

MINISTERO DELL'INTERNO

OSSERVATORIO SULLA FINANZA E LA CONTABILITA' DEGLI ENTI LOCALI

CRITICITÀ FINANZIARIE DEGLI ENTI LOCALI:

***CAUSE E SPUNTI DI RIFLESSIONE PER UNA RIFORMA
DELLE PROCEDURE DI PREVENZIONE E RISANAMENTO***

MINISTERO DELL'INTERNO

OSSERVATORIO SULLA FINANZA E LA CONTABILITA' DEGLI ENTI LOCALI INDICE

1. Le criticità finanziarie degli enti locali e le dimensioni del fenomeno	1-3
1.1. Le dimensioni del fenomeno	1-3
2. Le cause di criticità finanziaria degli enti locali	4-5
3. Cosa è stato fatto sinora	6-9
4. Indicatori disponibili e aree comuni di indagine	10-20
4.1. Gli Indicatori del Ministero dell'Interno	10-12
4.2. Gli Indicatori ISTAT	12-15
4.3. Gli Indicatori del D. Lgs. n. 118/2011	15-20
4.4. Aree comuni di indagine ai tre gruppi di indicatori	20
5. Indicatori significativi e loro correlazione con gli enti in criticità finanziaria	21-27
5.1. La rigidità di bilancio	21-23
5.2. La capacità di riscossione	23-25
5.3. La capacità di pagamento	26-27
6. Gli enti locali strutturalmente deficitari (art. 242)	28-29
7. La procedura di riequilibrio finanziario: il c.d. pre-dissesto (art. 243-bis)	30-32
8. Il dissesto finanziario (art. 244 e ss.)	33-34
9. Spunti di riflessione per una possibile riforma	35-37

1. Le criticità finanziarie degli enti locali e le dimensioni del fenomeno

Le disposizioni concernenti gli enti locali in condizione di sofferenza finanziaria e le relative procedure di risanamento finanziario sono contenute nel Titolo VIII, Parte II, articoli 242 e ss., del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL). In particolare, gli enti locali possono essere suddivisi in tre gruppi di sofferenza finanziaria: deficitari, in pre-dissesto (riequilibrio finanziario pluriennale) e in dissesto.

1.1. Le dimensioni del fenomeno

Ai fini della presente analisi, appare opportuno fornire indicazioni sulla dimensione del fenomeno delle sofferenze finanziarie degli enti locali negli ultimi anni. Concentrando l'attenzione sulle patologie finanziarie più gravi, ossia il dissesto e il riequilibrio finanziario pluriennale (o pre-dissesto), è possibile fornire il seguente inquadramento dimensionale del fenomeno.

Dal 2012 - anno di introduzione dell'istituto - al 2018, risultano attivate 355 procedure di riequilibrio finanziario pluriennale. L'istituto del dissesto, invece, più longevo del riequilibrio, ha interessato 626 enti. I dati raccolti testimoniano, poi, come entrambi gli istituti abbiano avuto diversa distribuzione sul territorio. Più del 70% delle procedure di riequilibrio sono state attivate dai comuni delle regioni del sud Italia e, analogamente, la più alta percentuale di casi di dissesto si è registrata in Sicilia, Calabria e Campania. Le due mappe che seguono (Grafico n. 1 e n. 2), di facile lettura, forniscono una chiara rappresentazione della forte caratterizzazione geografica degli istituti considerati ed evidenziano la presenza di una "questione meridionale".

Ai fini di un esaustivo inquadramento degli istituti si è proceduto ad effettuare anche un'analisi per classe dimensionale. Raggruppando i comuni in 4 fasce di popolazione e riconducendo a ciascuna delle quattro fasce il numero di enti che, nell'arco di tempo considerato, hanno dichiarato il dissesto o fatto ricorso alla procedura del riequilibrio, è emersa una relazione tra le due patologie finanziarie e il numero di abitanti. Con riferimento al riequilibrio pluriennale, il 45% delle procedure ha interessato i comuni appartenenti alla fascia dimensionale più piccola, ossia i comuni con popolazione residente compresa tra 1 e 4.999 abitanti. Alla medesima fascia di popolazione appartiene il 62% dei Comuni che hanno dichiarato il dissesto.

Procedure di Riequilibrio Finanziario Pluriennale (2012-2018)

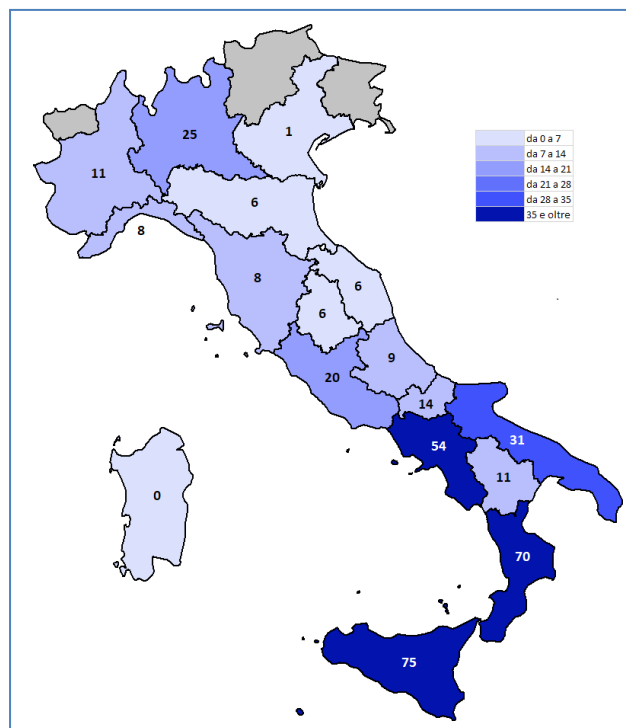


Grafico n. 1

Procedure di Dissesto finanziario (1989- 2018)

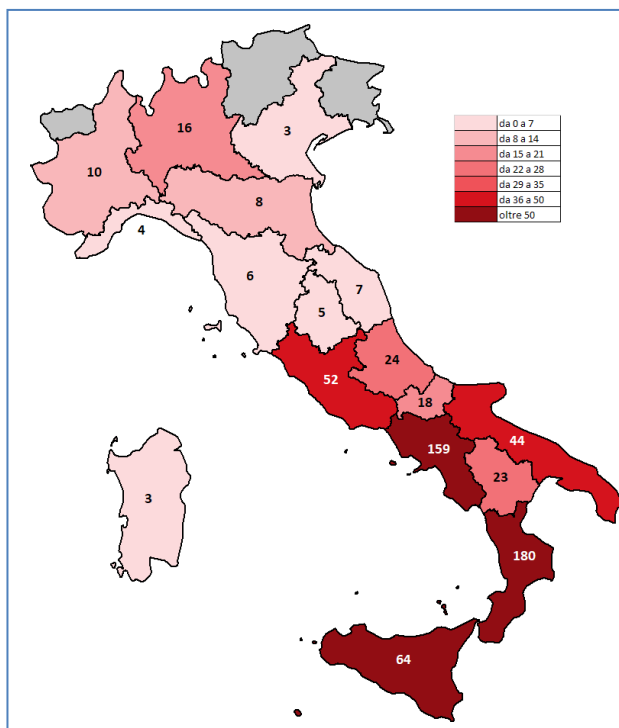


Grafico n.2

1-2018/2019	1/201	45%
1-2000/1-2018/2019	1/17	30%
1-2000/1-2018/2019	1/4	30%
2-2018/2019	1/5	35%
	3/5	

1-2018/2019	1/11	62%
1-2000/1-2018/2019	1/45	24%
1-2000/1-2018/2019	1/1	7%
2-2018/2019	1/48	15%
	6/51	

L'istituto del dissesto, introdotto nell'ordinamento giuridico italiano dall'articolo 25 del decreto legge n. 66 del 1989, ha assunto un andamento discontinuo nel tempo. Come emerge dal grafico che segue (Grafico n. 3), il più alto numero di dissesti si è registrato proprio nel primo anno di applicazione della normativa; negli anni successivi il ricorso a tale istituto ha subito notevoli rallentamenti, per poi giungere ad una situazione di stallo nei primi anni 2000. Il calo registrato nel numero di dichiarazioni di dissesto non si deve, tuttavia, ad un periodo di stabilità finanziaria degli enti italiani, quanto piuttosto ad una normativa divenuta più stringente che ha reso, quindi, meno conveniente per gli enti far ricorso all'istituto considerato.

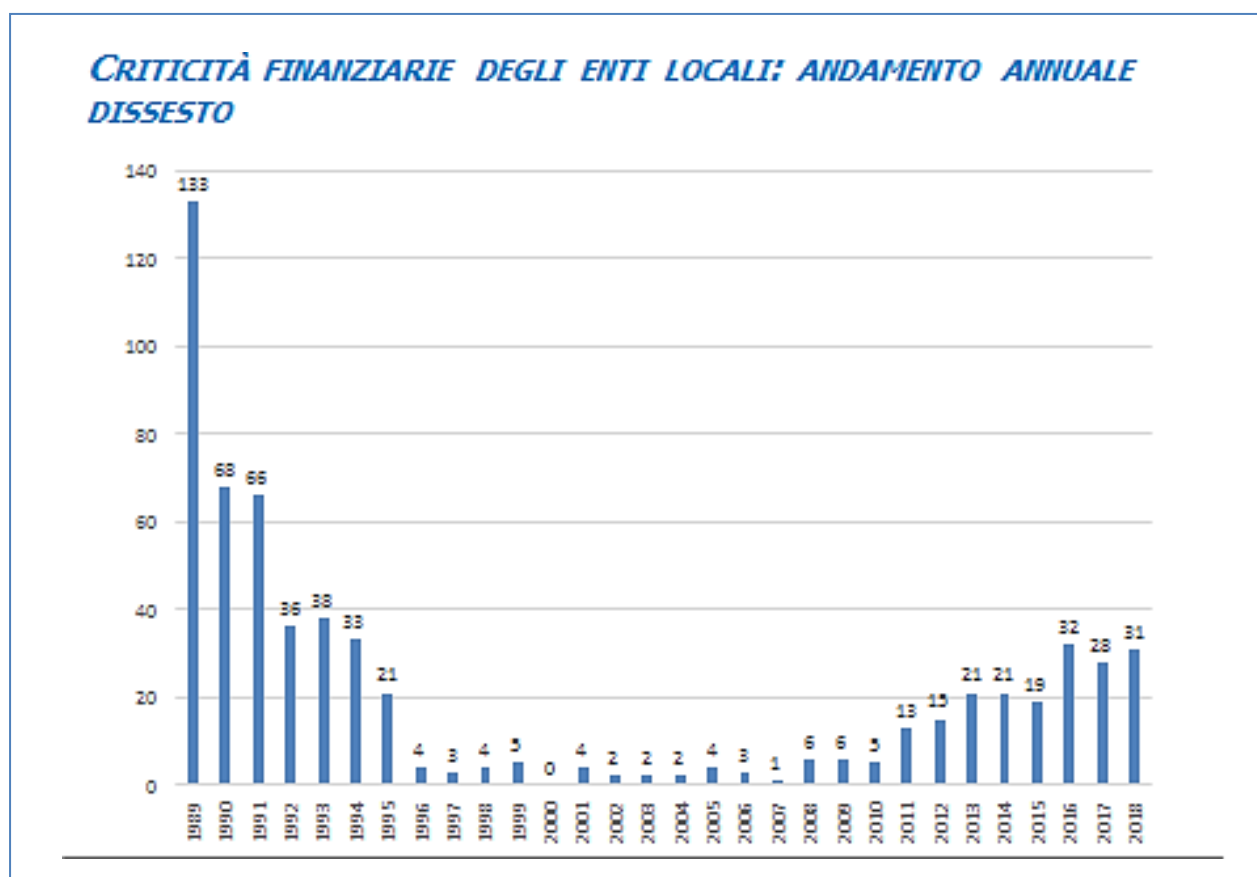


Grafico n. 3

Di più recente introduzione, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (decreto legge n. 174 del 2012) che mostra, al contrario, un andamento sostanzialmente stabile negli anni oggetto di analisi (Grafico n. 4).

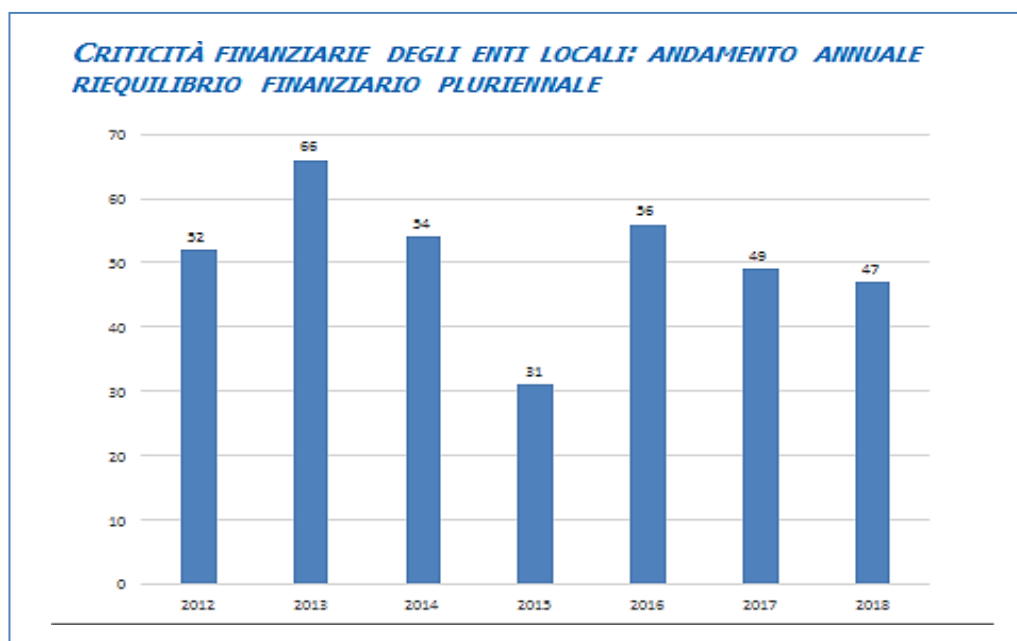


Grafico n. 4

2. Le cause di criticità finanziaria degli enti locali

In linea generale, le criticità finanziarie alla base dello stato di deficitarietà degli enti locali derivano da cause di natura interna ed esterna.

Cause di natura INTERNA:

Politiche di gestione orientate al breve periodo, impreparazione del personale, inefficienze organizzative, sbilanciamento dell'anticipazione di tesoreria (nel caso in cui questo rappresenti un "gradino" che si riforma istantaneamente tra il 31 dicembre e il primo gennaio di ogni anno), fatture passive presenti in bilancio (ricavabili dal conto debiti verso fornitori della contabilità generale), somme a destinazione vincolata da ricostituire, debiti fuori bilancio.

Inoltre, possono annoverarsi tra le altre cause di natura interna:

- tendenza degli amministratori a celare la crisi finanziaria del proprio ente:
Giova evidenziare che lo squilibrio tende ad emergere quando si crea una discontinuità politica nel comune (frequente cambio di coalizione) - *«Il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di "corto respiro", del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa»* (sentenza Corte Costituzionale n. 18/2019);
- rigidità strutturale di bilancio (soprattutto rigidità spesa corrente);
- scarsa attenzione alla gestione dei flussi finanziari;
- bassa capacità di riscossione, di conseguenza poca liquidità e uso anticipazioni di tesoreria;
- bassa capacità di pagamento;
- incapacità di individuare tempestivamente le cause di squilibrio o impossibilità di intervenire per la loro rimozione;
- inadeguatezza di un efficiente sistema di controllo della gestione e di strumenti economico-aziendali di supporto alla gestione.

Cause di natura ESTERNA:

Ossia cause esogene, principalmente riconducibili a:

- "Dipendenza" da trasferimenti esterni/Penalizzazione nei trasferimenti dal bilancio dello Stato: ricevono le giuste risorse? Come è noto, in passato, nel caso di dichiarazione di dissesto finanziario le risorse erariali erano oggetto di rideterminazione per tutti gli enti con trasferimenti pro-capite inferiori alla media. Le regole vigenti, oltre a non prevedere più tale rideterminazione dei trasferimenti (anche a seguito della fiscalizzazione dei trasferimenti e

della riforma del meccanismo di riparto degli stessi), non consentono neanche di rispondere alla domanda sull'adeguatezza delle risorse di cui beneficia ciascun ente, ivi inclusi quelli dissestati. In altri termini, l'attuale quadro ordinamentale e tecnico che regola il riparto del fondo di solidarietà comunale, specie per la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e/o dei livelli essenziali uniformi e della conseguente fissazione di servizi uniformi da assicurare su tutto il territorio unitamente alle manovre di finanza pubblica intervenute a partire dal 2010, non consente di stabilire se lo squilibrio strutturale dell'ente dipende, in tutto o in parte, anche dall'esiguità delle risorse erariali.

- incertezza sui flussi di cassa dei trasferimenti (rapporto tra i diversi livelli di governo: centrale e locale);
- impossibilità di deliberare le aliquote in misura superiore a quelle ordinarie;
- carenza di un quadro normativo «rafforzativo» degli strumenti di riscossione a disposizione degli enti (entrate proprie, tributarie ed extra tributarie);
- carenza di una “strategia” di medio-lungo periodo sull'efficienza di utilizzo delle risorse disponibili.

3. Cosa è stato fatto sinora

Al fine di affrontare le criticità finanziarie degli enti locali, il Legislatore è intervenuto, innanzitutto, con il **decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118**, in materia di armonizzazione contabile, con il quale:

- a) ha realizzato un'omogeneità effettiva e non meramente formale dei bilanci e dei rendiconti, attraverso la definizione di schemi di bilancio, del piano dei conti integrato unico e dei principi contabili generali e applicati. Tra questi, si sottolinea la rilevanza: 1) del principio della competenza finanziaria c.d. potenziata, che, sulla base dell'esigibilità, ha imposto agli enti un intervento di "pulizia" dei propri bilanci, attraverso l'eliminazione dei residui attivi e passivi, cui non corrispondono effettivi crediti e debiti (a garanzia dell'equilibrio di cassa reale/flussi di cassa); 2) del fondo crediti di dubbia esigibilità, come strumento diretto a prevenire crisi finanziarie dell'ente, impedendo la possibilità di spendere entrate non esigibili (dunque, a garanzia della spendibilità di entrate reali);
- b) ha esteso la contabilità economico patrimoniale a tutti gli enti territoriali, al fine di dare rilevanza agli equilibri economico-patrimoniali e migliorare significativamente gli strumenti informativi e di valutazione disponibili, anticipando il processo di armonizzazione contabile avviato in ambito europeo, che attribuisce alla contabilità economico patrimoniale il ruolo di sistema contabile fondamentale, ai fini della rendicontazione della gestione;
- c) ha adottato il bilancio consolidato, per rappresentare la situazione patrimoniale e finanziaria ed il risultato economico di ciascun ente unitariamente a quella dei propri organismi, enti, aziende e società controllate o partecipate, che compongono il "gruppo amministrazione pubblica", considerato come un'entità economica unitaria, a prescindere dalle specificità economiche e giuridiche dei soggetti che lo compongono. Il bilancio consolidato favorisce un effettivo controllo dell'utilizzo delle risorse che, complessivamente, fanno capo ad un ente e consente di ovviare alla disomogeneità dei bilanci pubblici determinata dal fenomeno delle esternalizzazioni.

In linea generale, il successo della riforma contabile degli enti territoriali è il risultato:

- dell'elevata collaborazione tra i vari livelli di governo, che hanno consentito di avvalersi, senza oneri per la finanza pubblica, delle migliori esperienze e professionalità esistenti in Italia in materia di contabilità pubblica;
- di una efficace fase di sperimentazione (anni 2012-2014);

- della grande attenzione dedicata alla sostenibilità del d.lgs. 118 del 2011, attraverso la facoltà di distribuire su due esercizi gli adempimenti riguardanti la contabilità economico-patrimoniale, il piano dei conti e il bilancio consolidato, oltre alla possibilità di limitare nei primi esercizi gli accantonamenti in bilancio e nel risultato di amministrazione, riguardanti i crediti di dubbia esigibilità. Nei confronti degli enti locali di piccole dimensioni, è stata prevista una gradualità più accentuata;
- della previsione di “straordinarie” modalità di recupero dell’eventuale disavanzo emergente dal predetto processo di riaccertamento straordinario dei residui, al fine di incoraggiare gli enti a svolgere correttamente l’attività di riaccertamento straordinario dei residui, necessaria per l’adozione del principio contabile della competenza finanziaria potenziata;
- di un grande impegno dedicato alla formazione del personale amministrativo contabile, attraverso corsi istituzionali, concernenti l’adozione della contabilità finanziaria armonizzata e, dal mese di marzo 2019, della contabilità economico patrimoniale;
- dell’istituzione, presso il Ministero dell’economia e delle finanze, della “Commissione per l’armonizzazione contabile degli enti territoriali (cd. Commissione Arconet), con il compito di promuovere l’armonizzazione e di adeguare gli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011 all’evoluzione dell’ordinamento giuridico e alle esigenze di monitoraggio e di consolidamento dei conti pubblici, aggiornando in via amministrativa gli schemi di bilancio, i principi contabili, il piano dei conti integrato e gli altri allegati al decreto legislativo n.118 del 2011.

Per quanto riguarda la manovrabilità fiscale, non si può non evidenziare che solo il 12% degli enti in riequilibrio ha ancora spazi di manovrabilità fiscale, percentuale ridotta al 5% circa per gli enti in dissesto (enti per i quali, tra l’altro, non operava il blocco della leva fiscale).

Tra gli interventi sopra descritti posti in essere dal legislatore a sostegno della stabilità finanziaria degli enti, si è scelto di approfondire, in particolare, il ruolo del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (di seguito FCDE) sulla stabilità finanziaria degli enti.

Sovrapponendo le due mappe presentate in precedenza, che mostrano la localizzazione sul territorio delle procedure di riequilibrio pluriennale (Grafico n. 1) e delle delibere di dissesto (Grafico n. 2), si ottiene una rappresentazione grafica unitaria della distribuzione geografica degli enti in criticità finanziaria (Grafico n. 5 – mappa a sinistra); analoga rappresentazione geografica è stata, poi, data al FCDE, calcolato, come rapporto tra stanziamenti (bilancio di previsione) e entrate correnti (Grafico n. 5 – mappa a destra).

Con riferimento all'esercizio 2017, gli accantonamenti a tale Fondo, finalizzato ad evitare che l'ente entri in sofferenza finanziaria per aver speso entrate non reali, sono più alti in Sicilia, Calabria e Campania; come evidenziato, infatti, dal grafico che segue (Grafico n. 5), il rapporto tra FCDE e entrate correnti assume in queste regioni valori superiori all'8%. Il FCDE, dunque, dimostra la sua valenza di strumento posto a garanzia della stabilità finanziaria degli enti, dal momento che i comuni che effettuano maggiori accantonamenti a tale Fondo appartengono alle regioni storicamente con maggior numero di enti in criticità finanziaria.

*Enti in criticità finanziaria
Riequilibrio + Dissesto*

Fondo Crediti Dubbia Esigibilità

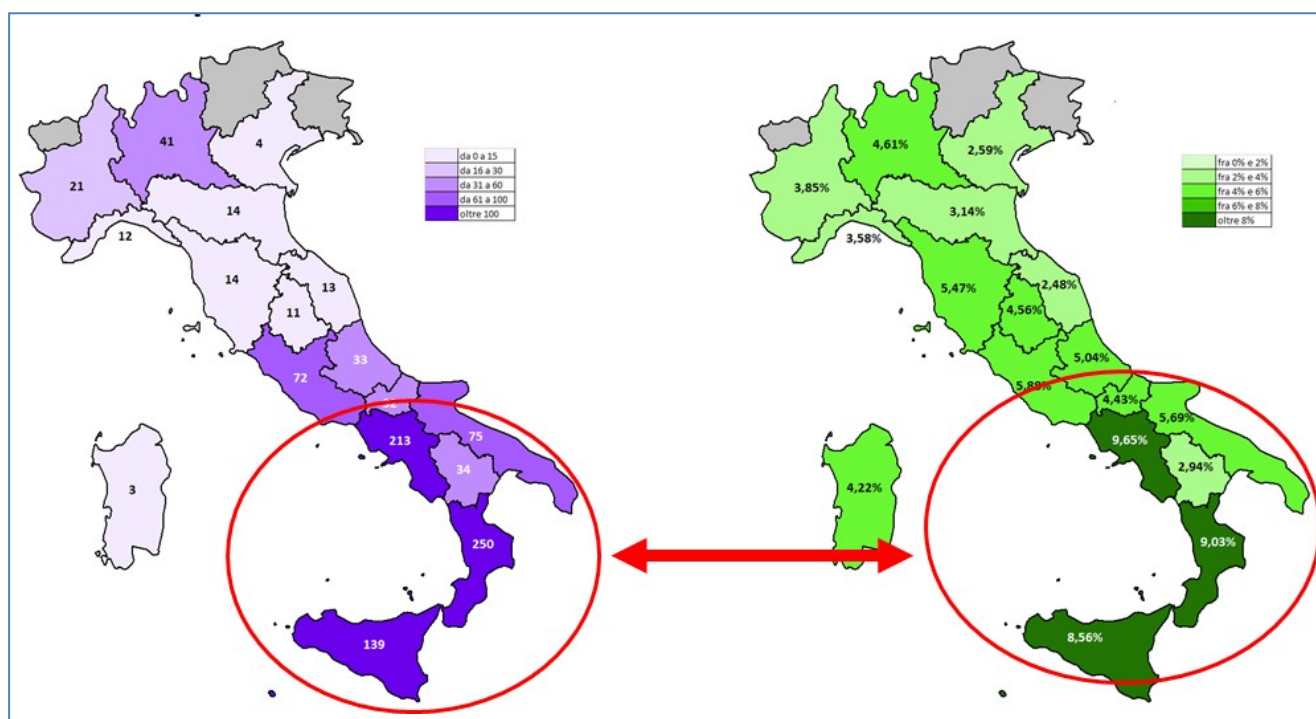


Grafico n. 5

Gli accantonamenti al FCDE risultano, poi, tanto maggiori quanto più è numerosa la popolazione residente nel comune. Si è condotta, infatti, un'ulteriore analisi sui dati di FCDE registrati per l'esercizio 2017, i cui esiti sono rappresentati nel grafico sotto riportato (Grafico n. 6). Prendendo in considerazione cinque fasce di popolazione (popolazione fino a 1.000 abitanti; popolazione compresa tra 1.001 e 5.000; popolazione tra 5.001 e 20.000; tra 20.001 e 60.000 e, infine, popolazione superiore a 60.000 abitanti) risulta che nelle tre regioni nelle quali il rapporto percentuale tra FCDE e entrate correnti assume valori più alti (Sicilia, Calabria e Campania), i

comuni che accantonano di più a Fondo Crediti Dubbia Esigibilità sono quelli che ricadono nella quinta fascia di popolazione considerata, ossia la più popolosa.

Lo stesso andamento – crescente al crescere della popolazione - mostra il rapporto FCDE/entrate correnti in Emilia-Romagna, Marche e Piemonte, ossia in tre regioni del centro e Nord-Italia, prese come campione di riferimento in quanto il rapporto percentuale tra FCDE e entrate correnti assume i valori più bassi.

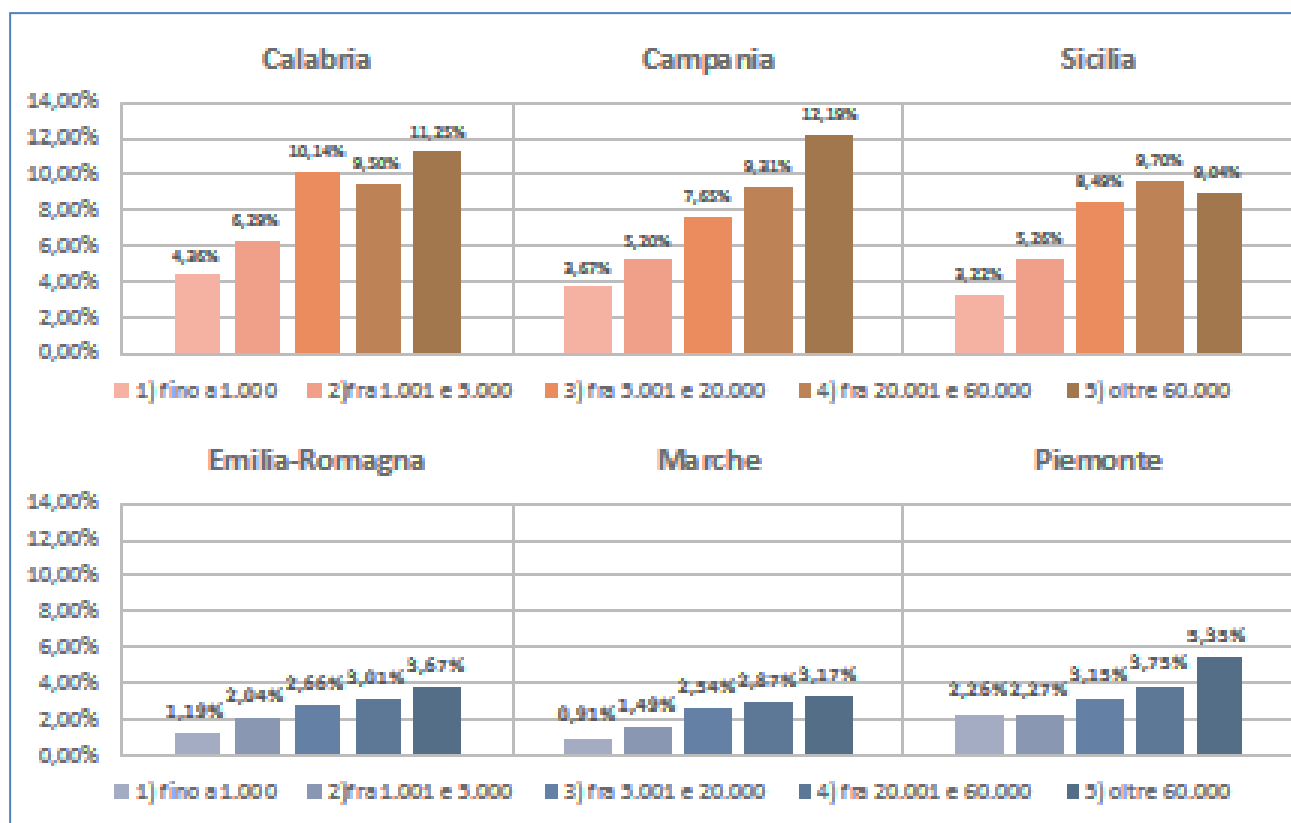


Grafico n. 6

4. Indicatori disponibili e aree comuni di indagine

Lo stato di salute finanziaria di un ente può essere indagato attraverso tre gruppi di indicatori che, pur provenendo da fonti diverse e presentando ciascuno proprie finalità e peculiarità, consentono di verificare la presenza di eventuali aspetti critici.

4.1. Gli Indicatori del Ministero dell'Interno

L'articolo 242 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) rimette l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari ad appositi parametri obiettivi, fissati con decreto del Ministero dell'Interno di natura non regolamentare, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Per il triennio 2019-2021 tali parametri obiettivi sono stati approvati con Decreto del 28 Dicembre 2018¹ e trovano applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 e al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2020.

L'attuale sistema parametrico è frutto di una completa revisione del precedente sistema di parametri - adottati con Decreto 24.09.2009 per il triennio 2010-2012 e, in seguito, riconfermati per il triennio 2013/2015 e 2016/2018 - e risponde alla triplice esigenza di recuperare il carattere performante dell'istituto, di adeguarlo ai principi dell'armonizzazione contabile e di semplificare gli adempimenti di monitoraggio a carico degli enti.

Analisi condotte sull'andamento dei precedenti parametri di deficitarietà hanno palesato, da un lato, una perdita di capacità dell'istituto disciplinato dall'articolo 242 del TUEL di intercettare gli enti locali i cui bilanci presentino gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio e, dall'altro, una ridotta capacità delle misure correttive previste a carico degli enti locali strutturalmente deficitari di evitare il manifestarsi di più gravi patologie finanziarie. La perdita di performance del sistema, dunque, unita all'esigenza di adeguarlo ai principi della contabilità armonizzata e all'esigenza di pervenire ad una semplificazione degli adempimenti posti a carico degli enti locali con riferimento alle attività di monitoraggio degli equilibri economico-finanziari, ha condotto all'elaborazione di nuovi e più efficienti indicatori, uguali per Comuni, Province, Città Metropolitane e Comunità montane.

¹ https://dait.interno.gov.it/documenti/decreto_fl_28-12-2018.pdf

I vigenti parametri obiettivi sono costituiti da 8 indicatori (7 sintetici e uno analitico), e in risposta alle esigenze, sopra rappresentate, di semplificazione degli adempimenti posti a carico degli enti locali e di adeguamento del sistema alle norme sull'armonizzazione, questi 8 indicatori sono individuati all'interno del "Piano degli Indicatori e dei risultati attesi di bilancio", di cui all'art. 18-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, che gli enti hanno già adottato a decorrere dall'esercizio 2016. In tale correlazione con il D. Lgs. 118/2011 risiede il punto di forza del nuovo sistema parametrico.

Per ciascuno di questi indicatori è stata definita una soglia - differente per tipologia di ente locale - al di sopra o al di sotto della quale scatta la presunzione di deficitarietà.

Il primo degli indicatori sintetici di bilancio è denominato **"Incidenza spese rigide su entrate correnti"** ed indaga il rapporto tra le spese rigide e gli accertamenti dei primi tre titoli delle Entrate, verificando che tale rapporto, calcolato come valore percentuale, non sia superiore al valore soglia che, con riferimento ai Comuni, è stato fissato al **48%**. Le spese rigide sono state identificate nella quota di ripiano del disavanzo a carico dell'esercizio e negli impegni assunti dall'ente per spese per il personale e rimborso prestiti.

Il secondo indicatore **"Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente"** confronta il totale degli incassi in c/competenza e i c/residui delle entrate proprie, con gli stanziamenti definitivi di cassa dei primi tre titoli delle entrate. Affinché tale parametro non presenti condizione di deficitarietà è necessario che il rapporto tra le due grandezze sopra definite sia maggiore, per i Comuni, del **22%**.

Con riferimento al terzo parametro **"Anticipazioni chiuse solo contabilmente"**, un Comune è deficitario se presenta per tale parametro un valore maggiore del valore soglia **0**. Il valore di tale parametro si ottiene rapportando l'ammontare dell'anticipazione di tesoreria all'inizio dell'esercizio successivo a quello di riferimento, con l'ammontare massimo di ricorso all'anticipazione consentito dalla norma.

La **"Sostenibilità dei debiti finanziari"**, quarto degli otto parametri, è verificata ponendo al numeratore gli impegni per interessi passivi (al netto degli interessi di mora e degli interessi per anticipazioni prestiti) ai quali vanno sottratti gli accertamenti per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso di prestiti da amministrazioni pubbliche, e sommati i trasferimenti in conto capitale per assunzione di debiti dell'amministrazione da parte di Amministrazioni Pubbliche e per cancellazione di debiti dell'amministrazione; al denominatore,

invece, sono posti gli accertamenti dei titoli 1,2 e 3. Se il rapporto così definito restituisce, per i Comuni, un valore non maggiore del **16%** allora l'ente non ha nei debiti finanziari una possibile causa di squilibrio del suo bilancio.

Rapportando al disavanzo iscritto in spesa del conto del bilancio, gli accertamenti dei primi tre titoli delle Entrate si ottiene il parametro P5: **“Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio”**, il cui valore soglia è fissato per i Comuni al **1,20%**. Un valore di tale parametro maggiore del valore soglia identifica un comune deficitario.

Affinché per un Comune non vi sia presunzione di deficitarietà è necessario che il parametro **“Debiti riconosciuti e finanziati”** –calcolato come rapporto tra l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati e il totale degli impegni del titolo 1 e del titolo 2- non presenti un valore maggiore dell'**1%**.

L'ultimo indicatore sintetico di bilancio è denominato **“Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento”** e non deve assumere, per i Comuni, un valore superiore allo **0,60%**. Per costruire tale indicatore occorre sommare l'importo dei debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento, all'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti e in corso di finanziamento e dividere il tutto per il totale degli accertamenti dei primi tre titoli delle entrate.

L'unico indicatore analitico di bilancio ad essere stato incluso nel nuovo sistema parametrico concerne **“l'effettiva capacità di riscossione (riferita al totale delle entrate)”** e si ottiene rapportando la percentuale di riscossione complessiva –quindi sia riscossione in c/competenza che riscossione in c/residui- alla somma degli accertamenti e dei residui definitivi iniziali. Tale parametro assume una condizione di deficitarietà se minore del valore soglia, fissato per i Comuni al **47%**.

4.2. Gli Indicatori ISTAT²

Nel quadro delle statistiche sulle amministrazioni pubbliche prodotte dall'ISTAT, in particolare, di quelle inerenti la finanza locale si inserisce una serie numerosa di indicatori di bilancio di Regioni e Province autonome, province, città metropolitane e comuni, in un ambito di rilevazione, dunque, che copre l'intero territorio nazionale. Questi indicatori di bilancio, prodotti annualmente

² <http://dati.istat.it/>

elaborando i dati forniti dal Ministero dell'Interno sui bilanci consuntivi degli enti, possono essere raggruppati in aree di analisi.

Tra gli indicatori che indagano la spesa, ai fini della presente analisi, si è preso in considerazione innanzitutto quello inerente la “**Rigidità della spesa**”, espressa come rapporto tra le spese impegnate per redditi da lavoro dipendente e per rimborso prestiti, e le entrate correnti accertate. Più alto è il valore di tale indicatore, più la spesa dell'ente analizzato mostra una forte rigidità. Altra componente della spesa corrente incompressibile, al pari di quella per il personale, è la spesa per rimborso prestiti, ed infatti il secondo indicatore della spesa che si è ritenuto significativo includere nella presente analisi è denominato “**Spese per rimborso prestiti in relazione alle entrate correnti**”. Tale indicatore divide l'ammontare delle spese impegnate per il rimborso di prestiti, per la somma degli accertamenti dei primi tre titoli delle entrate. Se l'indicatore è alto, si è in presenza di una massa consistente di mutui che appesantiscono il bilancio. L'indicatore “**Grado di copertura delle spese correnti e dei rimborsi prestiti con entrate correnti**” (calcolato ponendo al numeratore le entrate correnti accertate e al denominatore le spese correnti impegnate, incrementate dalle spese impegnate per rimborso prestiti) indica quanta parte delle entrate correnti è assorbita dalle spese correnti. Quanto più tale indicatore è superiore all'unità tanto più esprime un valore positivo. Per indagare, invece, il grado di esternalizzazione della spesa è possibile ricorrere all'indicatore “**Spese esterne per unità di risorse finanziarie**”, che rapporta gli impegni assunti per spese correnti e per spese in c/capitale, al netto delle spese relative ad amministrazione/gestione/controllo, agli accertamenti per entrate totali. Un valore eccessivamente alto di tale indice potrebbe essere sintomatico di criticità. La “**Capacità di spesa**” è, infine, verificata dal rapporto tra i pagamenti totali in c/competenza e gli impegni totali. Più alto è il valore di tale rapporto, maggiore è la capacità dell'ente di tramutare in pagamenti le risorse impegnate.

Altra area di indagine considerata è quella relativa al personale. Oltre a consentire di analizzare la composizione del personale (ad esempio, nel suo grado di femminilizzazione, nella percentuale di presenza di personale laureato, o di personale con anzianità di servizio non superiore a 20 anni o con meno di 35 anni di età), gli indicatori ISTAT consentono anche di approfondire l' “**Incidenza spese personale su spese correnti**” -ossia quanta parte delle spese correnti impegnate è costituita da impegni assunti per il personale- l' “**Incidenza spese personale su entrate correnti**” -ossia quanta parte delle entrate correnti accertate è assorbita dagli impegni per spese per il personale- e l' “**Indice di turnover delle risorse umane**” -ossia il personale a tempo indeterminato e dirigenziale assunto in servizio nel corso dell'anno, sommato al personale a tempo indeterminato e dirigenziale

cessato dal servizio nel corso dell'anno, il tutto rapportato al personale dipendente a tempo indeterminato e personale dirigente al 31 dicembre.

Terza area di indagine alla quale è possibile ricondurre un gruppo di indicatori ISTAT è quella relativa ai residui. Calcolando l'“**Indice di consistenza iniziale dei residui passivi**” –ossia il rapporto tra i residui passivi iniziali e le spese totali impegnate- e l'“**Indice di consistenza finale dei residui passivi**” –ossia il rapporto tra i residui passivi finali e le spese totali impegnate- è possibile valutare se l'ente assume impegni di spesa che non riesce a tradurre in pagamenti, determinando, in questo caso valori alti dei due indicatori. L' “**Indice di accumulazione dei residui passivi**”, invece -che rapporta i residui passivi provenienti dalla gestione di competenza ai residui passivi iniziali- se assume un valore maggiore di 1 indica una difficoltà nella realizzazione dei pagamenti, dal momento che i residui che si accumulano nel corso dell'esercizio superano lo stock registrato ad inizio anno. Analoghe considerazioni possono essere fatte per l'“**Indice di accumulazione dei residui attivi**”. L'indice di “**Smaltimento dei residui passivi**” - dato dal rapporto tra i residui passivi pagati nel corso dell'anno e i residui passivi iniziali- può assumere un valore maggiore o minore di 1. Se assume un valore maggiore di 1, indica che lo stock iniziale dei residui si è ridotto e, dunque, che sono stati pagati oltre ai residui formati nel corso dell'anno anche una quota di quelli preesistenti. Se assume, invece, un valore minore di 1, esprime il verificarsi dell'effetto contrario, ossia: ai residui iniziali se ne sono aggiunti altri nel corso dell'esercizio. Analogamente per l'indice “**Smaltimento dei residui attivi**”.

Relativamente all'autonomia finanziaria, si è scelto di approfondire, tra gli altri, l'indice “**Incidenza dei trasferimenti correnti sulle spese correnti**” e, analogamente, l'indice “**Incidenza dei trasferimenti in conto capitale sulle spese in conto capitale**”. Questi due indicatori possono assumere un valore compreso tra 0 e 1, dove 1 indica il totale finanziamento delle spese con i trasferimenti. Pertanto, valori alti di tali indicatori assumono un significato negativo. Per calcolare il “**Grado di autonomia impositiva**” di un ente, invece, si considerano gli accertamenti riguardanti il Titolo 1 (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa) e si rapporta tale valore alla somma degli accertamenti dei primi tre titoli delle entrate. Più è alto il valore assunto da tale indicatore, maggiore è l'autonomia impositiva dell'ente. Per contro, il “**Grado di dipendenza da contributi e trasferimenti correnti**”, pone al numeratore gli accertamenti per entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti, e al denominatore il complesso delle entrate correnti accertate. Con un valore che può oscillare tra 0 (assenza di trasferimenti e contributi) e 1 (completa dipendenza da trasferimenti e contributi), questo indice assume un significato tanto più negativo quanto più si avvicina all'unità. Indagando, poi, il “**Grado di finanziamento interno**” si può capire

se l'ente ha una buona efficienza finanziaria, ovvero se l'attività dell'ente ha un buon rendimento sotto forma di entrate extra-tributarie, crediti e alienazioni di beni patrimoniali. Queste grandezze, poste al numeratore, sono infatti rapportate agli accertamenti delle entrate totali. Un buon grado di finanziamento interno si riflette in valori alti di tale rapporto. Viceversa, valori alti dell'indicatore **“Grado di dipendenza da finanziamento esterno”** –che rileva il peso delle entrate, in termini di accertamenti, derivanti da accensioni di prestiti sulle entrate totali- assumono connotazione negativa, denotando una forte dipendenza dell'ente da finanziamento esterno. Da ultimo, la **“Capacità di riscossione”**, definita come rapporto tra le riscossioni in conto competenza e le entrate totali accertate, può assumere valori compresi nell'intervallo 0 (nessuna riscossione) e 1 (massima capacità di riscossione).

Penultima area di analisi degli indicatori ISTAT considerati è quella relativa all' **“Avanzo (disavanzo) di amministrazione in relazione alle entrate correnti”**. L'algoritmo alla base di tale indicatore rapporta il risultato di amministrazione alla somma degli accertamenti dei primi tre titoli delle entrate. Se l'indicatore, come sopra definito, assume valori positivi si è in presenza di avanzo di amministrazione, in riferimento al quale occorre precisare che valori troppo alti dell'avanzo potrebbero scaturire da una scarsa attivazione di servizi ai cittadini. Se l'ente ha, invece, registrato un disavanzo di amministrazione, l'indicatore considerato assume valori negativi e, al riguardo, appare opportuno fare le seguenti considerazioni. Se il rapporto assume valori negativi fino a -1, si può dedurre che il disavanzo è minore o pari alle entrate correnti e che, quindi, può ancora essere coperto dalle stesse. Per valori negativi del rapporto maggiori di -1, il disavanzo ha raggiunto un importo critico tale per cui non può più essere assorbito dalle entrate correnti.

Infine, si è scelto di indagare i debiti fuori bilancio, per il forte elemento di criticità che rappresentano per la salute dell'ente. In particolare, l'indice **“Debiti fuori bilancio/entrate correnti”** misura il rapporto tra i debiti fuori bilancio e le entrate correnti accertate; tanto più è alto il valore dell'indicatore tanto più grave è la condizione critica in cui versa l'ente.

4.3. Gli Indicatori del D. Lgs. n. 118 del 2011³

Il decreto legislativo n. 118 del 2011 - con il quale si è dato attuazione al processo di armonizzazione degli ordinamenti contabili pubblici - prevede, all'articolo 18-bis, che le Regioni,

³ http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/e_government/amministrazioni_publiche/arconet/piano_degli_indicatori/

gli enti locali e i loro enti ed organismi strumentali adottino un sistema di indicatori semplici, denominato “Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio”. Il Piano degli indicatori, parte integrante dei documenti di programmazione e di bilancio degli enti, trova la sua prima applicazione con riferimento al rendiconto della gestione 2016 e al bilancio di previsione 2017- 2019. Tale Piano è presentato dalle Regioni, e dai loro enti ed organismi strumentali, entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto, mentre gli enti locali, ed i loro enti e organismi strumentali, lo allegano al bilancio di previsione e al rendiconto della gestione. E' proprio nell'essere disponibili già in sede di redazione del bilancio di previsione che risiede il punto di forza e la peculiarità degli indicatori ARCONET.

Con particolare riferimento agli enti locali, il Piano degli Indicatori riferito al Bilancio di previsione contiene sia indicatori analitici che indicatori sintetici, misurabili e riferiti ai programmi e agli altri aggregati del bilancio.

Gli indicatori sintetici sono raggruppabili per tipologia.

La prima tipologia di indicatore sintetico è riferita alla “Rigidità strutturale di bilancio” e l'indicatore è denominato “**Incidenza spese rigide (disavanzo, personale e debito) su entrate correnti**”. Essendo un indicatore riferito al bilancio di previsione, vede al numeratore il disavanzo iscritto in spesa, sommato agli stanziamenti di competenza per personale e rimborso prestiti, e al denominatore gli stanziamenti di competenza dei primi tre titoli delle entrate.

Nella seconda tipologia di indicatore, dedicata alle Entrate correnti, sono inclusi 4 indicatori sintetici. L' “**Indicatore di realizzazione delle previsioni di competenza concernenti le entrate correnti**”, che calcola la media degli accertamenti dei primi tre titoli di entrata nei tre esercizi precedenti quello di riferimento e la rapporta agli stanziamenti di competenza dei primi tre titoli delle entrate correnti. Analogamente l'“**Indicatore di realizzazione delle previsioni di cassa corrente**” rapporta la media degli incassi dei tre titoli di entrata nei tre esercizi precedenti agli stanziamenti di cassa dei primi tre titoli delle entrate correnti. Con la stessa logica di fondo sono calcolati i successivi: “**Indicatore di realizzazione delle previsioni di competenza concernenti le entrate proprie**” e “**Indicatore di realizzazione delle previsioni di cassa concernenti le entrate proprie**”.

Con riferimento alla tipologia Spese di personale, sono disponibili i seguenti indicatori sintetici. L' “**Incidenza spesa personale sulla spesa corrente (Indicatore di equilibrio economico-finanziario)**” divide gli stanziamenti di competenza relativi al macroaggregato Redditi da lavoro dipendente, per gli stanziamenti di competenza relativi alla spesa corrente. Entrambe le grandezze

sono considerate al netto del FPV di entrata e al loro del FPV di spesa, con l'aggiunta delle previsioni definitive di competenza IRAP al numeratore e la sottrazione del FCDE corrente dal denominatore. Per calcolare la **“Spesa di personale procapite”**, invece, la grandezza posta al numeratore dell'indicatore precedente viene rapportata alla popolazione residente nel territorio dell'ente al 1° gennaio dell'esercizio di riferimento. L' **“Incidenza del salario accessorio ed incentivante rispetto al totale della spesa di personale”** indica il peso delle componenti afferenti la contrattazione decentrata dell'ente rispetto al totale dei redditi da lavoro, mentre l' **“Incidenza della spesa di personale con forme di contratto flessibile”** indica come gli enti soddisfano le proprie esigenze di risorse umane, mixando le varie alternative contrattuali più rigide (personale dipendente) o meno rigide (forme di lavoro flessibile).

Con riferimento alla tipologia esternalizzazione dei servizi, l'indicatore sintetico **“Esternalizzazione di servizi”** prende in considerazione al numeratore le seguenti grandezze: Contratti di servizio pubblico; Trasferimenti correnti a imprese controllate; Trasferimenti correnti a altre imprese partecipate, considerate al netto del relativo FPV di spesa. Al denominatore, invece, si riportano gli stanziamenti di competenza relativi alle spese del Titolo I, sempre al netto del FPV.

La tipologia interessi passivi, comprende i seguenti tre indicatori sintetici, il cui procedimento di calcolo è intuitivo: **“Incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti (che ne costituiscono la fonte di copertura)”**; **“Incidenza degli interessi sulle anticipazioni sul totale degli interessi passivi”**; **“Incidenza degli interessi di mora sul totale degli interessi passivi”**.

La sesta e più corposa tipologia di indicatori sintetici, riferita agli investimenti, include 7 indicatori. Il primo è denominato **“Incidenza investimenti su spesa corrente e in conto capitale”**, dove gli investimenti da porre al numeratore si identificano con gli stanziamenti di competenza del macroaggregato Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni e del macroaggregato Contributi agli investimenti, al netto dei relativi FPV. Considerando, invece, il solo macroaggregato Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni e dividendolo per la popolazione residente si ottiene il secondo indicatore appartenente a tale tipologia: **“Investimenti diretti procapite”**. In maniera sostanzialmente analoga al precedente vengono determinati anche gli indicatori **“Contributi agli investimenti procapite”** e **“Investimenti complessivi procapite”**. I successivi tre indicatori sono denominati: **“Quota investimenti complessivi finanziati dal risparmio corrente”**; **“Quota investimenti complessivi finanziati dal saldo positivo delle partite finanziarie”**; **“Quota investimenti complessivi finanziati da debito”**. Per determinare tali quote si pongono al denominatore gli stanziamenti di competenza relativi ai due macroaggregati degli investimenti; mentre al numeratore, rispettivamente, il margine corrente di competenza, il saldo positivo di

competenza delle partite finanziarie; gli stanziamenti di competenza relativi all'accensione di prestiti, al netto delle categorie anticipazioni, accensione prestiti a seguito di escussione di garanzie e accensione di prestiti da rinegoziazioni.

Alla settima tipologia, debiti non finanziari, appartengono due indicatori sintetici, il primo dei quali è l'“**Indicatore di smaltimento debiti commerciali**”. La costruzione di tale indicatore vede al numeratore gli stanziamenti di cassa relativi ai macroaggregati Acquisto di beni e servizi e Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni, mentre il denominatore è occupato dagli stanziamenti di competenza e residui, al netto dei relativi FPV, degli medesimi macroaggregati. Più articolato appare il calcolo del secondo indicatore: “**Indicatore di smaltimento debiti verso altre amministrazioni pubbliche**”. Si considerano le seguenti grandezze: Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche; Trasferimenti di tributi; Fondi perequativi; Contributi agli investimenti a Amministrazioni pubbliche; Altri trasferimenti in conto capitale, e si pongono al numeratore i relativi stanziamenti di cassa e al denominatore gli stanziamenti di competenza e residui, al netto dei relativi FPV.

Con riguardo alla tipologia debiti finanziari, invece, si calcola l'“**Incidenza estinzioni debiti finanziari**” -rapportando il totale competenza Titolo 4 della spesa al debito da finanziamento al 31/12 dell'esercizio precedente quello di riferimento- la “**Sostenibilità debiti finanziari**” e, da ultimo, l'“**Indebitamento procapite (in valore assoluto)**” che rapporta il debito di finanziamento al 31/12 alla popolazione residente.

La nona tipologia di indicatori sintetici è dedicata alla composizione dell'avanzo presunto di amministrazione ed indaga: l'“**Incidenza quota libera di parte corrente nell'avanzo presunto**”; l'“**Incidenza quota libera in c/capitale nell'avanzo presunto**”; l'“**Incidenza quota accantonata nell'avanzo presunto**” e l'“**Incidenza quota vincolata nell'avanzo presunto**”.

La tipologia disavanzo di amministrazione presunto viene, poi, approfondita dai seguenti indicatori sintetici: “**Quota disavanzo che si prevede di ripianare nell'esercizio**” (Disavanzo iscritto in spesa del bilancio di previsione / Totale disavanzo di amministrazione di cui alla lettera E dell'allegato riguardante il risultato di amministrazione presunto); “**Sostenibilità patrimoniale del disavanzo presunto**” (Totale disavanzo di amministrazione di cui alla lettera E dell'allegato riguardante il risultato di amministrazione presunto/ Patrimonio netto); “**Sostenibilità disavanzo a carico dell'esercizio**” (Disavanzo iscritto in spesa del bilancio di previsione / Competenza dei titoli 1, 2 e 3 delle entrate).

La penultima tipologia di indicatori sintetici riferiti al bilancio di previsione analizza il fondo pluriennale vincolato ed, in particolare il suo “**Utilizzo**”, tramite un indicatore che rapporta il FPV corrente e in conto capitale iscritto in entrata nel bilancio, al netto della quota non destinata ad essere utilizzata nel corso dell'esercizio e rinviata agli esercizi successivi, al FPV corrente e in conto capitale iscritto in entrata nel bilancio.

Da ultimo le partite di giro, analizzate con due indicatori sintetici che guardano all’ “**Incidenza partite di giro e conto terzi in entrata**” -calcolando il totale degli stanziamenti di competenza per Entrate per conto terzi e partite di giro e dividendole per il totale degli stanziamenti per i primi tre titoli delle entrate- e all’ “**Incidenza partite di giro e conto terzi in uscita**”, con analogo procedimento di calcolo. Entrambi gli indicatori sono calcolati al netto delle operazioni riguardanti la gestione della cassa vincolata.

Con riferimento al bilancio di previsione, il Piano degli indicatori prevede, poi, due indicatori analitici.

Gli “**Indicatori analitici concernenti la composizione delle entrate e la capacità di riscossione**”, dividono ogni titolo di entrata per le rispettive categorie e ne analizzano la composizione, facendo riferimento alle previsioni di competenza, e la percentuale di riscossione, con riferimento alle previsioni di cassa e alla media riscossioni nei tre esercizi precedenti quello di riferimento.

Invece, gli “**Indicatori analitici concernenti la composizione delle spese per missioni e programmi e la capacità dell'amministrazione di pagare i debiti negli esercizi di riferimento**”, per ogni missione e programma, ne analizza l'incidenza; l'incidenza del FPV e la capacità di pagamento.

Simmetricamente a quanto previsto per il bilancio di previsione, il Piano degli Indicatori e dei risultati attesi di bilancio predispone una serie di indicatori -sintetici e analitici- anche con riferimento al rendiconto della gestione. Oltre a riproporre, *mutatis mutandis*, tutti gli indicatori già visti per il bilancio di previsione, in sede di rendiconto il Piano include tre nuove tipologie di indicatori sintetici (anticipazioni dell'istituto tesoriere; Analisi dei residui; Debiti fuori bilancio).

L’ “**Utilizzo medio Anticipazioni di tesoreria**” viene calcolato rapportando la sommatoria degli utilizzi giornalieri all'utilizzo massimo consentito dalla norma, moltiplicato per 365; mentre le “**Anticipazioni chiuse solo contabilmente**” dividono l'ammontare dell'anticipazione all'inizio dell'esercizio successivo a quello di riferimento per l'ammontare massimo previsto dalla norma.

L'analisi dei residui si estende, invece, al seguente gruppo di 6 indicatori sintetici: **“Incidenza nuovi residui passivi di parte corrente su stock residui passivi correnti”**; **“Incidenza nuovi residui passivi in c/capitale su stock residui passivi in conto capitale al 31 dicembre”**; **“Incidenza nuovi residui passivi per incremento attività finanziarie su stock residui passivi per incremento attività finanziarie al 31 dicembre”**; **“Incidenza nuovi residui attivi di parte corrente su stock residui attivi di parte corrente”**; **“Incidenza nuovi residui attivi in c/capitale su stock residui attivi in c/capitale”**; **“Incidenza nuovi residui attivi per riduzione di attività finanziarie su stock residui attivi per riduzione di attività finanziarie”**.

Da ultimo, i **“Debiti riconosciuti e finanziati”** sono determinati considerando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati e dividendolo per il totale degli impegni del Titolo I e II.

4.4. Aree comuni di indagine ai tre gruppi di indicatori

I tre gruppi di indicatori sopra analizzati presentano finalità e peculiarità proprie. Tuttavia, è possibile identificare alcune aree di indagine comuni. Sia il nuovo sistema parametrico delineato dal Ministero dell'interno per identificare gli enti strutturalmente deficitari, sia gli indicatori ISTAT elaborati nel quadro delle statistiche sulle amministrazioni pubbliche, sia gli indicatori contenuti nel Piano degli indicatori ARCONET, approfondiscono le seguenti tematiche:

- l'incidenza delle spese rigide sul bilancio dell'ente;
- la capacità di riscossione dell'ente;
- la capacità di pagamento;
- il grado di autonomia finanziaria;
- il fenomeno dei debiti fuori bilancio.

5. Indicatori significativi e loro correlazione con gli enti in criticità finanziaria

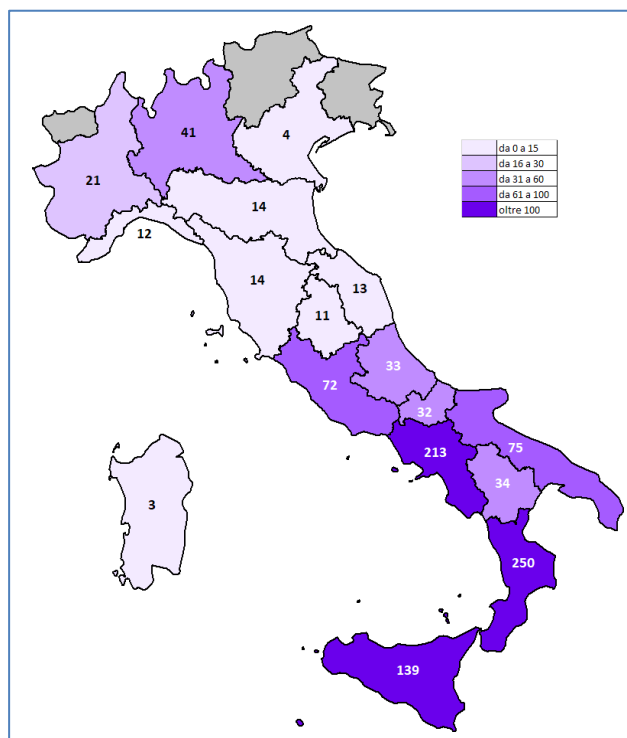
Tenendo conto che alcuni parametri - quali la rigidità strutturale di bilancio, la capacità di riscossione e la capacità di pagamento - sono stati oggetto di attenzione da parte di tutte e tre le fonti considerate (Ministero dell'Interno, Istat e Arconet), è apparso interessante verificare se queste aree di indagine comuni sono effettivamente significative, ovvero se esiste un effettivo collegamento tra i valori critici che tali parametri possono assumere e le patologie finanziarie manifestate dagli enti.

5.1. La rigidità di bilancio

Le spese per loro natura incompressibili, che irrigidiscono, quindi, il bilancio di un ente sono state concordemente individuate - dai tre gruppi di indicatori approfonditi nel paragrafo precedente - nel ripiano del disavanzo, nelle spese per il personale e in quelle per rimborso prestiti. Calcolando tale indicatore, come sopra definito (ripiano disavanzo + personale + debito\entrate correnti), limitatamente ai comuni, ed analizzandone l'andamento sul territorio, è possibile constatare come tale indicatore assuma valori percentuali più alti nelle regioni meridionali. I comuni del sud Italia, dunque, presentano una più forte rigidità di bilancio, con un valore dell'indicatore che in Sicilia, Calabria, Basilicata e Campania è compreso tra il 40% e il 45%, a fronte del 30-35% presentato dai comuni del Centro Italia e del Nord – con eccezione per Liguria, Lombardia, Piemonte, per i quali si registra un'incidenza delle spese rigide pari al 35% / 40%.

Dall'analisi condotta sull'andamento geografico di tale indicatore (Grafico n. 7) sembra potersi ipotizzare, dunque, una buona correlazione tra la rigidità di bilancio ed il fenomeno del dissesto e del riequilibrio finanziario pluriennale. Come già esplicitato in precedenza, infatti, anche la distribuzione dei due fenomeni presenta una forte caratterizzazione geografica ed evidenzia la presenza di una “questione meridionale”.

Enti in criticità finanziaria Riequilibrio + Dissesto



Rigidità bilancio

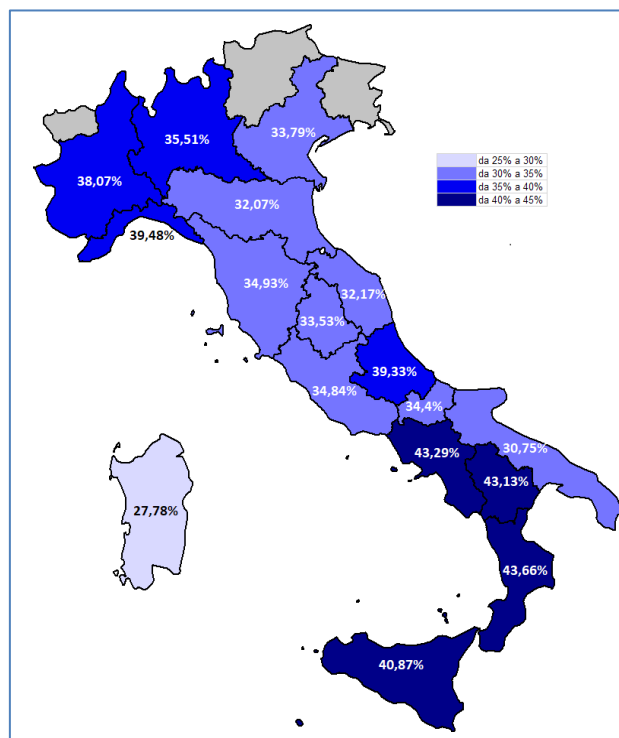


Grafico n. 7 – Confronto tra andamento geografico fenomeni dissesto e pre dissesto e andamento geografico indicatore Rigidità di bilancio.

Procedendo con un livello più dettagliato di analisi, si è concentrata l'attenzione sulle tre regioni che presentavano i valori più alti dell'indicatore –in ordine Calabria (43,66%), Campania (43,29%) e Sicilia (40,87%) - per confrontarle con tre regioni del Centro e del Nord d'Italia – Emilia Romagna (32,07%), Marche (32,17%) e Piemonte (38,07%). Aggregando i comuni appartenenti alle sei regioni per cinque fasce di popolazione (Grafico n. 8 e n. 9), è emerso come la rigidità di bilancio sia un fenomeno con una caratterizzazione non solo territoriale (più alta rigidità di bilancio per i comuni del Sud Italia) ma anche dimensionale (i comuni con più basso dimensionamento sembrano avvertire maggiormente il peso delle spese rigide sul proprio bilancio).

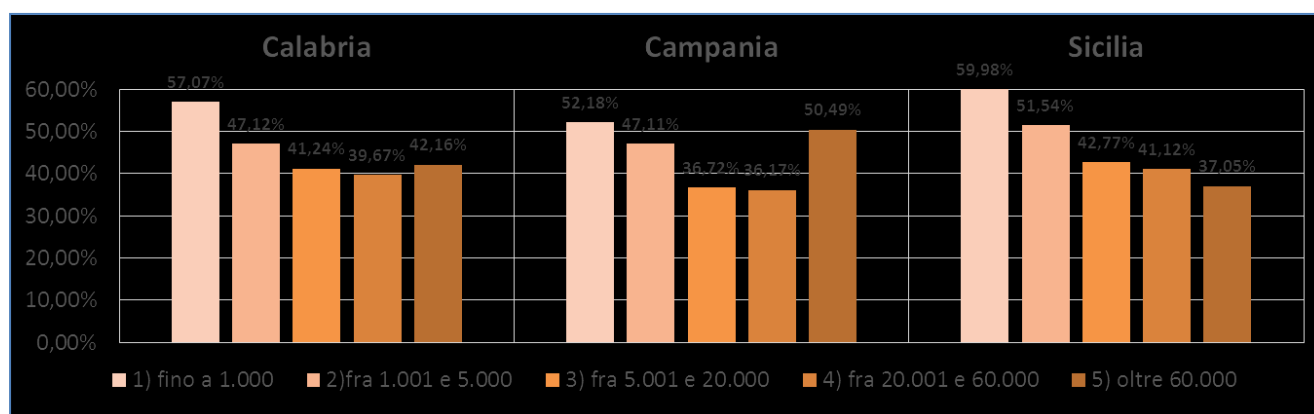


Grafico n. 8 -Andamento indicatore Rigidità Bilancio esaminato, per fasce di popolazione, nelle tre regioni che presentano più alta rigidità di bilancio.

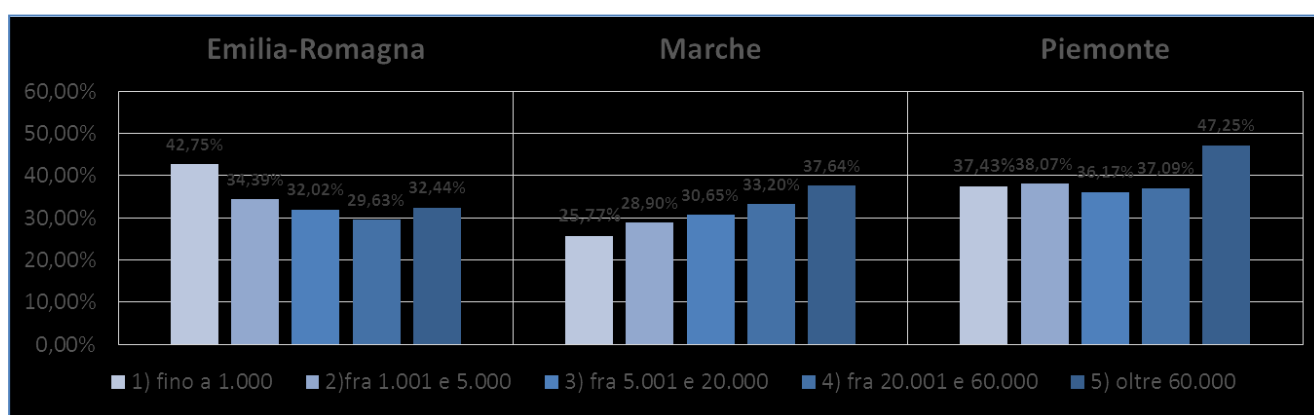


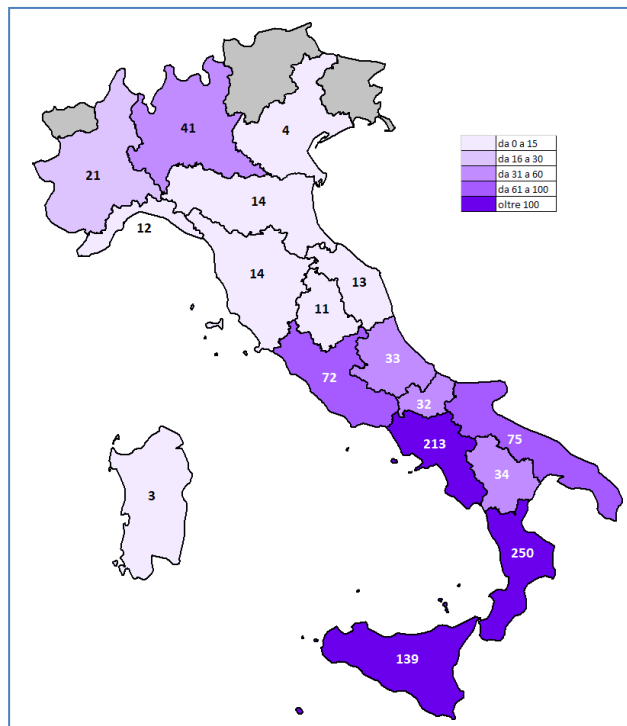
Grafico n. 9 - Andamento indicatore Rigidità Bilancio esaminato, per fasce di popolazione, in tre regioni del Centro e Nord Italia.

5.2. La capacità di riscossione

La capacità di riscossione è un altro parametro ritenuto significativo ai fini dell'indagine sulla salute finanziaria di un ente. Con lo stesso metodo di analisi seguito per la rigidità strutturale, si è calcolato il valore assunto da tale indicatore (Rapporto «riscossioni totali» su «accertamenti + residui iniziali», entrate titoli I-II-III-IV) in tutti i comuni del territorio. Ricordando che la capacità di riscossione è tanto migliore quanto più è alto il valore assunto da tale indicatore, l'analisi territoriale condotta restituisce l'immagine dei comuni del Nord d'Italia come di quelli con capacità di riscossione più alta. Con un valore dell'indicatore pari al 68,48% l'Emilia Romagna risulta la regione nel cui territorio ricadono i comuni con una più forte capacità di riscossione, seguiti da quelli del Veneto (67,42%), Lombardia (60,18) e Liguria (62,32%). Passando, poi, ai Comuni del Centro e del Sud Italia il valore dell'indicatore cala progressivamente, evidenziando ancora una volta come le regioni meridionali siano quelle con più forti criticità. Il secondo indicatore analizzato, dunque, sembra confermare quanto già emerso relativamente alla rigidità di bilancio: le

regioni nelle quali i fenomeni del dissesto e del riequilibrio hanno trovato maggiore concentrazione sono anche quelle i cui Comuni non possono contare per il proprio equilibrio di bilancio su una forte capacità di riscossione (Grafico n. 10).

**Enti in criticità finanziaria
Riequilibrio + Dissesto**



Capacità di riscossione

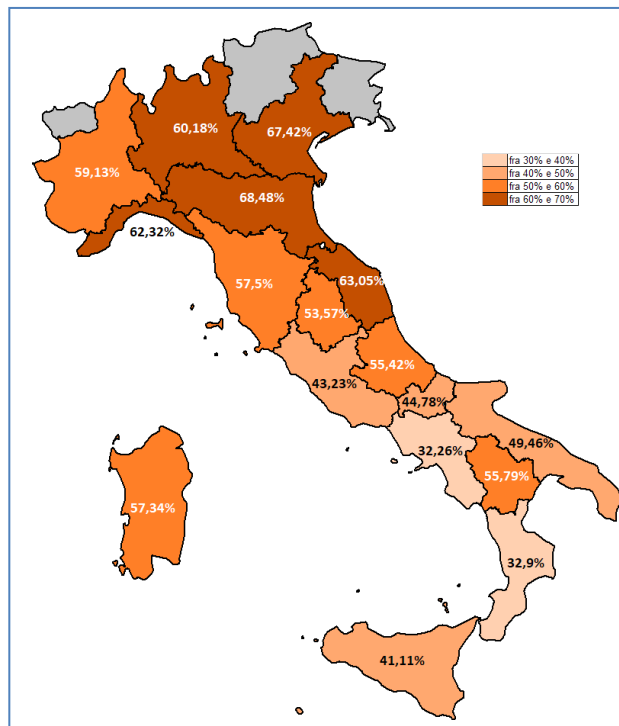


Grafico n. 10 - Confronto tra andamento geografico fenomeni dissesto e pre dissesto e andamento geografico indicatore Capacità di riscossione.

La capacità di riscossione, inoltre, mostra, analogamente alla rigidità strutturale, andamenti differenti a seconda della grandezza dimensionale dell'ente. Nei grafici che seguono (Grafico n. 11 e n. 12) l'analisi per fasce dimensionali dei Comuni è stata condotta sulle stesse sei regioni prese in considerazione in precedenza.

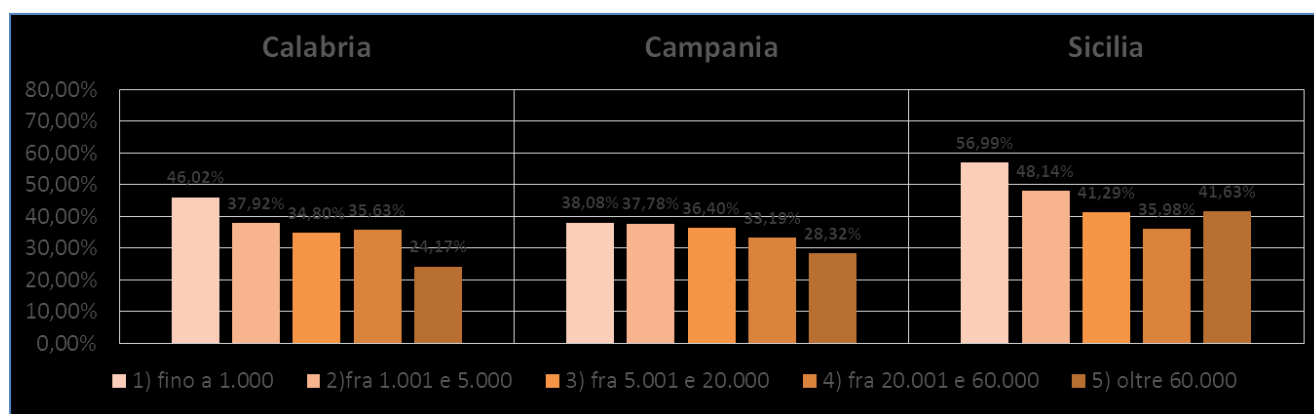


Grafico n. 11 - Andamento indicatore Capacità riscossione, per fasce di popolazione, nelle tre regioni che presentano più bassa capacità di riscossione.

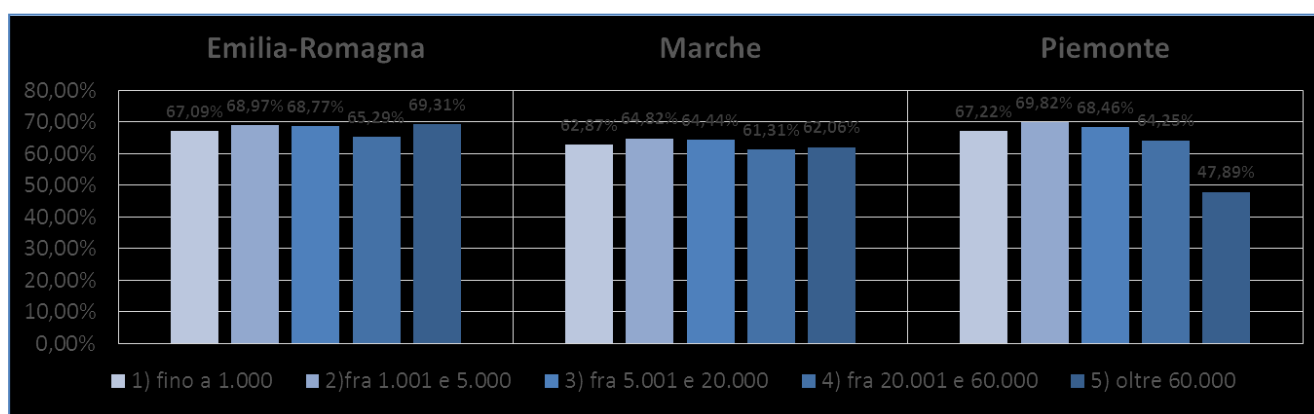


Grafico n. 12 - Andamento indicatore Capacità riscossione, per fasce di popolazione, in tre regioni del Centro e Nord Italia.

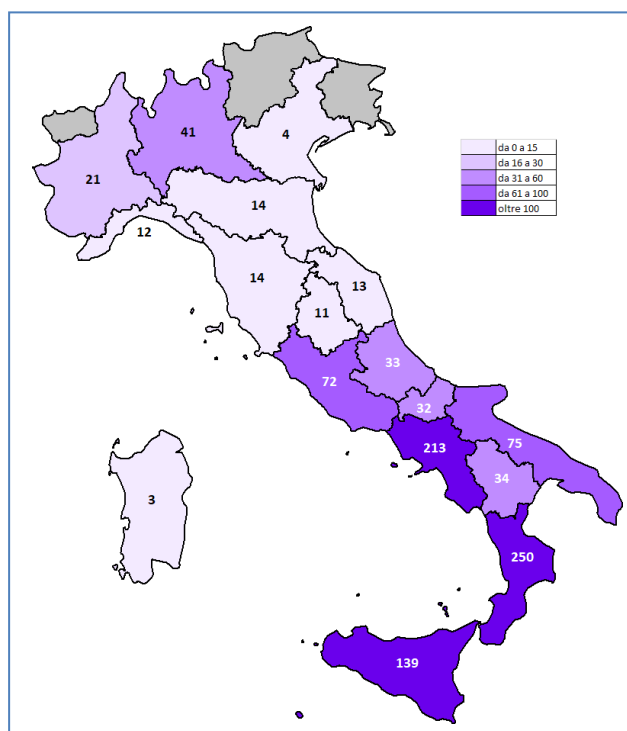
Il tema della capacità di riscossione deve essere affrontato non solo guardando alla localizzazione geografica dell'ente e al suo dimensionamento, ma anche valutando la composizione delle entrate di bilancio dell'ente. Da ulteriori analisi condotte, ad esempio, si è rilevato che i comuni fino a 1.000 abitanti della Sicilia hanno un peso dei trasferimenti sulle entrate complessive di circa il 50%, mentre nel caso della Calabria questa specifica componente delle entrate "pesa" sulle entrate complessive per il 40 % circa. Nel valutare la capacità di riscossione di un ente, pertanto, occorre tener presente che tale indicatore è costruito includendo al numeratore anche i trasferimenti, grandezza di bilancio sulla quale l'ente non è in grado di intervenire.

Strettamente legato al tema della riscossione è, poi, quello delle anticipazioni di liquidità. L'anticipazione di liquidità pro capite risulta, come ovvio, maggiore nei territori dove è più bassa la capacità di riscossione.

5.3. La capacità di pagamento

Simmetricamente alla capacità di riscossione, la capacità di pagamento (pagamenti totali su «impegni competenza + residui iniziali», titoli I-II) mostra un andamento differenziato sul territorio. Nei Comuni delle regioni settentrionali –dove era più alta la capacità di riscossione- è più alta la capacità di pagamento; nei comuni meridionali, ad una bassa capacità di riscossione fa naturalmente seguito una bassa capacità di pagamento. Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna e Liguria mostrano valori dell'indicatore sulla capacità di pagamento compresi nell'intervallo 70-80%, mentre il valore più basso dell'indicatore appartiene alla Campania. Confrontando la mappa dei dissesti e dei riequilibri con la mappa costruita per l'indicatore in esame (Grafico n. 13) emerge ancora una volta un trend comune: i comuni per i quali si registra un peggior stato di capacità di pagamento appartengono sostanzialmente alle stesse regioni italiane nelle quali si è fatto più spesso ricorso alla procedura del riequilibrio pluriennale o si è deliberato il dissesto.

*Enti in criticità finanziaria
Riequilibrio + Dissesto*



Capacità di pagamento

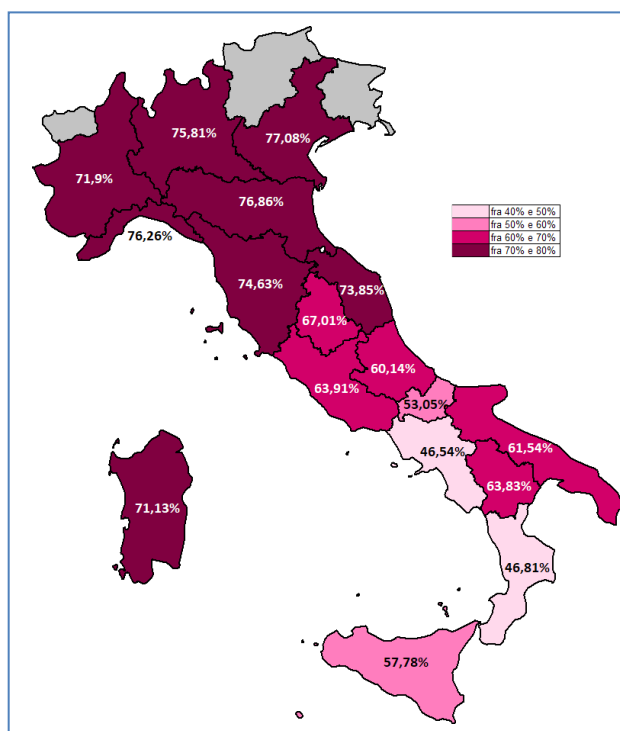


Grafico n. 13 - Confronto tra andamento geografico fenomeni dissesto e pre dissesto e andamento geografico indicatore Capacità di pagamento.

Di seguito i grafici (Grafico n. 14 e n. 15) che analizzano la capacità di pagamento per fasce demografiche dei Comuni appartenente alle sei regioni campione.

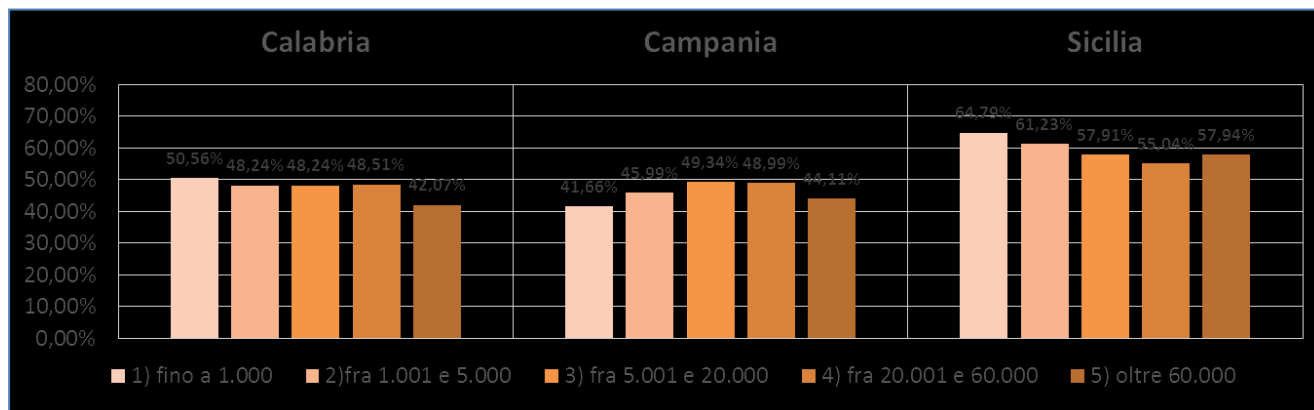


Grafico n. 14 - Andamento indicatore Capacità pagamento esaminato, per fasce di popolazione, nelle tre regioni che presentano più bassa capacità di pagamento.

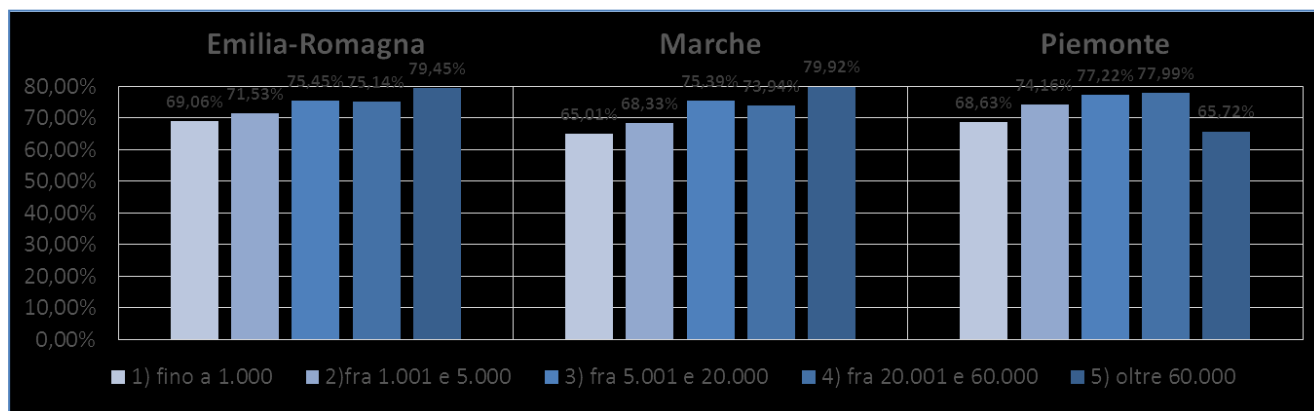


Grafico n. 15 - Andamento indicatore Capacità pagamento esaminato, per fasce di popolazione, in sei regioni campione.

6. Gli enti locali strutturalmente deficitari (art. 242)

L'ente è deficitario quando presenta gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio rilevabili da un'apposita tabella⁴ - da allegare al rendiconto di gestione relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento - contenente parametri obiettivi che superano di almeno la metà⁵ i parametri-obiettivo fissati, insieme alle modalità di compilazione della tabella, dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze con un decreto di natura non regolamentare.

Gli enti strutturalmente deficitari sono assoggettati a controlli finalizzati a prevenire il verificarsi di una situazione d'insolvenza definitiva. In particolare, ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi. Gli enti devono, cioè, certificare che:

- a) per i Servizi a domanda individuale: il costo complessivo della gestione sia coperto con i relativi proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36%;
- b) per il Servizio di acquedotto: il costo complessivo della gestione sia coperto con la relativa tariffa in misura non inferiore all'80%;
- c) per il Servizio smaltimento dei rifiuti solidi urbani: il costo complessivo della gestione sia coperto con la relativa tariffa almeno nella misura prevista dalla legislazione vigente (al 100%).

Giova ricordare che nei richiamati costi di gestione sono inclusi oneri diretti e indiretti di personale, spese per acquisto di beni e servizi, per trasferimenti e ammortamenti di impianti e attrezzature: se non vengono rispettati i livelli minimi di copertura dei costi prescritti, agli enti è applicata una sanzione pari all'1% delle entrate correnti risultanti dal certificato di bilancio di cui all'art. 161 del penultimo esercizio finanziario precedente a quello in cui viene rilevato il mancato rispetto dei predetti limiti di copertura. La sanzione si applica sulle risorse attribuite dal Ministero dell'interno a titolo di trasferimenti erariali e di federalismo fiscale.

Detti enti strutturalmente deficitari, inoltre, sono soggetti alla verifica, da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, sulla compatibilità finanziaria delle dotazioni organiche e delle assunzioni di personale e alla riduzione della spesa di personale delle società controllate (con esclusione di quelle quotate in borsa).

⁴ L'art. 228 del TUEL sul conto del bilancio prevede che al rendiconto sono allegati la tabella dei parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale ed il piano degli indicatori e dei risultati di bilancio. Tali documenti sono altresì allegati al certificato del rendiconto.

Le criticità della procedura

- assenza di indicatori ex ante «premonitori» di criticità strutturali: si affronta il problema quando ha iniziato a manifestarsi;
- applicazione degli indicatori al rendiconto: nessuna applicazione ai documenti programmatici, tali da evidenziare campanelli di allarme in sede di predisposizione bilancio previsione triennale;
- interventi «correttivi» non differenziati per le cause che hanno condotto alla deficitarietà: enti con rigidità strutturale di competenza possono avere problemi differenti da enti con bilanci in equilibrio di competenza ma non di cassa. In altri termini, gli interventi correttivi, essendo prefissati a monte, non consentono di diversificare le “soluzioni” sulla base della composizione dei parametri che sono risultati deficitari;
- assenza di un sistema formale di controlli ex ante sulle società partecipate e dei loro impatti sui bilanci degli enti;
- capacità limitata di intercettare gli squilibri che nel prosieguo possono portare l'ente al predissesto e/o al dissesto.

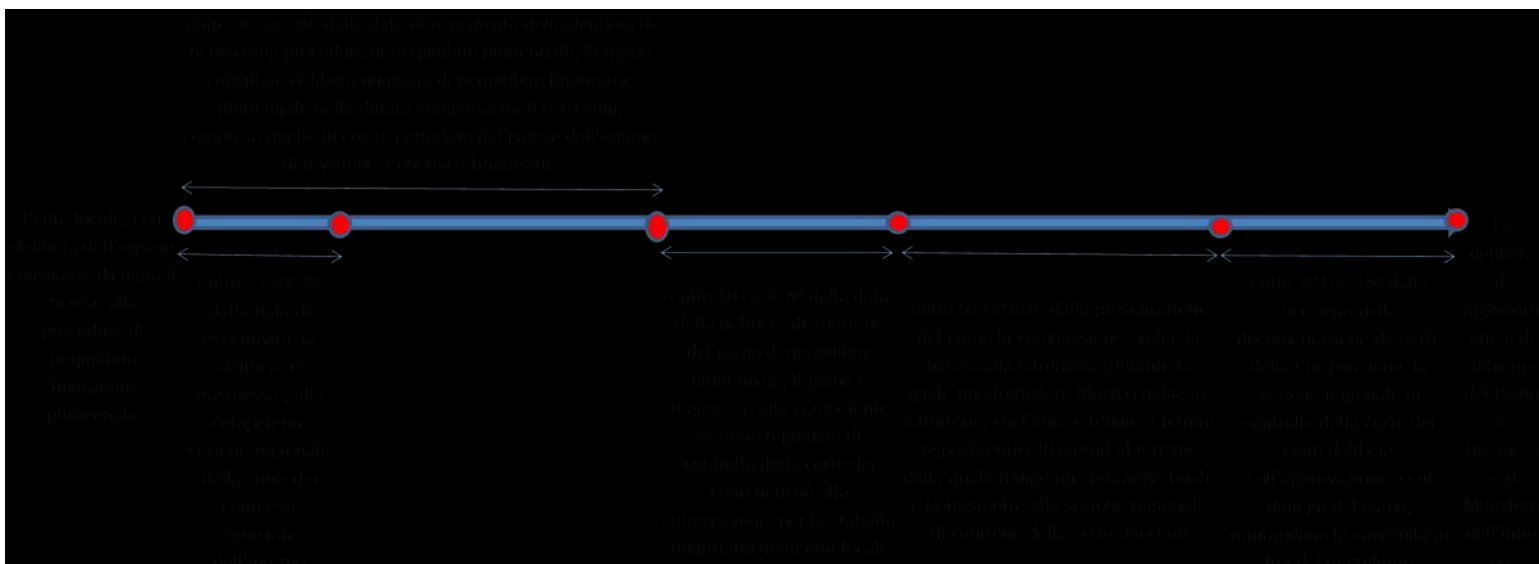
7. La procedura di riequilibrio finanziario: il c.d. pre-dissesto (art. 243-bis).

Il pre-dissesto è una procedura che i comuni in crisi strutturale possono mettere in atto qualora sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario e non siano sufficienti le misure di cui agli articoli 193 (deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio) e 194 (riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio) per il superamento delle condizioni di squilibrio rilevate.

Gli enti locali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, possono ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, previa deliberazione consiliare, al fine di prevenire il dissesto finanziario e ripristinare gli equilibri finanziari (artt. 243bis - 243sexies). Detto Piano di riequilibrio pluriennale può essere assistito dallo Stato, che può anticipare risorse attingendo ad uno specifico fondo, il Fondo rotativo⁶. Tale procedura costituisce uno strumento di auto-risanamento dell'ente in quanto la gestione della crisi resta affidata ai suoi organi ordinari mentre la verifica della sostenibilità economico-finanziaria delle misure di riequilibrio indicate nel Piano di riequilibrio finanziario pluriennale deliberato dal Consiglio sono sottoposte all'approvazione e alla vigilanza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti competenti per territorio al fine di garantire il suo effettivo risanamento.

Di seguito si riporta, a livello grafico, l'iter della procedura ordinaria di riequilibrio finanziario pluriennale.

⁶ L'obiettivo della procedura del pre-dissesto è aumentare le entrate degli enti e diminuire le spese: per tale ragione, gli enti che scelgono questa procedura vedono spesso aumentare la pressione fiscale e ridurre i servizi.



Cosa deve fare l'ente

Al fine di assicurare il graduale riequilibrio finanziario, per tutto il periodo di durata del Piano, l'ente, tra l'altro:

- può deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, anche in deroga ad eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente (obbligatorio in caso di ricorso al fondo di rotazione);
- è soggetto ai controlli centrali in materia di copertura di costo di alcuni servizi, ed è tenuto ad assicurare la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale;
- è tenuto ad assicurare, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto;
- è soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale;
- è tenuto ad effettuare una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio, ad accertare le posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e i procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche ad esse sottostanti;
- è tenuto ad effettuare una revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa.

Le criticità della procedura

- legislazione asistemica e frammentaria: assenza di normativa sulla gestione del bilancio nelle more dell'approvazione del Piano di riequilibrio;
- inutili interventi dilatori, con tecnicismi contabili: gli enti continuano a rimodulare e riformulare i piani con l'inserimento negli stessi di nuovi disavanzi o debiti fuori bilancio creatisi nelle gestioni. Utilizzo improprio delle procedure per non dichiarare il dissesto (in diversi casi il dissesto è il passaggio successivo) - la facoltà di rimodulare/riformulare il Piano scalfiscono il principio di intangibilità della procedura - *«La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale»* (Sentenza Corte costituzionale n. 18/2019);
- allungamento dei tempi di istruttoria ed approvazione in conseguenza delle numerose norme approvate che hanno consentito le riformulazioni/rimodulazioni dei piani;
- se lo squilibrio è strutturale non aiuta a ritrovare l'equilibrio strutturale.

Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente locale non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei suoi confronti crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non possa fare validamente fronte con le modalità di cui ai richiamati articoli 193 (deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio) e 194 (riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio).

[illegible]

Cosa deve fare l'ente

La deliberazione dello stato di dissesto comporta, tra l'altro:

- l'obbligo di deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita;
- l'obbligo di rideterminazione della dotazione organica.

Le criticità della procedura

- il ritorno alla competenza dell'ente "risanato", dopo la chiusura delle attività dell'OSL, dei debiti non soddisfatti, per rifiuto del creditore di accettazione della proposta transattiva, con le inevitabili pesanti conseguenze finanziarie sul bilancio riequilibrato;
- carenza di normativa sui principi contabili e schemi di bilancio cui deve attenersi l'OSL in correlazione con i bilanci dell'ente, in particolare, dopo la chiusura del dissesto;
- mancanza di risorse stabili da destinare a favorire il risanamento dell'ente, in sostituzione dei precedenti mutui, oramai incostituzionali.

9. Spunti di riflessione per una possibile riforma

Gli spunti di riflessione non possono che partire dalle criticità riscontrate nei paragrafi 6, 7 e 8.

Per quanto riguarda gli **enti locali strutturalmente deficitari** (art. 242 del TUEL), le criticità riscontrate sono riassunte in:

- assenza di indicatori ex ante «premonitori» di criticità strutturali: si affronta il problema quando ha iniziato a manifestarsi;
- applicazione degli indicatori al rendiconto: nessuna applicazione ai documenti programmatici, tali da evidenziare campanelli di allarme in sede di predisposizione bilancio previsione triennale;
- interventi «correttivi» non differenziati per le cause che hanno condotto alla deficitarietà: enti con rigidità strutturale di competenza possono avere problemi differenti da enti con bilanci in equilibrio di competenza ma non di cassa. In altri termini, gli interventi correttivi, essendo prefissati a monte, non consentono di diversificare le “soluzioni” sulla base della composizione dei parametri che sono deficitari;
- assenza di un sistema formale di controlli ex ante sulle società partecipate e dei loro impatti sui bilanci degli enti;
- capacità limitata di intercettare gli squilibri che nel prosieguo possono portare l'ente al predissesto e/o al dissesto.

Appare prioritario implementare uno **strumento dinamico di analisi dello stato di salute di un ente** che:

- consenta di osservare l'evoluzione, in un arco temporale adeguato, di una serie di variabili e/o indicatori tratti dai rendiconti di gestione dell'ente;
- consenta di confrontare l'andamento delle variabili e degli indicatori con l'andamento registrato per enti omogenei.

Ciò permetterebbe di mettere a fuoco aspetti della condizione finanziaria di un ente che, se analizzati a livello generale risulterebbero non rilevanti, ma se valutati nell'ottica circoscritta di un campione di enti omogenei o contigui si potrebbero invece rivelare come criticità o patologie finanziarie; questo tipo di analisi dinamica dello stato di salute dell'ente potrebbe, quindi, consentire l'individuazione tempestiva delle criticità finanziarie dell'ente e prevenirne il dissesto – in altre parole prevedere l'introduzione di procedure di Audit standardizzate e preventive, sulla falsa

riga di quanto già previsto dalle linee guida della Corte dei conti (delibera n. 5/2018). Inoltre, un'analisi dinamica del fenomeno consentirebbe anche di isolare i casi in cui anche singoli indicatori denotano una variazione indicatrice di squilibri finanziari che richiedono un pronto intervento.

Lo strumento sopra richiamato deve essere affiancato, poi, da una maggiore responsabilizzazione dei revisori nel segnalare alla Corte dei Conti situazioni potenzialmente critiche.

Occorre, inoltre, individuare interventi correttivi obbligatori tenendo conto delle variabili/indicatori critici di ciascun ente; in altre parole la «cura» deve essere **specificata per la patologia**.

Da ultimo, il rendiconto della gestione per i parametri di deficitarietà dovrebbe essere quello relativo all'esercizio precedente quello di riferimento e occorre rafforzare il ruolo (fondamentale) del bilancio consolidato per individuare criticità derivanti dalla partecipazione in enti e/o società.

Per quanto riguarda le criticità riscontrate - cui si è accennato in precedenza - si riepilogano, di seguito quelle inerenti alla **procedura di riequilibrio finanziario pluriennale** (art. 243-bis del TUEL):

- legislazione asistemica e frammentaria: assenza di normativa sulla gestione del bilancio nelle more dell'approvazione del Piano di riequilibrio;
- inutili interventi dilatori, con tecnicismi contabili: gli enti continuano a rimodulare e riformulare i piani con l'inserimento negli stessi di nuovi disavanzi o debiti fuori bilancio creati nelle gestioni. Utilizzo improprio delle procedure per non dichiarare il dissesto (in diversi casi il dissesto è il passaggio successivo) - la facoltà di rimodulare/riformulare il Piano scalfisce principio di intangibilità della procedura - *«La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale»* (Sentenza Corte costituzionale n. 18/2019);
- allungamento dei tempi di istruttoria ed approvazione in conseguenza delle numerose norme approvate che hanno consentito le riformulazioni/rimodulazioni dei piani;
- se lo squilibrio è strutturale non aiuta a ritrovare l'equilibrio strutturale.

Mentre, per la **procedura di dissesto finanziario** (art. 243-bis del TUEL), le criticità riscontrate sono riassunte in:

- il ritorno alla competenza dell'ente "risanato", dopo la chiusura delle attività dell'OSL, dei debiti non soddisfatti, per rifiuto del creditore di accettazione della proposta transattiva, con le inevitabili pesanti conseguenze finanziarie sul bilancio riequilibrato;
- carenza di normativa sui principi contabili e schemi di bilancio cui deve attenersi l'OSL in correlazione con i bilanci dell'ente, in particolare, dopo la chiusura del dissesto;
- mancanza di risorse stabili da destinare a favorire il risanamento dell'ente, in sostituzione dei precedenti mutui, oramai incostituzionali.

Occorre preliminarmente valutare l'opportunità – una volta rafforzati gli strumenti "predittivi" sopra richiamati – di **unificare le procedure di riequilibrio e dissesto**. Ciò in considerazione del fatto che le procedure di riequilibrio risultano essere, in alcuni casi procedure di dissesto non dichiarata e, in altri, il primo passo verso il dissesto.

Le procedure, in ogni caso, dovrebbero prevedere un **affiancamento istituzionale** agli enti per la **predisposizione e realizzazione del piano**.

A ciò possono essere aggiunti i seguenti spunti di riflessione:

- individuazione di **strumenti straordinari** (anche in termini di manovrabilità dei tributi – es. Roma Capitale) per assicurare all'ente l'effettiva capacità di recuperare lo squilibrio accertato e, ove occorra, assicurare un equilibrio strutturale a regime;
- meccanismi analoghi a quelli introdotti per la soluzione delle criticità finanziarie nei sistemi sanitari regionali;
- gli enti oggetto di risanamento dovrebbero essere **esclusi da eventuali manovre di finanza pubblica**;
- prevedere **aiuti finanziari mirati**, piuttosto che misure tampone sulle regole di contabilità, in caso di reale impossibilità non imputabile all'ente.