



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti

DOCUMENTO DI RICERCA

LO STATO DI CRISI NEGLI ENTI LOCALI

Anna De Toni

30 GIUGNO 2017





ABSTRACT

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

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

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

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

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



SOMMARIO

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



1. Introduzione

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

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

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

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

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

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



2. L'evoluzione storica del dissesto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



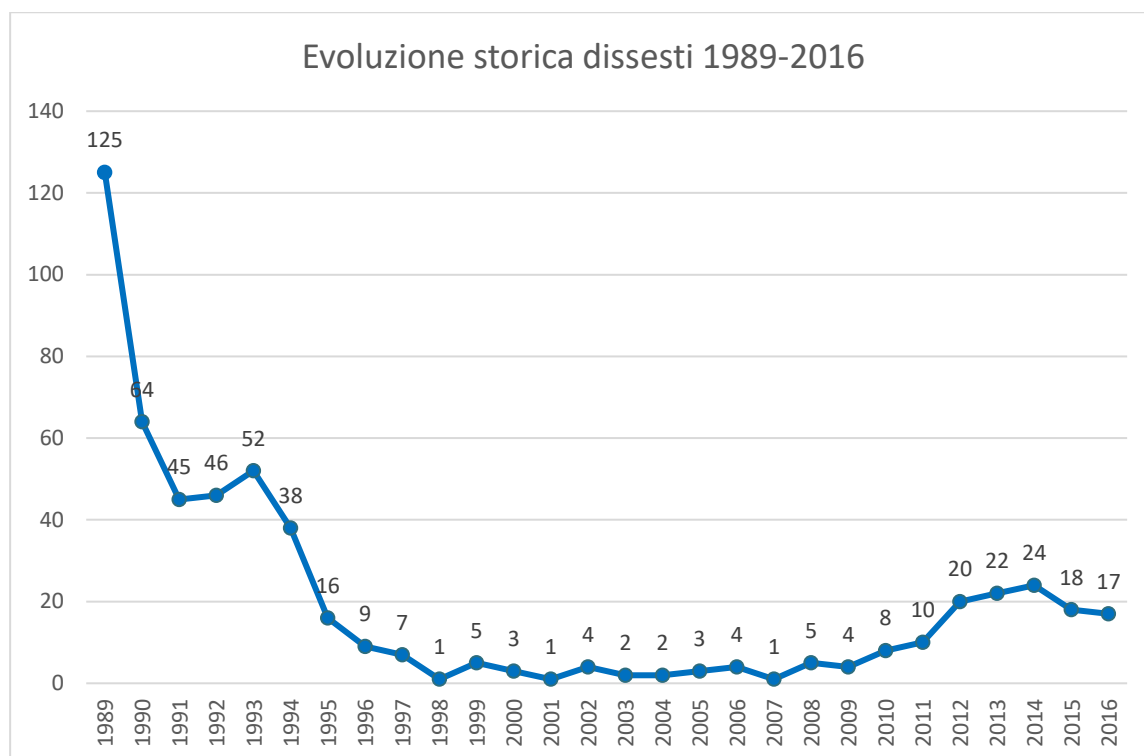
Prospetto n. 1: dissesti dichiarati per anno (1989-2016) e classificati per regione

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

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

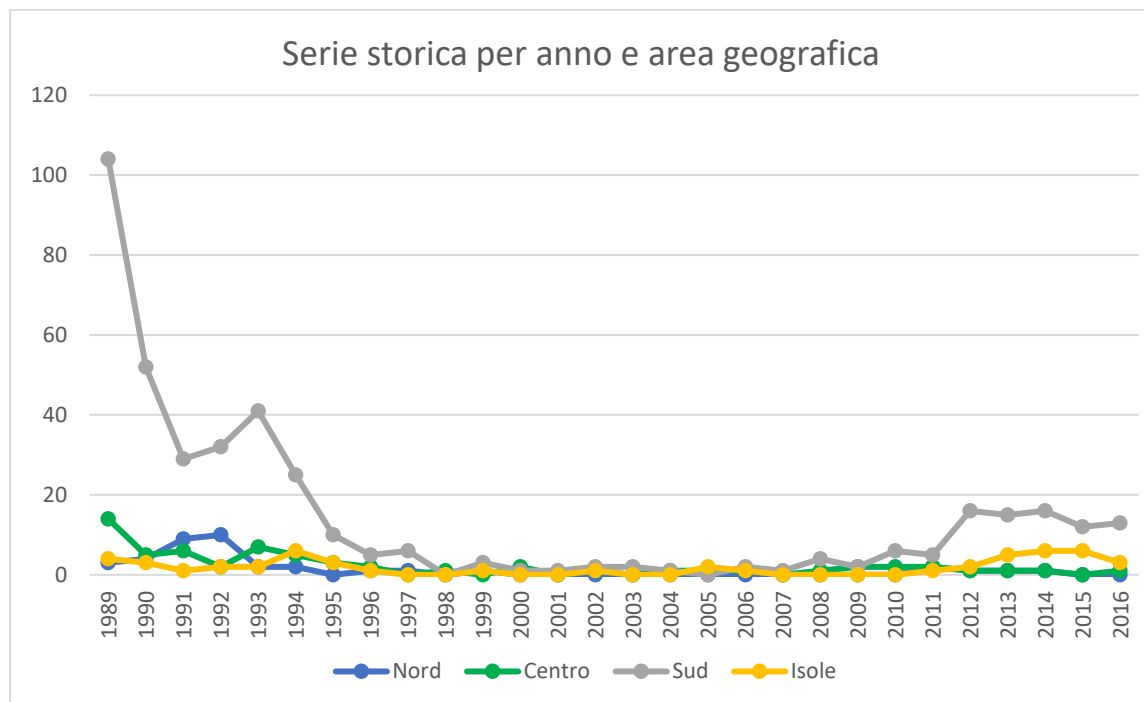


Grafico n. 1: serie storica dei dissesti dichiarati per anno di dissesto (1989-2016)



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

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



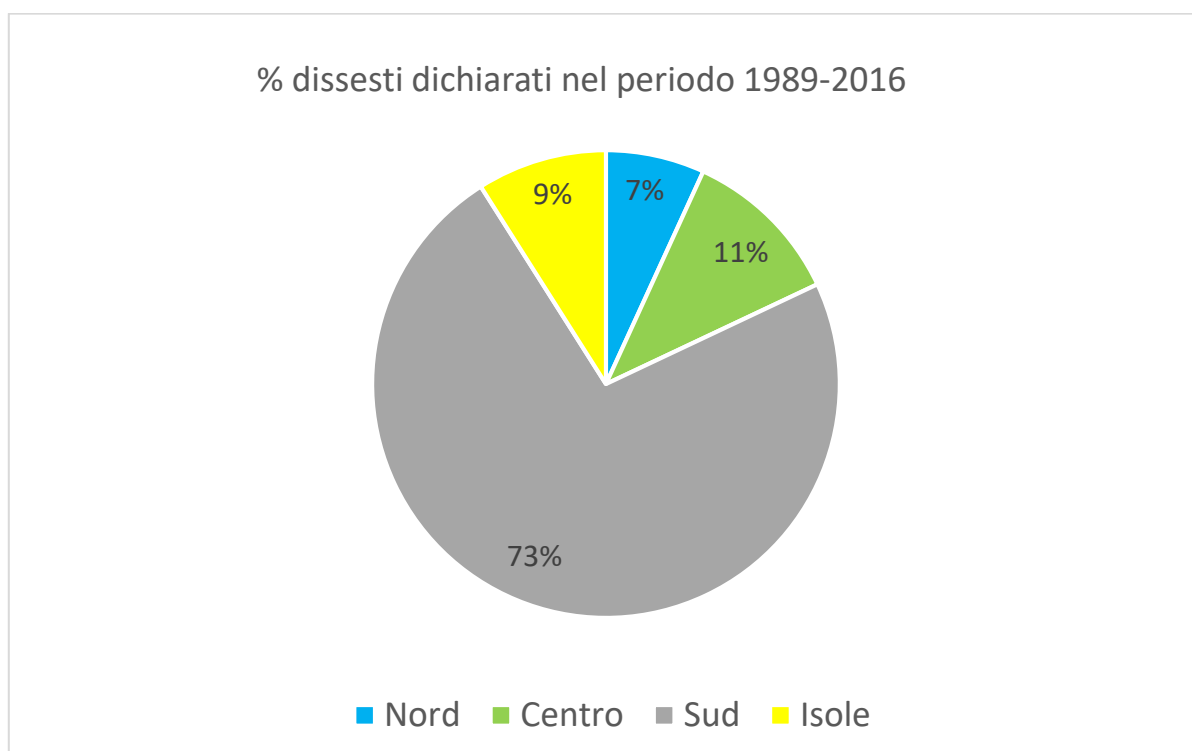
* elaborazione dati Ministero dell'Interno e Corte dei Conti – Sezione Autonomie



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

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

Grafico n. 3: percentuale di dissesti per area geografica



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

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



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

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

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

2.1. L'evoluzione normativa in sintesi

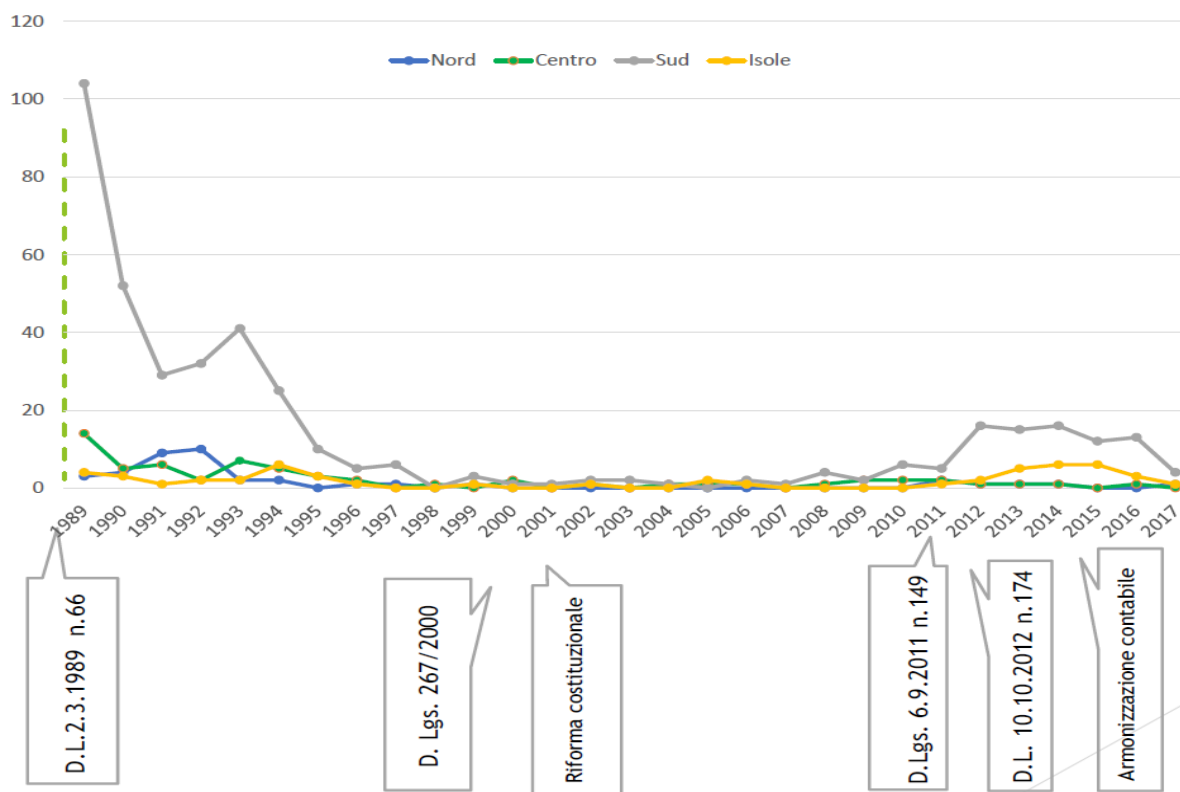
Per meglio comprendere il fenomeno rappresentato nel paragrafo precedente è utile ripercorrere le tappe dello sviluppo normativo del dissesto, che ha subito nel corso degli ultimi trent'anni, come già anticipato in premessa, numerose modifiche legislative, anche in relazione alle principali dinamiche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

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

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



Grafico n. 4: evoluzione normativa



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

⁶ Decreto Legislativo 11 giugno 1996, n. 336.

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

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



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

2.2. I recenti interventi normativi

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



3. La fotografia della situazione attuale

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

La situazione generale è descritta dai seguenti dati statistici:

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

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

3.1. Gli enti locali “deficitari”

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

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

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

I parametri obiettivo sono i seguenti, sinteticamente elencati: ¹²

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Prospetto n. 3: elenco degli enti locali "deficitari" (elaborazione su fonte dati IFEL- Ministero dell'Interno rilevazione alla data del 27.10.2016)

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



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



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

* Il Comune di Montegalda (VI) ha dichiarato di aver rettificato questi dati che erano stati dallo stesso ente erroneamente trasmessi al Ministero.

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

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

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

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

Tabella n. 1: ricorrenza dei parametri di deficitarietà

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



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

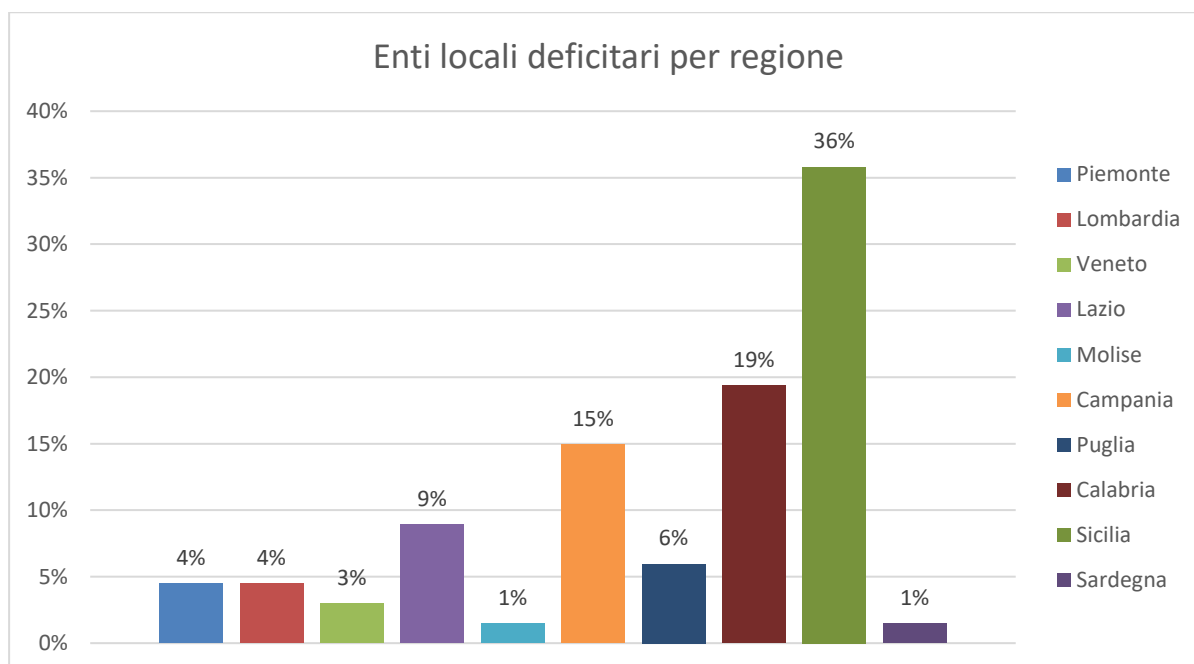
Interessante osservare l'articolazione territoriale degli enti che presentano parametri di deficitarietà e a tal proposito, utile aggregare i dati del prospetto n. 3 per regione: tali aggregazioni sono proposte nella seguente tabella n. 2 e rappresentati percentualmente nel grafico n. 5.

Tabella n. 2: enti locali "deficitari" per regione (elaborazione su dati IFEL- Ministero dell'Interno rilevazione al 27.10.2016)

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



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



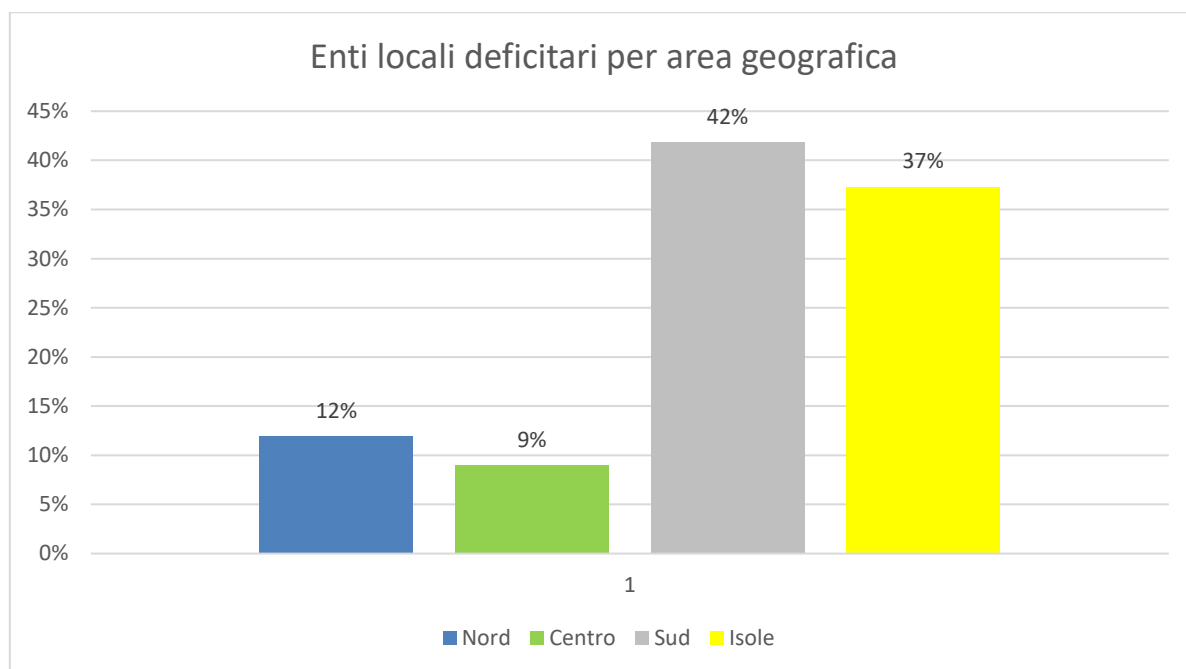
Altro dato interessante si evince dai dati della tabella n. 3 e dalla rappresentazione del grafico n. 6 che analizzano i dati della tabella n. 2 aggregati per area geografica: dall’osservazione della distribuzione territoriale si riscontra che il fenomeno, che riguarda globalmente 10 regioni, è maggiormente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

Tabella n. 3: enti locali “deficitari” per area geografica (elaborazione su dati IFEL – Ministero dell’Interno rilevazione al 27.10.2016)

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



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



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

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

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

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

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



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

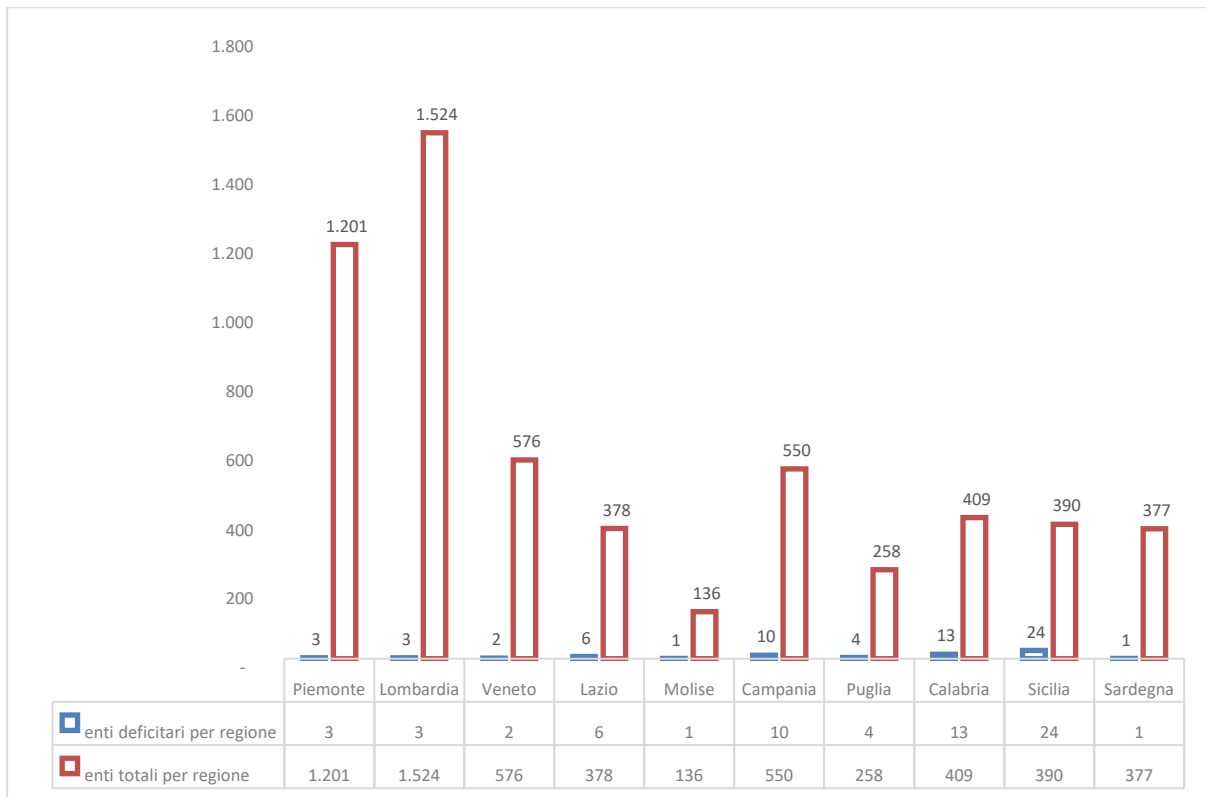


Grafico n. 8: enti locali “deficitari” – rapporto percentuale n. enti deficitari/n. totale enti per regione

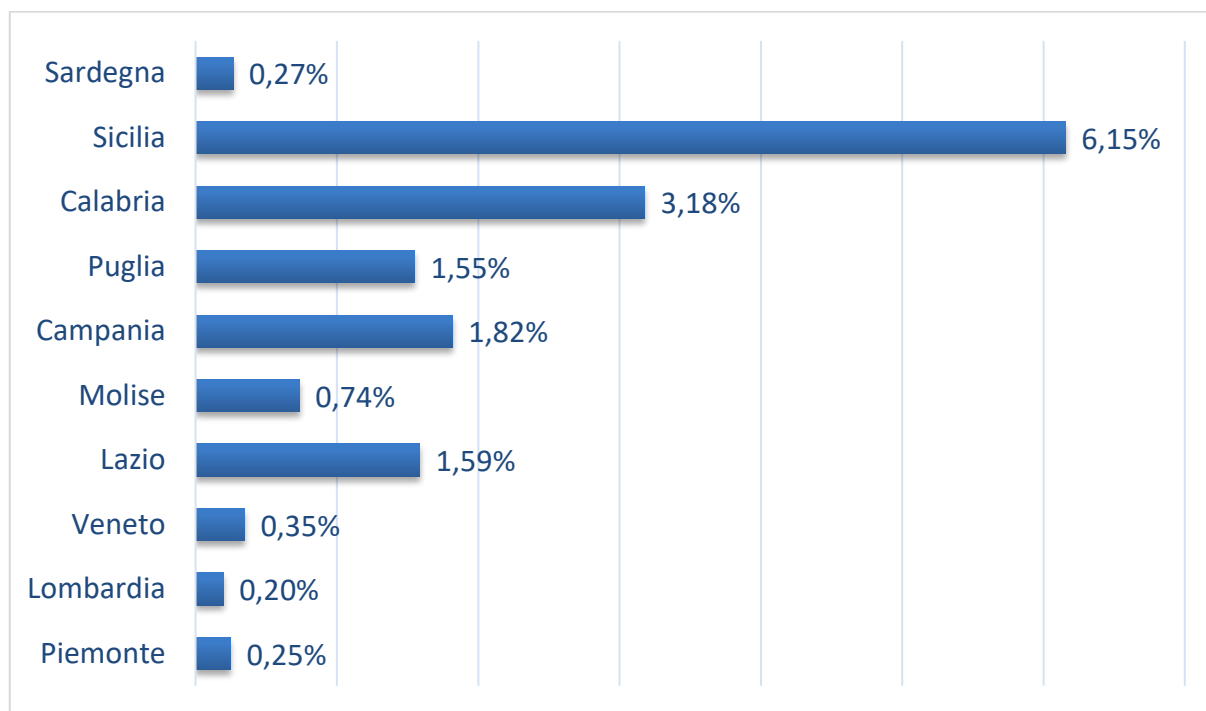




Tabella n. 4: enti locali “deficitari” per classi demografiche (elaborazione su dati IFEL – Ministero dell’Interno rilevazione al 27.10.2016)

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

Grafico n. 9: enti locali “deficitari” per classi demografiche

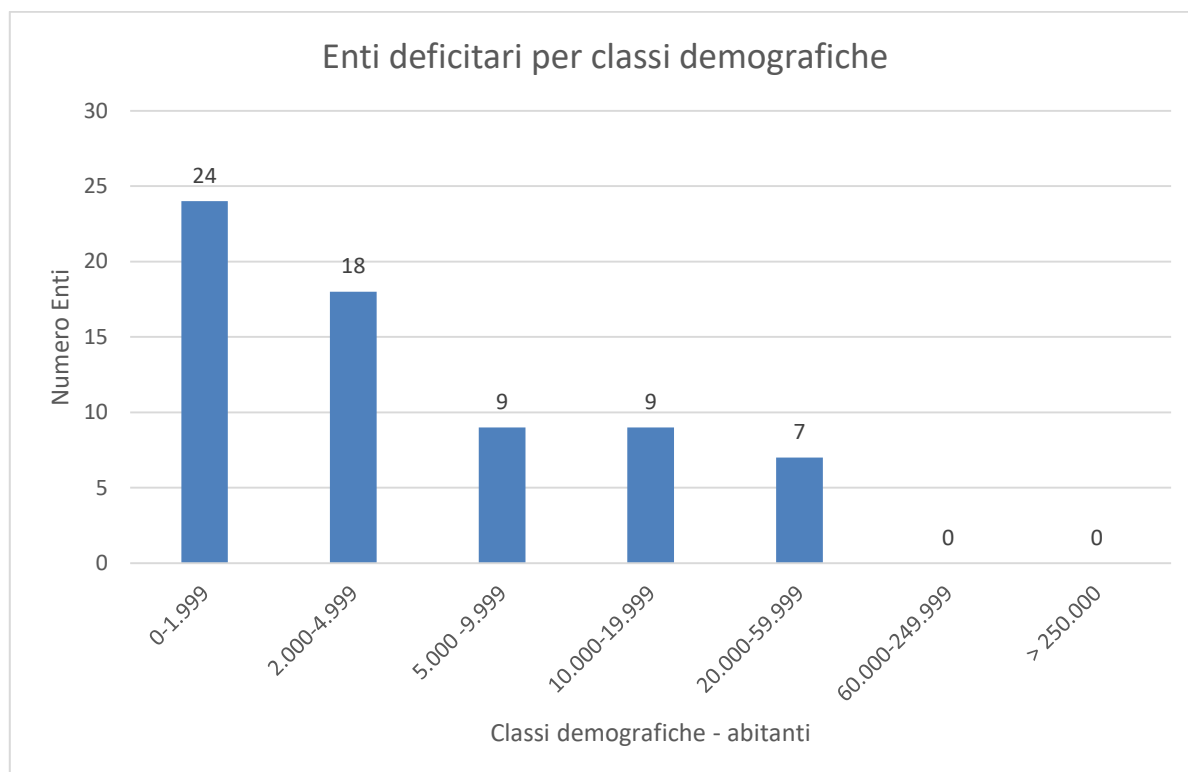
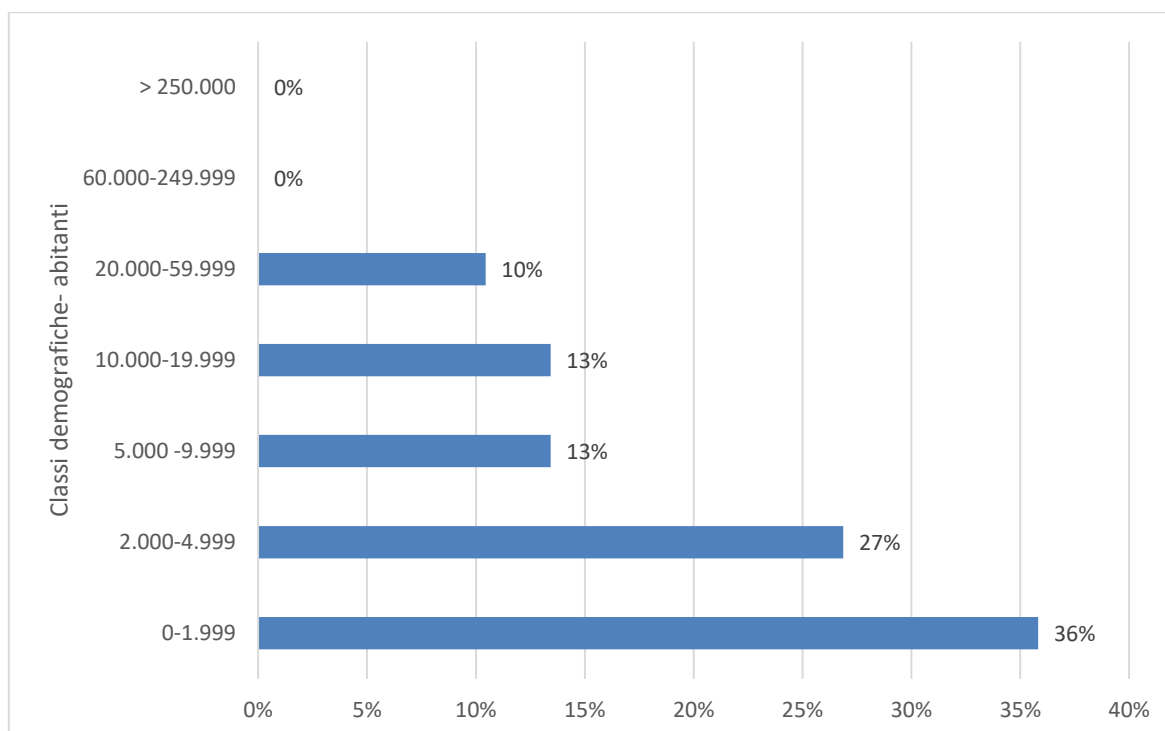




Grafico n. 10: percentuali enti locali “deficitari” per classi demografiche



3.2. Gli enti locali in “pre-dissesto”

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

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

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



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

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



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



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



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



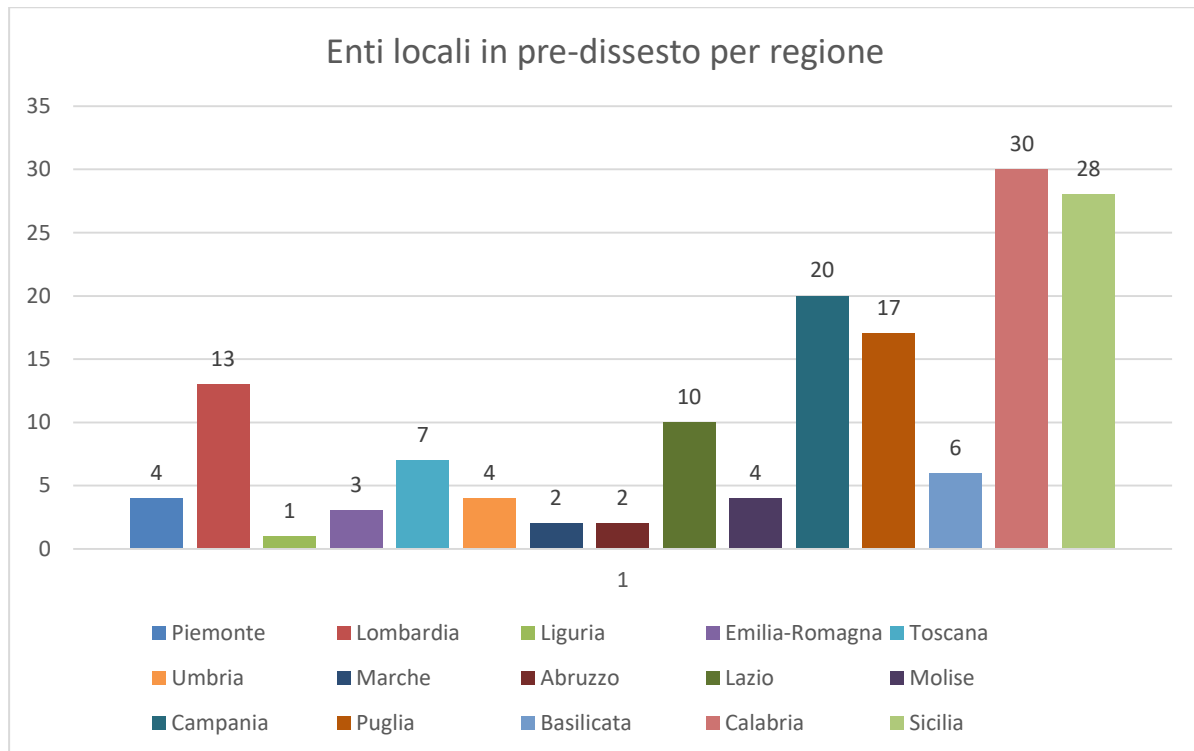
Per osservare l'articolazione territoriale degli enti in pre-dissesto è utile aggregare per regione i dati del prospetto n. 4: tali aggregazioni sono proposte nella seguente tabella n. 5 e rappresentati percentualmente nel grafico n. 11.

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

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



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



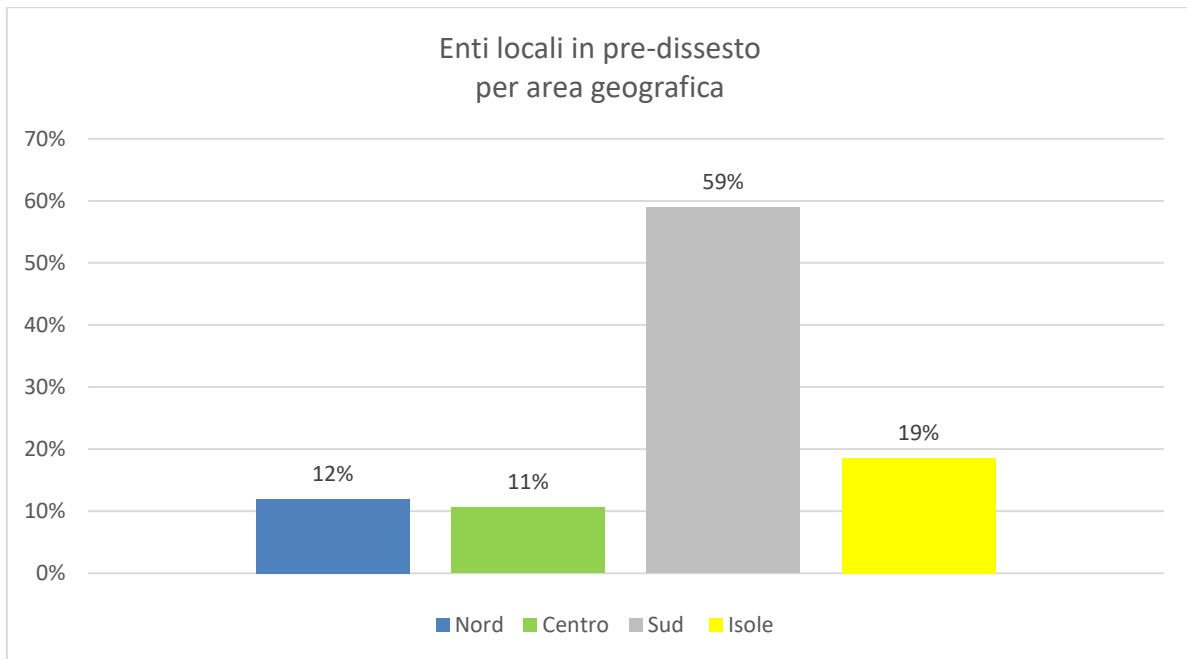
Ulteriori elementi di interesse vengono offerti dalla analisi dei dati della tabella n. 5 aggregati per area geografica (tabella n. 6 – grafico n. 12), poiché dall’osservazione della distribuzione territoriale si riscontra che il fenomeno, che coinvolge globalmente 15 regioni, è maggiormente concentrato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

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

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



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



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

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

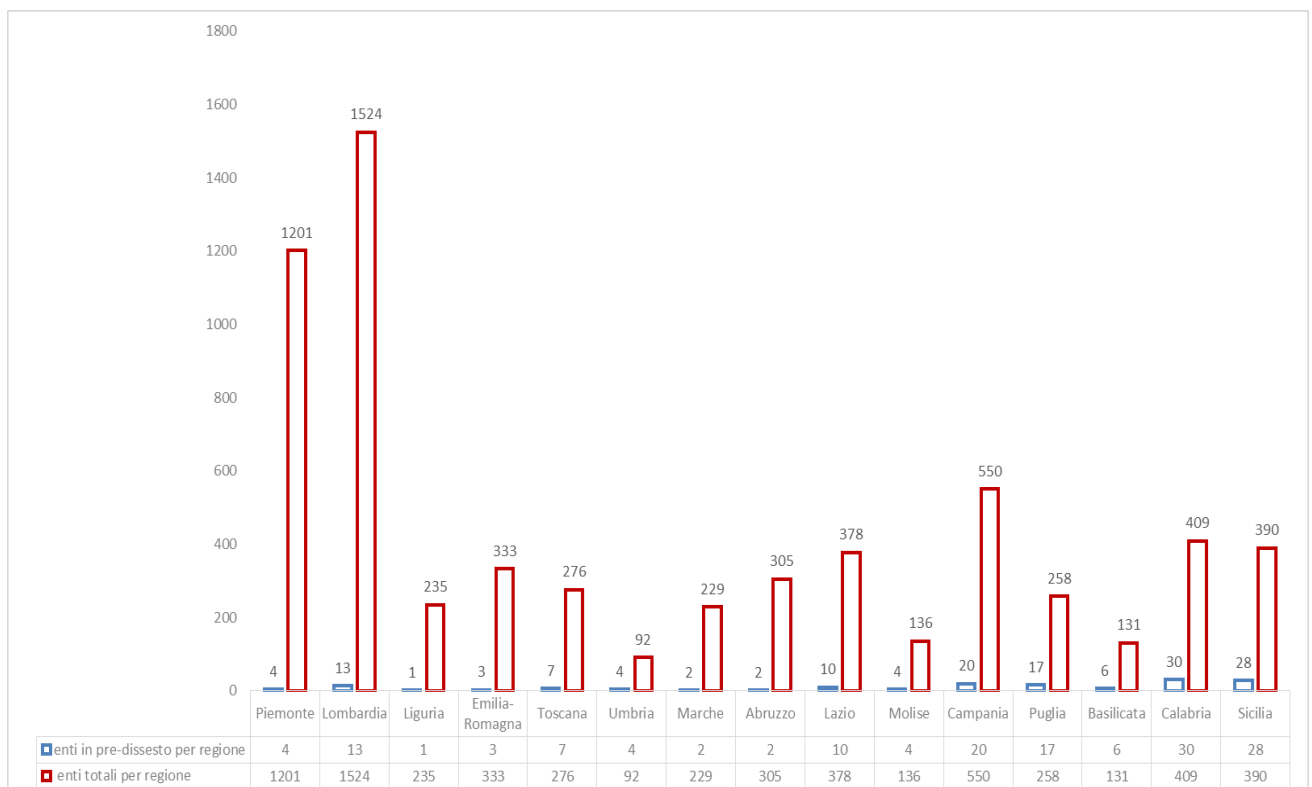
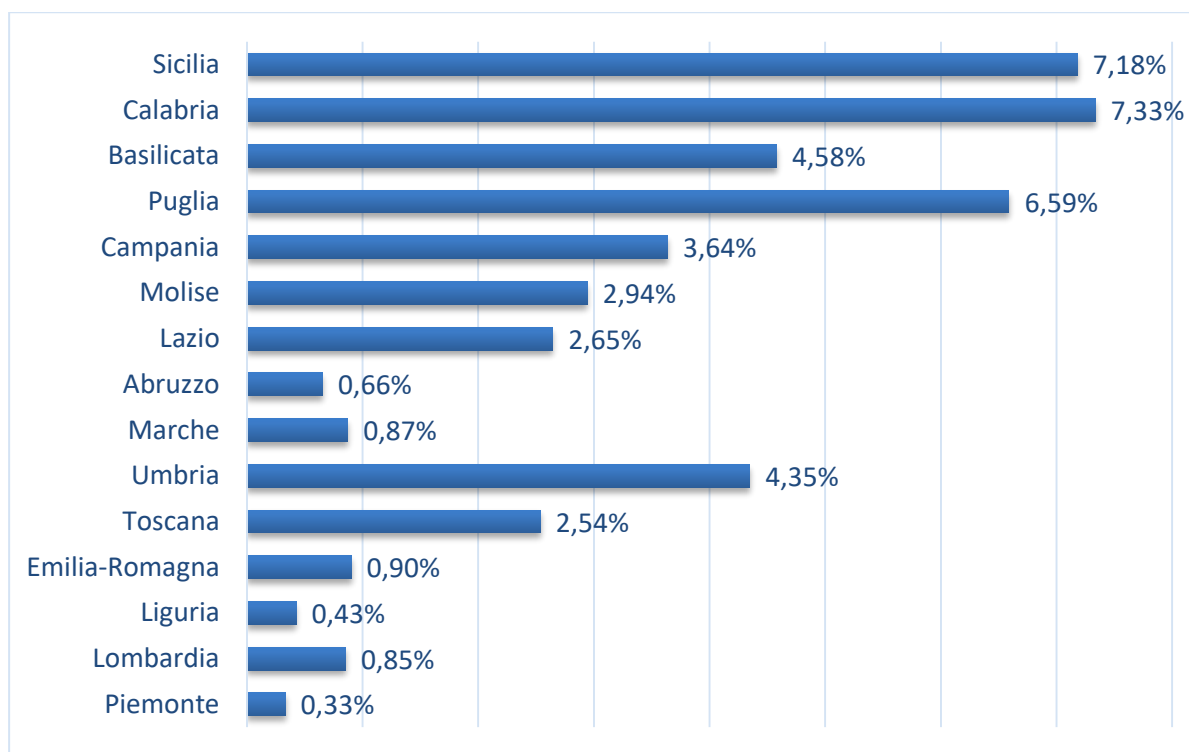




Grafico n. 14: Enti locali in “pre-dissesto” – rapporto percentuale n. enti /n. totale enti per regione



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

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

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

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



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

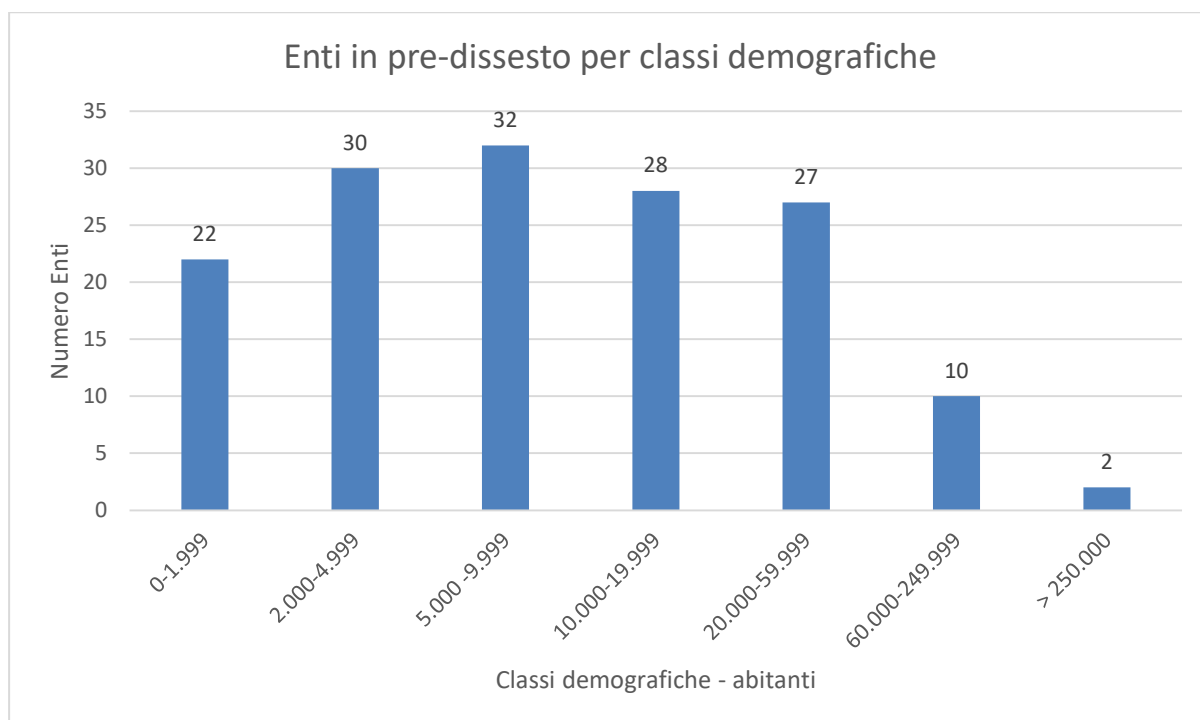
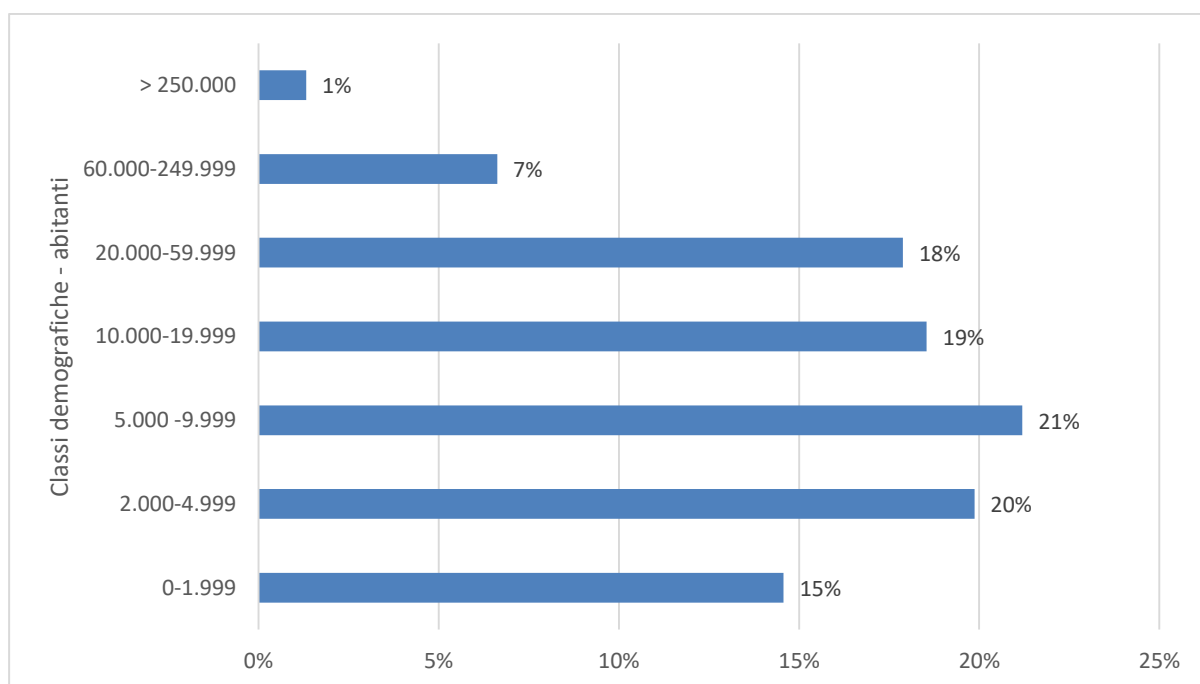


Grafico n. 16: percentuali enti locali in "pre-dissesto" per classi demografiche





3.3. Gli enti locali in “dissesto”

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

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

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

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

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

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

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



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

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



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



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

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

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

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

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



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

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

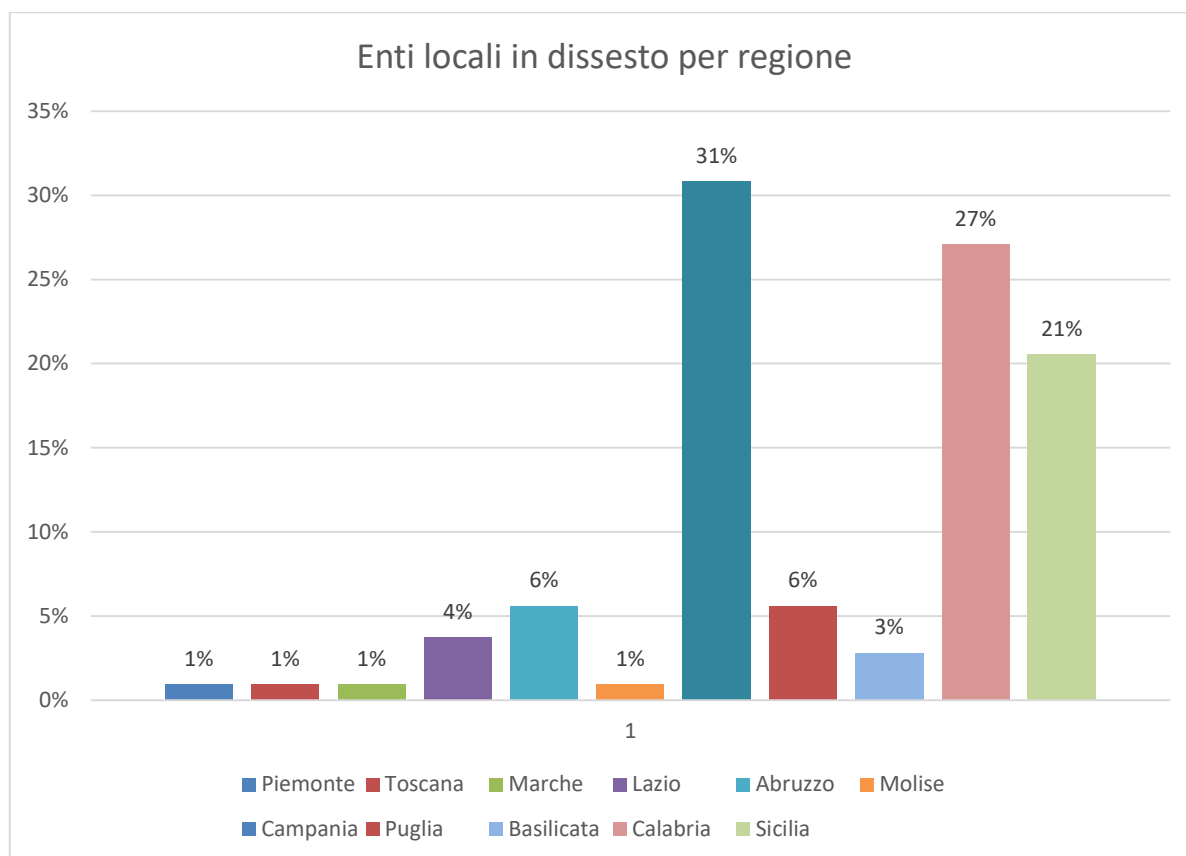
Tabella n. 9: enti locali in “dissesto” per regione e anno di dissesto

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

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



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



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

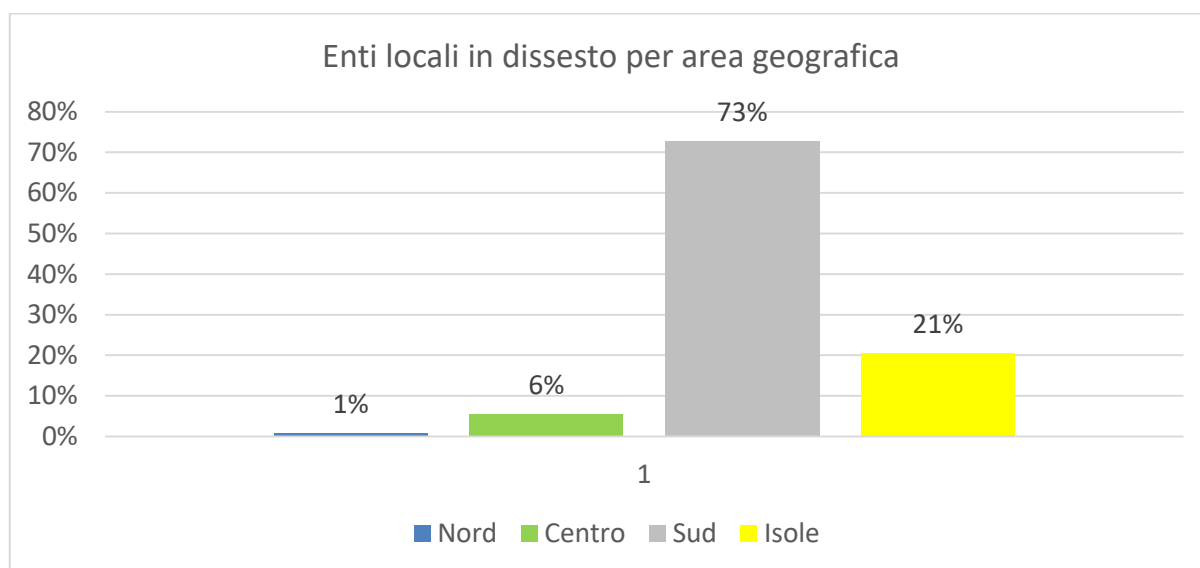
Ulteriori elementi di interesse vengono offerti dalla analisi dei dati della tabella n. 8 aggregati per area geografica (tabella n. 10 – grafico n. 18), poiché dall’osservazione della distribuzione territoriale si riscontra che il fenomeno, che interessa globalmente 11 regioni, è maggiormente concentrato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



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

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

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



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



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

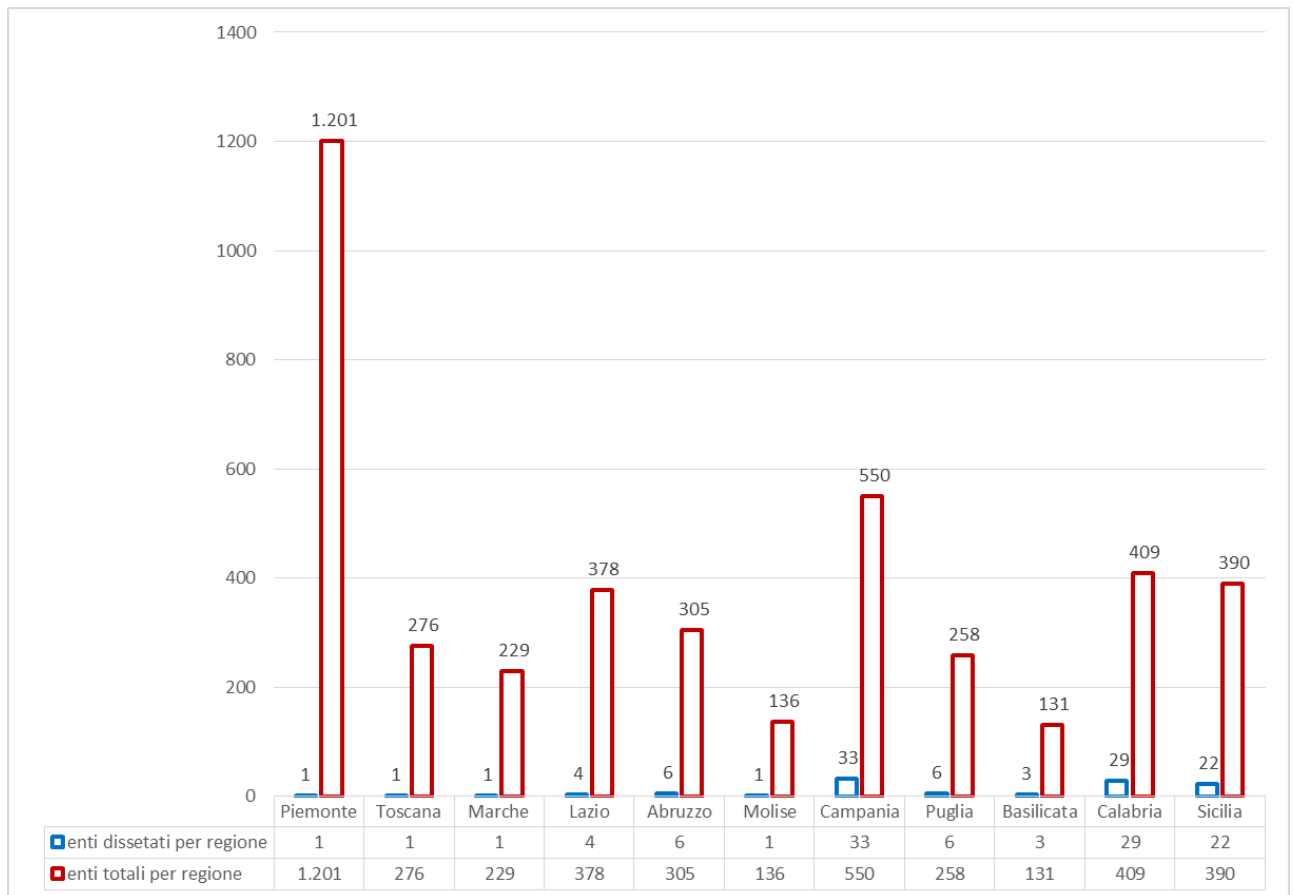
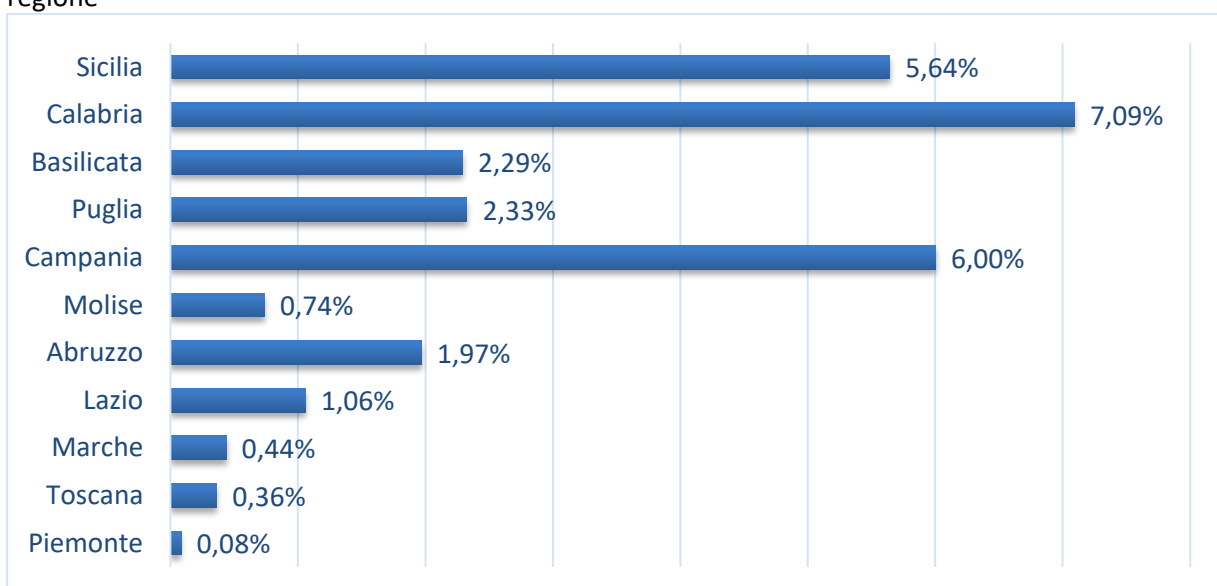


Grafico n. 20: enti locali in "dissesto" – rapporto percentuale n. enti in dissesto/n. totale enti per regione





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

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

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

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



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

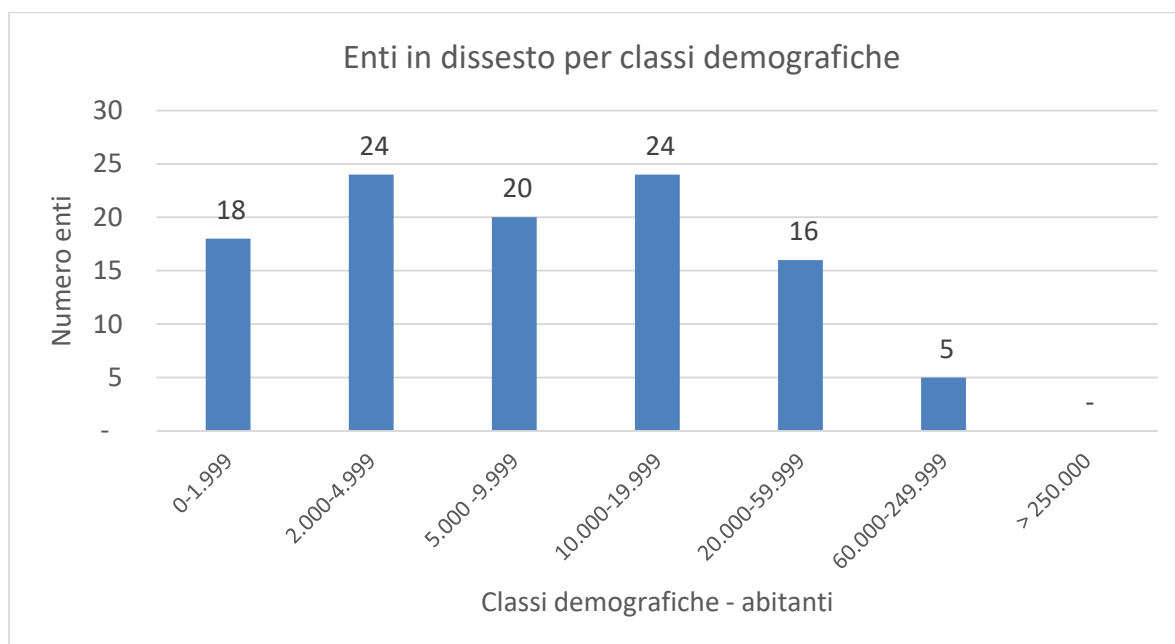
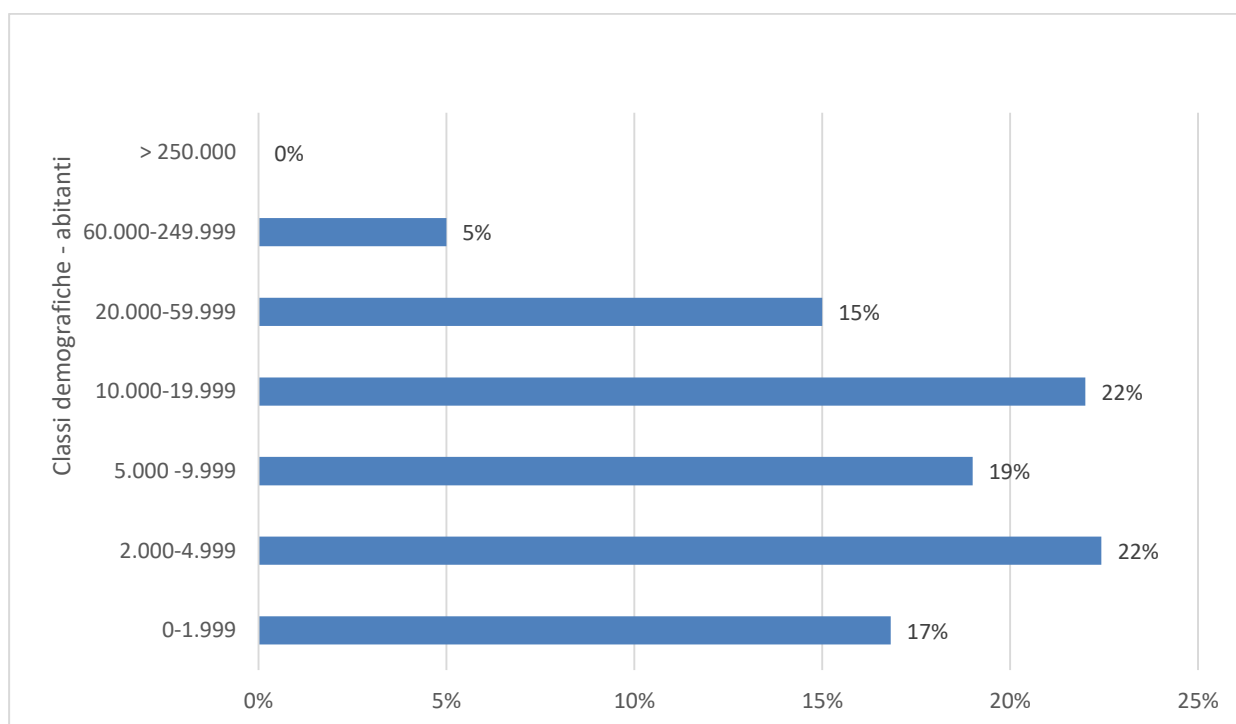


Grafico n. 22: percentuali enti locali in "dissesto" per classi demografiche





4. Conclusioni e proposte

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

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

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

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



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

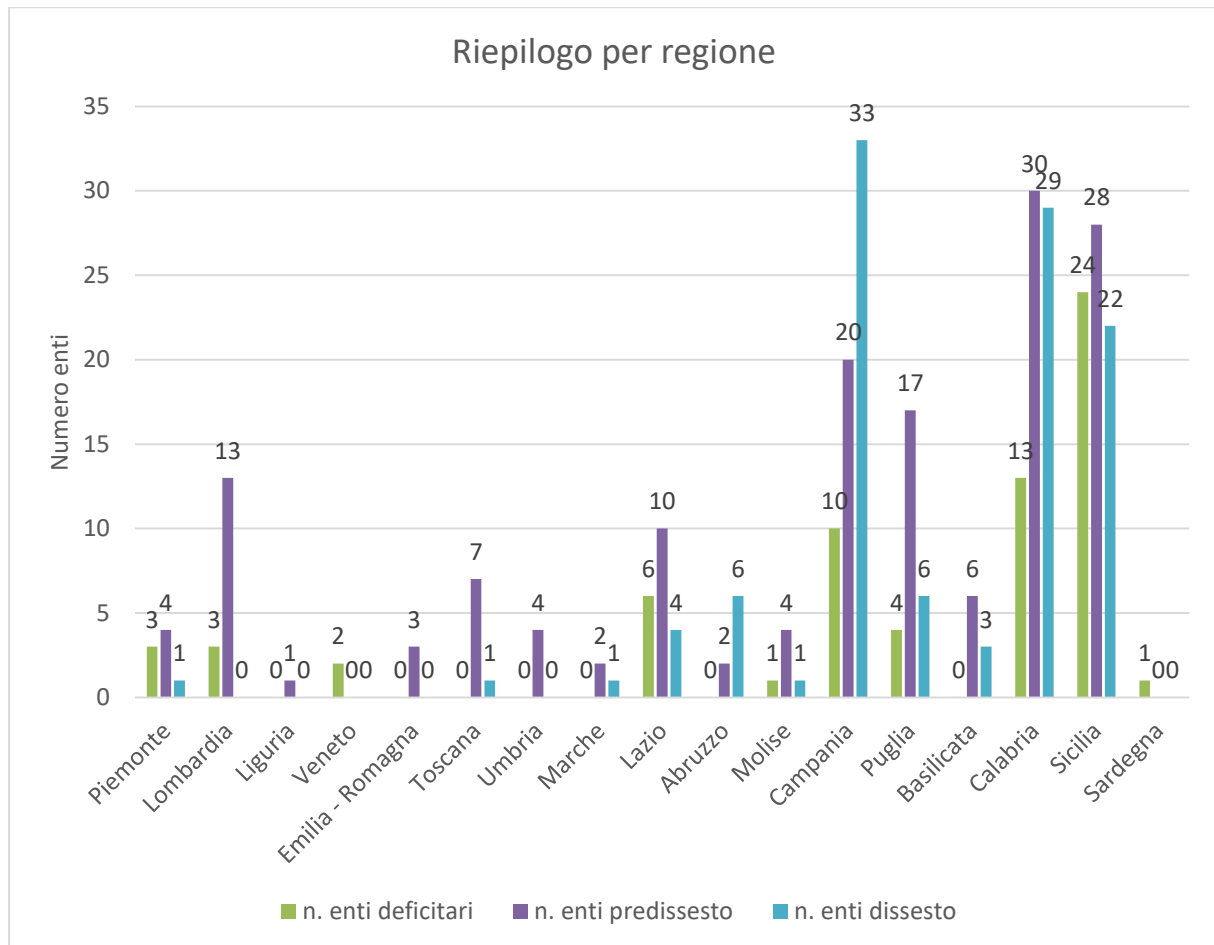


Tabella n. 13: situazioni di crisi riepilogate per tipologia e per area geografica

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



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

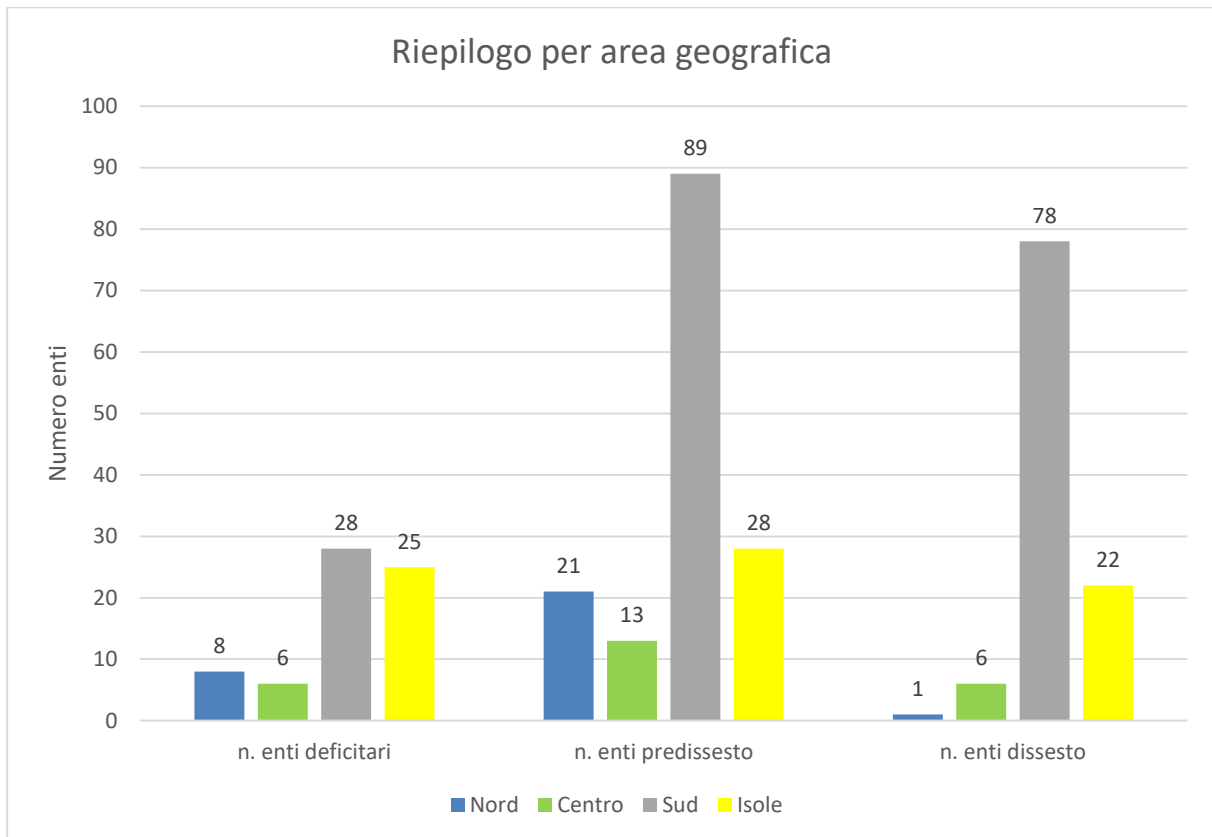
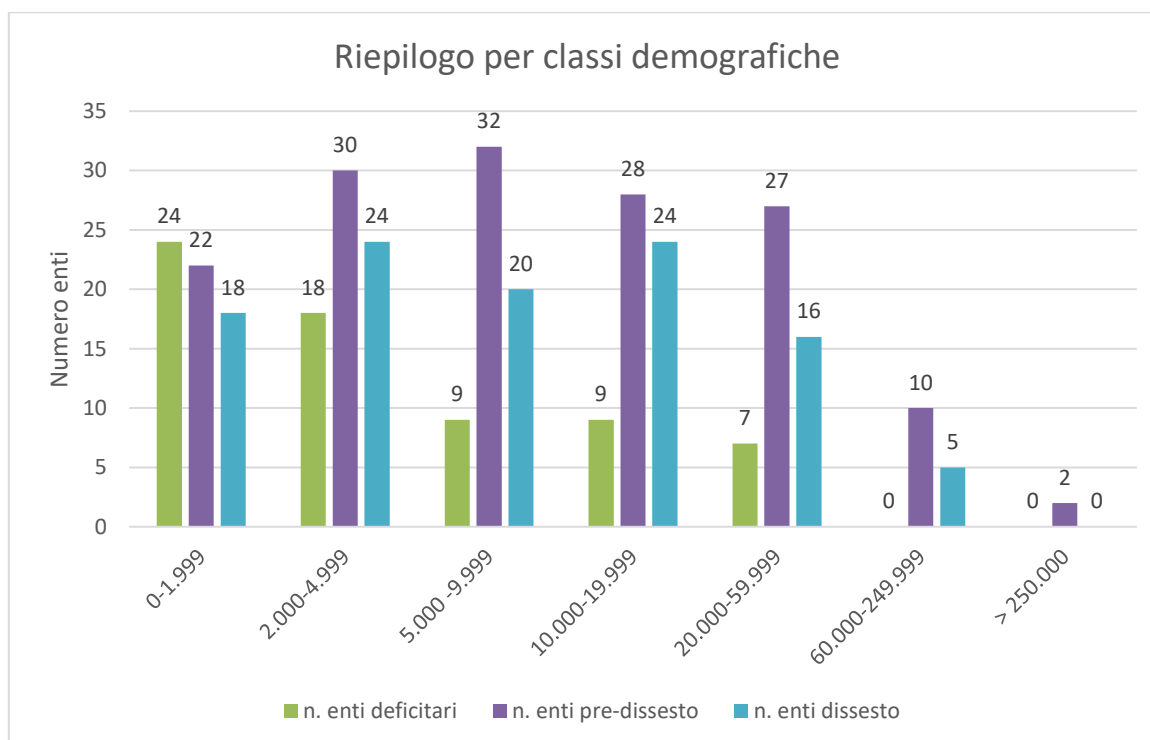


Tabella n. 14: situazioni di crisi riepilogate per classi demografiche

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



Grafico n. 25: situazioni di crisi per classi demografiche



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

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

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

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



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

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

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

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

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