	1	1	1	1	3	0	0	8
CENTRO	0	0	0	2	4	4	2	0	1	4	0	17
SUD	1	4	16	14	14	23	15	13	10	8	1	119
ISOLE	0	0	4	4	6	7	9	8	9	17	5	69
Totale	1	4	20	21	25	35	27	22	23	29	6	213

* Stato= aperti

Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

Grafico 16 - Dissesti "aperti" per area geografica e anno. Dati in unità.



Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

Anche per questa fattispecie è rilevante l'informazione che scaturisce dal dettaglio dei dissesti "aperti" per classi demografiche (tabella n. 15): quasi il 45 % degli enti in dissesto è concentrato nelle classi demografiche con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (e fra questi il 24% rappresentato enti con popolazione inferiore a 2.000 abitanti), mentre il 55 % è raggruppato nelle classi con popolazione compresa tra i 5.000 e i 99.999 abitanti. Nelle classi demografiche con popolazione superiore a 100.000 abitanti è presente solo un Comune, capoluogo di provincia e ubicato al Sud.

Tabella 15 - Dissesti "aperti" per fascia demografica. Dati in unità.

Fascia demografica n. abitanti	Dissesti*	%
< 5.000	95	45%
5.000-14.999	67	31%
15.000-29.999	25	12%
30.000-99.999	25	12%
> 100.000	1	0%
TOTALE	213	

* Stato=aperti

Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

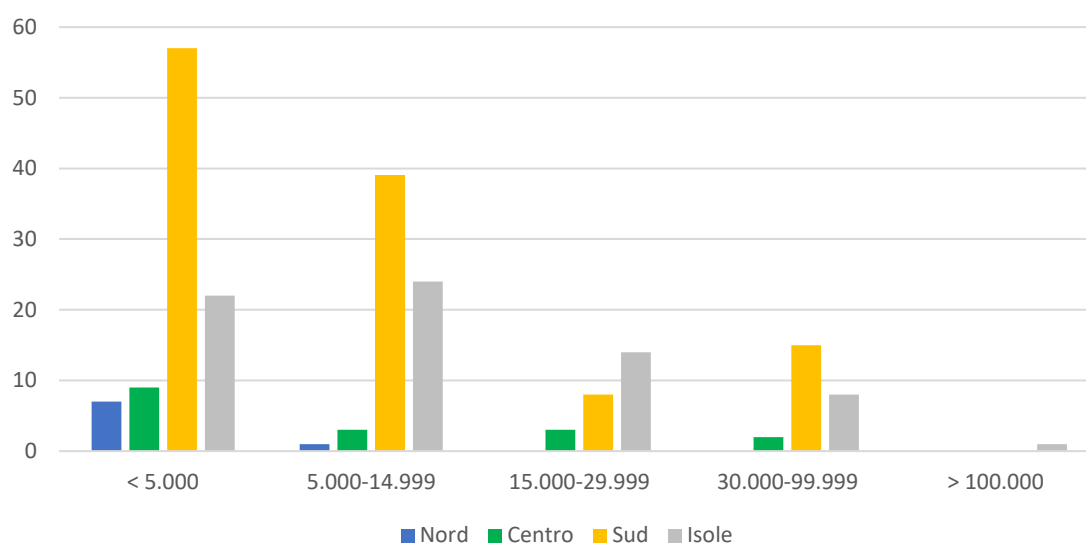


Tabella 16 - Dissesti "aperti" per fascia demografica e area geografica. Dati in unità.

Fascia demografica n. abitanti	Nord	Centro	Sud	Isole	Totale
< 5.000	7	9	57	22	95
5.000-14.999	1	3	39	24	67
15.000-29.999	0	3	8	14	25
30.000-99.999	0	2	15	8	25
> 100.000	0	0	0	1	1
TOTALE	8	17	119	69	213

Fonte: Elaborazioni FNC su dati IFEL

Grafico 17 - Dissesti "aperti" per fascia demografica e area geografica. Dati in unità.



Nella tabella n. 16 la suddivisione per classi demografiche è ulteriormente articolata per area geografica. Dei 119 dissesti al Sud circa il 48% dei dissesti (57) è concentrato nella classe demografica con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (e di questi circa il 24% nei comuni con popolazione inferiore a 2.000 abitanti) mentre il 52% nella fascia con popolazione compresa tra i 5.000 e i 100.000 abitanti. In Sicilia 69 dissesti interessano il 32% degli enti concentrati nella fascia demografica con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (e circa il 19% degli enti con popolazione inferiore a 2000 abitanti) mentre il 67% riguarda la fascia demografica degli enti con popolazione compresa tra i 5.000 e i 100.000 abitanti.

5. La prima origine delle crisi

Come anticipato nell'introduzione e approfondito nelle elaborazioni dei dati riportate nei precedenti paragrafi, l'analisi del fenomeno evidenzia che, con l'introduzione prima della procedura di riequilibrio finanziario nel 2012 e poi con l'armonizzazione contabile nel 2015, il numero delle procedure di riequilibrio e di dissesto ha ripreso ad aumentare. Infatti, l'introduzione di strumenti che dovrebbero consentire di limitare il mantenimento di residui attivi di lungo corso e di improbabile riscossione e l'accumulo di residui passivi hanno fatto emergere situazioni di deficit di cassa e di potenziale squilibrio

per i bilanci degli enti locali, aggravati anche dall'incapacità dei parametri obiettivi di far emergere tempestivamente la crisi.

5.1. La capacità di riscossione

L'analisi dei valori dei parametri obiettivi indicati nel paragrafo 3.1 evidenzia che per più di 4.000 casi si rilevano condizioni di criticità con riferimento all'indicatore sintetico "incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente" (indicatore P2) e all'indicatore analitico concernente l'effettiva capacità di riscossione (indicatore P8): uno dei fattori scatenanti le criticità finanziarie è l'incapacità di riscossione e quindi di assicurare all'ente l'effettività delle risorse necessarie a garantire la sostenibilità delle spese senza generare disavanzi.

Il tema è argomento noto e datato, almeno quanto la normativa sul dissesto e, ogni anno, alimenta le pagine dei quotidiani: un'elaborazione sui dati della riscossione relativi all'anno 2022, ricavati dalla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) ed esposti nella successiva tabella n. 17, mostra che questa difficoltà si traduce in un fenomeno endemico e concentrato al Sud con una rappresentazione territoriale e geografica quasi sovrapponibile alle mappe dei piani di riequilibrio e di dissesto rappresentate nei precedenti paragrafi.

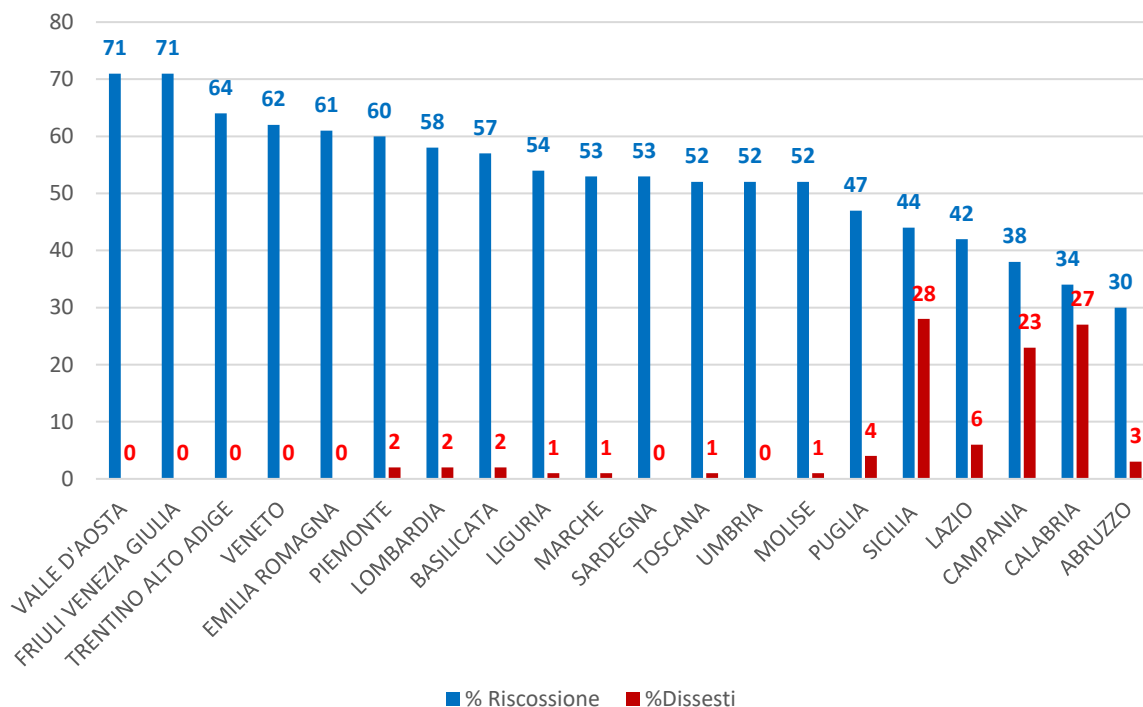
Tabella 17 - Elenco percentuale riscossione e dissesti per regione. Anno 2022

Regione	% Riscossione	%Dissesti
Valle d'Aosta	71	0
Friuli-Venezia Giulia	71	0
Trentino-Alto Adige	64	0
Veneto	62	0
Emilia-Romagna	61	0
Piemonte	60	2
Lombardia	58	2
Basilicata	57	1
Liguria	54	1
Marche	53	0
Sardegna	53	0
Toscana	52	1
Umbria	52	0
Molise	52	1
Puglia	47	4
Sicilia	44	32
Lazio	42	7
Campania	38	22
Calabria	34	24
Abruzzo	30	3

Fonte: Elaborazione FNC su banca dati BDAP - dati Allegato 10 - Rendiconto della Gestione
- Conto del Bilancio 2022 - Gestione delle Entrate



Grafico 18 - Riscossione e dissesti per regione.



Nella tabella n. 17 sono riportati i dati per regione dell'indice di performance di riscossione (elaborazione dati fonte Banca Dati Amministrazioni Pubbliche – Allegato 10 – Rendiconto della gestione 2022), ordinati in base alla capacità di riscossione (dalla regione con maggiore capacità di riscossione a quella con minore capacità), a cui sono affiancati, per omogeneità di confronto, i dati dell'incidenza percentuale dei dissesti "aperti" alla data del 31.12.2022 (sono 184, rispetto ai 213 del 2023): anche in questo caso al Sud (Calabria e Campania) e in Sicilia si concentrano le percentuali più basse di riscossione (si veda riquadro in rosso). E a questa mancata capacità corrisponde, esattamente per le stesse regioni, una maggiore presenza di procedure di dissesti.

Da segnalare il dato della regione Lazio, che risente della presenza della città di Roma Capitale con circa tre miliardi di entrate accertate e non riscosse: non è la sola grande città metropolitana che presenta dati critici poiché il fenomeno è presente anche nei bilanci di altre città Metropolitane come Napoli, Torino e Palermo.

Nel grafico n. 18 il diagramma mostra come al diminuire della capacità di riscossione (colonnina blu) aumenti la percentuale dei dissesti (colonnina rossa) e come i due fenomeni siano particolarmente concentrati nelle regioni meridionali.

5.2. I vincoli contabili

Con l'introduzione dell'armonizzazione il legislatore ha previsto un istituto contabile, il Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE), per fronteggiare i rischi di inesigibilità delle poste attive e avere pertanto cognizione delle effettive risorse a disposizione per prevenire le spese.



La funzione fondamentale del FCDE non è quella di accantonare risorse in previsione della cancellazione dei crediti, ma di “evitare che le entrate di dubbia esigibilità, previste ed accertate nel corso dell’esercizio, possano finanziare delle spese esigibili nel corso del medesimo esercizio”. In altre parole, il FCDE, così come la competenza finanziaria potenziata, svolge la funzione di garantire equilibri di bilancio effettivi e non meramente contabili, nei quali le entrate effettivamente esigibili costituiscono la copertura di spese esigibili, al fine di garantire il pagamento dei debiti esigibili...”²³.

Gli enti territoriali possono determinare le entrate all’interno di spazi molto limitati di manovra e sono obbligati al rispetto del saldo complessivo di bilancio non negativo e ad accantonare nel FCDE le entrate di incerta realizzazione.

La corretta determinazione del FCDE incide “sulla veridicità del risultato di amministrazione preservando l’ente da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa, che potrebbero viceversa profilarsi in caso di accantonamenti non congrui e/o sottodimensionati, che consentirebbero di liberare risorse in realtà non disponibili”²⁴.

Come ricordato anche dall’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) nel corso dell’audizione del 21 maggio 2024 alle Commissioni congiunte Bilancio di Senato e Camera per l’*“Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea”*, il FCDE costituisce un “elemento restrittivo di carattere strutturale” dovuto alla contabilità armonizzata in vigore dal 2015, una “grandezza peculiare del comparto comunale che – diversamente dagli altri comparti territoriali” è quello più dotato di risorse proprie gestite direttamente e quindi più colpito da fenomeni di mancata riscossione”.

Secondo alcune recenti elaborazioni effettuate da ANCI/IFEL, che mettono in relazione relativamente all’esercizio 2022 la presenza di disavanzi con la dimensione del FCDE accantonato in fase previsionale e sintetizzato nella figura seguente, 1.127 Comuni sono in disavanzo (circa il 14% dei Comuni italiani): il 3% è collocato nell’area geografica Nord, il 24% nell’area Centro e il 34% nell’area Sud e Isole. Alla presenza di disavanzo si associa in modo sistematico un valore molto elevato del FCDE con incidenza pari al 12% sulle entrate correnti.

AREA	Avanzi e FCDE					Disavanzi e FCDE					Rapporto FCDE pc (enti in DSVZ su enti in AVZ)
	Comuni in avanzo (n.)	% enti in avanzo	Media AVANZI pro capite - €	Media FCDE pc (AVZ)-€	FCDE su ECORR (AVZ)	Comuni in disavanzo (n.)	% enti in disavanzo	Media DISAVANZI pro capite - €	Media FCDE pc (DSVZ)-€	FCDE su ECORR (DSVZ)	
1 - NORD Totale	3.706	97%	257	38	4%	93	3%	-500	92	6%	240%
2 - CENTRO Totale	728	76%	181	77	6%	230	24%	-366	123	10%	160%
3 - SUD E ISOLE Totale	1.626	66%	382	90	7%	804	34%	-465	144	12%	160%
Totale complessivo	6.060	84%	281	57	5%	1.127	16%	-447	135	12%	238%

Fonte: ANCI

²³ Si veda verbale commissione Arconet 12 aprile 2017.

²⁴ Corte dei conti – Sezione Autonomie – delibera n.8/SEZAUT/2024/INPR.



Nella tabella n. 18 sono ulteriormente dettagliati, per ciascuna regione e considerando tutti gli enti sia in avanzo sia in disavanzo, l'importo dell'accantonamento al FCDE, che ammonta a circa 6 miliardi, il totale delle entrate proprie correnti (entrate titolo 1 + entrate titolo 3 - fondo svalutazione crediti) che ammontano a circa 49 miliardi (i dati sono sottostimati perché mancano alcuni enti alla data dell'elaborazione) e i valori percentuali dell'incidenza del fondo accantonato rispetto alle entrate, elencati in ordine di incidenza.

Di circa 49 miliardi di entrate proprie correnti, in media il 12% è accantonato nel fondo: il valore è pari al 27% in Sicilia, 26% in Calabria e 24% in Campania. Nelle regioni meridionali, che cumulano solo il 28% delle entrate proprie correnti a livello nazionale, si concentra il 44% del FCDE complessivo.

Tabella 18 - Elenco dell'incidenza FCDE/Entrate per regione. Dati in migliaia e percentuale.

Regione	FCDE stanziamenti	Entrate proprie correnti (E1 + E3 - FSC)	Incidenza % FCDE/Entrate
Sicilia	909.549.933	3.407.015.430	27%
Calabria	357.861.973	1.378.854.821	26%
Campania	942.616.724	3.913.997.036	24%
Sardegna	172.885.402	1.087.091.465	16%
Molise	31.102.906	211.309.760	15%
Lazio	874.518.778	6.013.351.660	15%
Puglia	369.276.137	2.561.270.486	14%
Umbria	76.199.967	677.513.668	11%
Basilicata	34.603.671	310.347.810	11%
Toscana	424.007.755	3.833.980.269	11%
Abruzzo	111.339.678	1.033.845.446	11%
Liguria	159.847.721	1.784.224.244	9%
Marche	104.214.105	1.180.148.840	9%
Piemonte	289.461.995	3.472.855.030	8%
Lombardia	727.406.004	8.795.707.548	8%
Emilia-Romagna	268.720.500	3.786.054.636	7%
Veneto	194.427.073	3.517.696.795	6%
Friuli-Venezia Giulia	47.926.384	882.764.840	5%
Valle d'Aosta	8.801.461	174.605.863	5%
Trentino-Alto Adige	21.207.753	1.216.467.508	2%
TOTALE	6.125.975.921	49.239.103.152	12%

Fonte: Elaborazione FNC su dati IFEL

Tabella 19 - Elenco dell'incidenza FCDE/Entrate per area geografica. Dati in migliaia e percentuale.

Area	FCDE stanziamenti	Entrate proprie correnti (E1 + E3 - FSC)	Incidenza % FCDE/Entrate
NORD	1.717.798.891	23.630.376.463	7%
CENTRO	1.478.940.606	11.704.994.436	13%
SUD	1.846.801.089	9.409.625.358	20%
ISOLE	1.082.435.335	4.494.106.895	24%
TOTALE	6.125.975.921	49.239.103.152	



6. Conclusioni e proposte operative

L'esame dei dati sull'andamento e sulla distribuzione territoriale delle crisi di finanza pubblica locale rappresentate dagli enti in condizione di predissesto e dissesto, dettagliata nei precedenti paragrafi, permette di sviluppare alcune considerazioni e, conseguentemente, alcune proposte.

In sintesi, il quadro generale che emerge dalla ricerca è quello di una situazione attuale di crisi finanziaria (procedure attive) diffusa prevalentemente nelle regioni del Sud (51 % di enti in predissesto, 56 % di enti in dissesto) e in Sicilia (17 % di enti in predissesto, 32 % di enti in dissesto) e, dato ancor più significativo, concentrata in enti di piccole dimensioni (l'82% di predissesti in corso riguarda i comuni fino a 15.000 abitanti di cui il 53% concentrato nei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, mentre il 76% di dissesti aperti riguarda i comuni fino a 15.000 abitanti di cui il 45% concentrato nei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti).

Va sottolineata anzitutto una concordanza di indicatori che mostrano, negli ultimi anni a eccezione del periodo pandemico, una ripresa del numero e della gravità delle situazioni locali caratterizzate da difficoltà finanziarie e la inadeguatezza delle attuali normative a farvi fronte. Significativa, a tale proposito, è 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 e successivamente al lock-down Covid.

Il quadro delineato 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.

È ormai nota e testimoniata anche dai numeri l'inadeguatezza a farvi fronte da parte delle regole attuali del predissesto: i vari interventi normativi che sono stati introdotti in maniera disomogenea negli ultimi anni hanno creato ancor più confusione in una materia che richiede un intervento armonico e strutturale necessario a porre rimedio a un funzionamento imperfetto di tutta la catena di regole che dovrebbero prevenire il manifestarsi del default; a partire dalla individuazione di parametri di deficitarietà più adeguati (funzione preventiva) fino ad arrivare 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.

- 1. Revisione dei parametri di deficitarietà e degli istituti** attraverso l'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. Come accennato in



precedenza, il set di indicatori in vigore (si veda paragrafo 2.3 e paragrafo 3.1.) ha il pregio di aver concentrato l'attenzione su indicatori più significativi, in particolare i parametri che indicano difficoltà strutturali nella riscossione delle entrate (effettiva capacità di riscossione) e nella gestione di cassa e sull'equilibrio finanziario. Ma questa evoluzione, pur positiva, risente ancora di un deficit di efficacia dovuto alla circostanza che tali indicatori non sono in grado di garantire la tempestività di emersione delle situazioni di criticità, impedendo una funzione predittiva del dissesto e, quantomeno, di arginare il predissesto.

Come già ricordato lo schema di disegno legge recante delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali nella versione del 4 agosto 2023, all' art.9 rubricato – "Revisione della disciplina in materia di funzioni di revisione economico-finanziaria e risanamento degli enti locali", prevede la "revisione degli istituti a presidio degli equilibri strutturali di bilancio degli enti locali allo scopo di perseguire obiettivi di razionalizzazione ordinamentale economico-finanziaria nonché la salvaguardia dell'autonomia territoriale e delle connesse responsabilità degli organi di governo e delle amministratori locali nelle fasi di prevenzione, individuazione e risoluzione delle situazioni di criticità finanziaria".

Con la riforma 1.15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) il Paese si è prefissato l'obiettivo di completare il processo di armonizzazione contabile, avviato da molti anni per superare la frammentarietà che ancora caratterizza i sistemi di contabilità e bilancio delle Amministrazioni Pubbliche, e adottare un unico sistema per la rilevazione e la rendicontazione economico-patrimoniale fondato sul principio della competenza economica. Questo sistema affiancherà la tradizionale contabilità finanziaria (in funzione autorizzatoria) e avrà la finalità di fornire una rappresentazione più completa del quadro delle attività, delle passività, delle entrate e delle spese che sia utile anche a monitorare tempestivamente lo stato di salute finanziaria, economica e patrimoniale dell'ente. Come recita il Quadro concettuale degli standard contabili italiani ITAS "la rendicontazione economica, patrimoniale e finanziaria rappresenta il processo e i documenti mediante i quali si forniscono, in via principale, informazioni consuntive sulla provenienza delle risorse finanziarie, sull'uso delle stesse e sui risultati conseguiti, in termini economici, patrimoniali, finanziari e di qualità-quantità dei servizi erogati, nonché informazioni sulla capacità di un'amministrazione pubblica di erogare servizi in futuro".²⁵

Essendo un sistema di contabilità in grado di cogliere e rappresentare l'aspetto economico e anche l'aspetto finanziario delle operazioni, permette all'ente di ottenere informazioni più complete e di maggior dettaglio: l'ente ha, infatti, a disposizione informazioni immediate sulla sostenibilità finanziaria dell'ente e quindi della capacità dell'ente di far fronte ai propri impegni e quindi di valutare il rischio di default in ottica prospettica.

²⁵ Per approfondimenti sulla riforma 1.15 e sul Quadro Concettuale che rappresenta il quadro teorico, ovvero la struttura concettuale di riferimento, per la funzionalità di un sistema di contabilità economico-patrimoniale basato sul principio accrual si rimanda, per economia del documento, al sito del Ministero dell'Economia e delle finanze https://accrual.rgs.mef.gov.it/.content/accrual_document/accrual_document_00005.html.



I dati della ricerca dimostrano che gli strumenti legislativi messi a disposizione non hanno consentito e non consentono di intercettare in tempi adeguati la crisi e che quindi serve uno strumento e/o una procedura volta a monitorare le tensioni finanziarie, gli (eventuali) squilibri e il permanere dell'equilibrio prospettico in tempi adeguati, e che permetta di anticipare il rischio di crisi, di intercettare la/le criticità per intervenire a eliminarne le cause o evitare il peggioramento (si vedano i casi di enti che hanno attivato il piano di riequilibrio ma l'aggravamento delle condizioni ha poi portato al dissesto).

La contabilità economico-patrimoniale, offrendo l'informativa, da un lato, sulle risorse disponibili (attività) e, dall'altro, sulle obbligazioni nei confronti di terzi (passività) permette di avere il controllo dei dati per valutare lo stato dell'amministrazione e *“la capacità dell'amministrazione pubblica di preservare le risorse affidate alla sua gestione e di tutelare l'equità intergenerazionale, la disponibilità di risorse materiali, immateriali e finanziarie adeguate a permettere l'erogazione di servizi anche in futuro (capacità operativa), la capacità di adempiere alle proprie obbligazioni nel breve termine (grado di liquidità) e nel medio-lungo termine (grado di solvibilità), la capacità di continuare a finanziare le proprie attività in maniera adeguata e, quindi, di perseguire i propri obiettivi operativi in futuro (capacità finanziaria), anche in termini di dipendenza da risorse finanziarie e di esposizione a fattori di rischio al di fuori del proprio controllo, (...)”* (cfr. §1.12 Quadro concettuale ITAS).

Occorre ricordare che le amministrazioni locali sono pur sempre aziende e in quanto tali mirano all'equilibrio economico a valere nel tempo e vengono gestite con i criteri propri delle scienze aziendali²⁶.

2. **Introduzione del “rating della salute finanziaria”** che, accanto all'ulteriore miglioramento dei parametri di deficitarietà strutturale nel senso indicato precedentemente, dovrebbe essere sviluppato 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

²⁶ L'azienda, sia essa pubblica o privata di erogazione o produzione, è “l'unità elementare dell'ordine economico generale, dotata di vita propria e riflessa, costituita da un sistema di operazioni, promanante dalla combinazione di particolari fattori o dalla composizione di forze interne ed esterne, nel quale i fenomeni della produzione, della distribuzione e del consumo vengono predisposti per il conseguimento di un determinato equilibrio economico a valere nel tempo”. Da parte della dottrina, già nel lontano 1961 si sosteneva, nell'interpretazione del concetto di azienda pubblica, che *“se fosse possibile classificare le aziende secondo il fine, è evidente che avendo, i termini “produzione” ed “erogazione” un significato molto complesso, si avrebbero aziende con notevole disparità di fini, in aperto contrasto con l'essenza unitaria del fenomeno aziendale. La postulazione dell'unità del fine aziendale toglie alle classificazioni ogni significato che non sia tecnico operativo. Alla pluralità delle concezioni sotto le quali può essere considerato il fenomeno aziendale, non corrisponde una pluralità di fini. L'azienda, riguardata come fenomeno della vita economica, è una e una soltanto; in quanto tale non può che avere un solo fine. Le classificazioni basate sulla pluralità di fini mascherano sempre, nell'una o nell'altra classe, l'inconsistenza della vita aziendale”*; in termini, E. Giannessi, Appunti di Economia Aziendale, Pellegrini, Pisa, 1970, pagg. 10-11. Nel dare una definizione di azienda Giannessi si sofferma sulla classificazione di essa: *“La classificazione delle aziende in aziende di produzione e di erogazione, se intesa in senso strumentale, serve esclusivamente come mezzo per una distinzione in gruppi al fine di diversificarne le funzioni. Tutte le classi di aziende mirano ad un unico scopo, cioè quello dell'equilibrio, e pur svolgendo attività diverse, queste ultime sono il mezzo per raggiungere il fine indicato.”*



sintetico, il *rating* appunto, sulla base del quale attribuire diversi obblighi di controllo e gestione agli enti locali. Inoltre, in prospettiva, non può essere trascurata l'evoluzione della contabilità verso l'approdo alla contabilità economico-patrimoniale su base *accrual*. Questo sistema consente all'amministrazione di avere a disposizione dati e informazioni puntuali sui fenomeni chiave per il monitoraggio dello stato di salute reale dell'ente, per la valutazione dell'adeguatezza in termini prospettici della programmazione delle risorse, per un controllo complessivo della gestione, che oltre ad analizzare costantemente i flussi finanziari e di cassa permetta di valutare, supportato dalla contabilità analitica, l'effetto economico e finanziario delle decisioni sull'equilibrio complessivo dell'ente e quindi la capacità dell'amministrazione di perseguire effettivamente il fine pubblico e continuare ad erogare servizi ai cittadini.

3. Rafforzamento dei controlli nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti

I comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti rappresentano, come evidenziato nei paragrafi precedenti, la categoria di enti nella quale si concentra l'ampia maggioranza dei casi di criticità finanziaria: attualmente il Testo unico prevede che in queste realtà la revisione economico-finanziaria sia affidata a un organo di controllo monocratico (un solo revisore).

Già nel 2021 il Consiglio Nazionale aveva presentato alle istituzioni competenti, alla luce del ddl 14.10.2021 recante "Delega al Governo per la revisione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali", alcune proposte di modifica al Titolo VII del Testo Unico degli Enti locali.

Il disegno di legge, infatti, con riferimento alla disciplina della revisione economico-finanziaria e del funzionamento dell'organo di revisione prevedeva – all'art. 5 (rubricato "Modifiche alla disciplina delle funzioni di revisione economico-finanziaria e risanamento degli enti locali") – che il Governo provvedesse, nell'ambito della delega, alla "valorizzazione della revisione economico-finanziaria" nel rispetto di alcuni principi tra cui l'ampliamento del numero di enti, in base alla soglia demografica, per i quali l'organo di revisione deve essere previsto in forma collegiale, a garanzia di un maggior controllo (lett. d).

La proposta presentata dal Consiglio Nazionale prevede una riscrittura integrale dell'art. 234 del Tuel – in attuazione del citato art. 5 lett. d) del ddl – ampliando il numero di enti per i quali l'organo di revisione deve essere previsto in forma collegiale in base alla soglia demografica. Pertanto, la nuova formulazione ridurrebbe a 5.000 abitanti la soglia demografica degli enti al di sotto della quale l'organo di revisione ha struttura monocratica e prevederebbe che tutte le unioni di comuni, senza differenziazioni, si dotino di un organo di revisione in composizione collegiale.

In questo modo nella revisione contabile degli enti locali si introdurrebbero 2840 professionisti in più a tutela della salute finanziaria degli enti locali e del corretto utilizzo delle risorse pubbliche. (elaborazione nostra su dato Ministero dell'Interno)

Un richiamo a una revisione della composizione dell'organo di controllo è presente del resto anche nell'ultima bozza di schema di disegno di legge recante delega al governo per la revisione delle leggi



sull'ordinamento degli enti locali, datata 4 agosto 2023, nella quale il Governo provvede all'art. 9 – rubricato “Revisione della disciplina in materia di funzioni di revisione economico-finanziaria e risanamento degli enti locali – al comma 1, lett. d) alla disciplina organica delle funzioni di revisione economico finanziaria e ridefinizione delle competenze, della composizione e del funzionamento dell'organo di revisione con particolare riferimento ai limiti e agli atti necessari all'espletamento dei compiti allo stesso attribuiti garantendone l'indipendenza e la professionalità.

E' auspicabile che, come da tempo richiesto dal Consiglio Nazionale, si permetta agli enti di minori dimensioni di avere un organo di controllo in forma collegiale che possa mettere a disposizione dell'amministrazione tutta la propria professionalità e competenza: l'organo di revisione è, infatti, a presidio della legalità e del rispetto degli equilibri di bilancio.

In questo modo l'ente potrebbe trarne beneficio dal punto di vista del rafforzamento dei controlli in ragione di un sempre più complesso sistema normativo che ha determinato l'incremento dei già numerosi adempimenti.

Sembra inoltre opportuno che gli adempimenti siano parametrati in base alla dimensione demografica dell'ente e soprattutto che si concentri l'attenzione sull'aspetto sostanziale delle operazioni invece che sull'aspetto formale delle procedure amministrative e dell'adempimento, che impone all'ente di rincorrere scadenze spesso ripetitive e inefficaci, invece di focalizzarsi sugli aspetti di maggior rilievo della gestione.

4. Revisione del sistema dei controlli (interni ed esterni) e maggiore collaborazione tra Corte dei conti e organo di revisione

Alla luce delle riforme correlate al PNRR che prospettano un'azione amministrativa sempre più fondata sulla programmazione pluriennale delle risorse e su controlli sempre più tempestivi ed efficaci, il legislatore dovrebbe concentrarsi anche sulla revisione del sistema dei controlli interni, ormai inadeguato. Il citato ddl del 2021 alla lett. h) prevedeva la revisione organica degli istituti di controllo interno e lo schema di disegno legge recante delega al governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali del 4.8.2023 all'art. 10 prevede la revisione della disciplina in materia di controlli contabili.²⁷

²⁷ Art. 10 (Revisione della disciplina in materia di controlli contabili).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'art. 1, il Governo provvede a adottare disposizioni volte ad assicurare l'indipendenza e l'autonomia dei controlli interni, anche in relazione ai rapporti con i controlli esterni nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

- a) razionalizzazione del sistema e della tipologia di controlli contabili assicurandone il rafforzamento sia di quelli esterni che interni, nei comuni con popolazione inferiore a parametri demografici predeterminati prevedendo disposizioni di semplificazione e percorsi di affiancamento collaborativo da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, istituita presso il Ministero dell'interno, al fine di prevenire criticità contingenti e strutturali, anche individuando misure di recupero delle condizioni di equilibrio del bilancio utili a scongiurare più radicali rimedi di risanamento;
- b) ridefinizione dei compiti e del funzionamento della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, con particolare riguardo al controllo successivo delle assunzioni a tempo determinato delle figure essenziali, ovvero infungibili, per la regolare ed efficiente gestione degli enti dissestati, strutturalmente deficitari, nonché degli enti in riequilibrio finanziario pluriennale.
- c) garanzia del controllo sulla regolarità dei bilanci preventivi e rendiconti degli enti locali, nonché sulla gestione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale e delle ipotesi di bilancio riequilibrato in caso di dissesto finanziario.



In particolare, al comma 1, lett. a) il Governo provvede ad adottare disposizioni volte ad assicurare l'indipendenza e l'autonomia dei controlli interni, anche in relazione ai rapporti con i controlli esterni nel rispetto della razionalizzazione del sistema e della tipologia di controlli contabili assicurandone il rafforzamento sia di quelli esterni che interni, nei comuni con popolazione inferiore a parametri demografici predeterminati prevedendo disposizioni di semplificazione e percorsi di affiancamento collaborativo da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, istituita presso il Ministero dell'interno, al fine di prevenire criticità contingenti e strutturali, anche individuando misure di recupero delle condizioni di equilibrio del bilancio utili a scongiurare più radicali rimedi di risanamento.

Ancora oggi purtroppo esiste un gap temporale tra controllo interno, esiti delle istruttorie e andamento reale della gestione quotidiana: uno sfasamento temporale, anche di anni, che fornisce troppo tardivamente all'ente (eventuali) segnalazioni su criticità della gestione e non permette all'amministrazione di avere a disposizione in tempo utile le informazioni adeguate per pianificare (e/o eventualmente correggere) la programmazione degli esercizi successivi e per individuare situazioni critiche o addirittura patologiche.

Sempre più centrale diviene anche la funzione di collaborazione dell'organo di revisione con l'organo consiliare: la collaborazione riguarda la complessa attività d'indirizzo e controllo amministrativo di competenza dell'organo consiliare che è il destinatario finale di tale funzione, e riguarda l'analisi e la valutazione anche prospettica dei risultati dell'attività amministrativa dell'ente. Questa attività si concretizza in osservazioni e suggerimenti che, analizzando aspetti gestionali nelle cause e negli effetti, si traducono in un complesso di elementi utili al Consiglio dell'ente a operare valutazioni e scelte ragionate, avendo riguardo alle disposizioni dello statuto e del regolamento dell'ente.

Ma strategica è anche la collaborazione tra organo di revisione e Corte dei conti: da anni il Consiglio Nazionale partecipa attivamente a tavoli tecnici e gruppi di lavoro con la Corte dei conti e le istituzioni competenti, ed è stata avviata una proficua interlocuzione per semplificare gli adempimenti in capo all'organo di revisione allineando al questionario della Corte dei conti il testo dello schema di parere al bilancio di previsione e della relazione al rendiconto dell'organo di revisione che il Consiglio Nazionale mette a disposizione dei colleghi; con l'obiettivo di renderne il contenuto sempre più aderente alle richieste della magistratura contabile evitando ai colleghi l'onere di adempimenti duplicati.

