



FONDAZIONE
FARMAFACTURING

03.2018

I Quaderni della Fondazione Farmafactoring

Le criticità dei comuni italiani:
un'analisi ricostruttiva.

Autori

Marcello Degni e Giaime Gabrielli

Direttore Scientifico Fondazione Farmafactoring

Vincenzo Atella

Introduzione

Osservare i comuni sotto il profilo delle criticità finanziarie fornisce un particolare caleidoscopio da cui è possibile, con una certa applicazione, ricavare molte immagini. Questo Quaderno, che è una sintesi aggiornata della più ampia ricerca tra Università Ca' Foscari e Ministero dell'interno sul tema, ne analizza molte e, in taluni casi, le censisce, indicando percorsi per lo sviluppo della ricerca.

I comuni sono gli enti territoriali di massima prossimità, i terminali più remoti del potere amministrativo dello Stato (gestiscono l'anagrafe e le liste elettorali) e, allo stesso tempo, il primo livello della democrazia rappresentativa.

Sono il luogo principe in cui si può approfondire la questione dei beni comuni, nel loro nesso con le funzioni fondamentali (Elinor Ostrom, 1984). L'economista, premio Nobel nel 2009, nel sostenere soluzioni alternative sia alla privatizzazione sia al forte ruolo d'istituzioni pubbliche e regole esterne, fonda la sua ricerca sulla possibilità di mantenere nel tempo regole e forme di autogoverno di uso selettivo delle risorse, sviluppando un approccio che esalta la riflessione sulla dimensione locale dell'organizzazione sociale¹.

I comuni sono un luogo privilegiato per lo sviluppo della democrazia cognitiva (Jurgen Habermas, 2013). Le esperienze partecipative più rilevanti hanno sempre espresso il loro baricentro nel livello locale². Da quel livello è necessario partire per radicare la democrazia cognitiva, quella dimensione, sostiene Habermas, per cui "i voti degli elettori devono derivare da un pubblico processo di formazione dell'opinione e della volontà" guidato "dal libero scorrere del pro e contro di opinioni, argomenti e prese di posizione"; un processo in grado di includere potenzialmente "tutti gli interessati", attraverso un dibattito trasparente con "eguali chance di partecipazione" e di produrre "risultati razionali". È forte il nesso di tutto ciò con il principio di sussidiarietà orizzontale espresso dall'articolo 118 della Costituzione per favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà" (si tratta in fondo della declinazione del rapporto tra governanti e governati). Come rileva la Ostrom nel richiamato saggio, in quasi la metà degli stati americani, "è consentito un tale grado di home rule (autonomia) per cui le comunità locali possono redigere esse stesse lo statuto relativo alla loro unità di governo".

I comuni sono anche un fertile terreno per indagare il nesso tra società e mercato. Infatti, anche nelle funzioni fondamentali esercitate dai comuni (intesi come momenti elementari di aggregazione) si possono ritrovare in controllo due "principi del comportamento non primariamente associati all'economia: la reciprocità e la redistribuzione" (Karl Polany, 1944). Entrambi questi aspetti caratterizzano gli enti di prossimità e rappresentano un interessante profilo di ricerca, per analizzare la tensione tra lo sviluppo in senso mercantile della società e la persistenza degli usi comuni.

I comuni sono i terminali più remoti del potere amministrativo dello Stato e, allo stesso tempo, il primo livello della democrazia rappresentativa.

¹ La Ostrom ha pubblicato nel 1984, su impulso della fondazione Olivetti, una ricerca sul governo locale negli Stati Uniti (scritta insieme a V. Ostrom e R. Bish). Dall'analisi emergono spunti molto interessanti, meritevoli di attualizzazione e approfondimento in relazione sia alla grande varietà e diversità di enti, da cui emerge un sistema organizzativo molto articolato ("cinquanta modi diversi, perché le leggi che riguardano il loro assetto derivano in sostanza da cinquanta costituzioni statali differenti e dalla legislazione successivamente approvata in ciascuno stato"), sia, di contro, alle significative analogie ("tutti gli Stati utilizzano tanto governi locali a vocazione generale quanto governi locali a vocazione specifica").

Una chiave di lettura del fenomeno

Al fine di capire meglio questi tre aspetti (beni comuni/funzioni fondamentali, processo decisionale cognitivo, nesso società/mercato), l'analisi della criticità finanziaria a livello comunale può fornire uno speciale punto di vista.

Il comune non può fallire o meglio, non può smettere di essere, perché svolge compiti essenziali per la comunità associata. Il crescente numero dei comuni entrati in dissesto finanziario richiama l'attenzione sulla natura della procedura d'insolvenza che, se per un verso è assimilabile al fallimento di un soggetto privato, non può, proprio per i motivi richiamati, pienamente dispiegarsi in questa direzione. Il rischio latente di questa possibilità peggiora notevolmente il sistema nel suo complesso: a fronte di una procedura concorsuale, aumenta la percezione del rischio sui comuni, con il conseguente innalzamento dei costi per il loro finanziamento. Il fallimento produce effetti anche sui creditori che, di conseguenza sono incentivati o ad astenersi dall'entrare in relazione con l'ente pubblico, o a caricare la prestazione di maggiori costi per anticipare ritorni decurtati e dilazionati nel tempo. Pensare alla diffusione del ricorso a procedure di dissesto per risolvere le criticità finanziarie dei comuni produce nel medio periodo, un aumento dei costi a carico della collettività. Il basso costo del denaro, condizione peraltro solo contingente, potrebbe favorire un approccio di questo tipo, ma si tratterebbe di una scelta dal corto respiro. Per ovviare agli squilibri è fondamentale una riorganizzazione strutturale del processo di gestione dei comuni e delle procedure d'insolvenza, che devono essere indirizzate al risanamento, ridefinendo il ruolo degli attori.

Le forti difficoltà finanziarie, registrate dai documenti di bilancio, fanno emergere, con evidenza, che si è alle prese con un manufatto complesso, che richiede stabilità; e poiché il fine ultimo della decisione di bilancio, in una società complessa è quello di comporre interessi diversi e fisiologicamente confliggenti (quindi un processo eminentemente politico, in cui azioni redistributive e scelte allocative trovano un punto di equilibrio), per uscirne serve un robusto processo cognitivo. Gli specialismi, la consistenza delle basi informative, le tecniche di valutazione degli obiettivi, sono gli attrezzi di uno strumentario fine con cui decifrare lo squilibrio, per rendere possibile la scelta consapevole del decisore e della comunità. Sotto questo profilo, di estremo interesse è lo studio delle discussioni, sintetizzate nelle deliberazioni dei consigli comunali raccolte nel data base che è stato realizzato con la ricerca.³ Il caleidoscopio mostra in questa lettura tutte le sfaccettature: ordini del giorno accorati; pareri che cambiano indirizzo in modo repentino; incomprensioni cristallizzate dall'approccio cartolare che informa molte procedure; distinzione non sempre chiara tra le competenze degli attori, ingarbugliata da una legislazione alluvionale e asistemica. Emerge l'esigenza di un deciso consolidamento delle basi informative, di un irrobustimento delle strutture amministrative dei comuni (in particolare nel settore

La criticità finanziaria dei Comuni: un fertile nesso per indagare le relazioni tra beni comuni e funzioni fondamentali e tra società e mercato.

Il fine ultimo della decisione di bilancio è quello di comporre interessi diversi e fisiologicamente confliggenti.

² Si veda sul punto Giovanni Allegretti, (2001), Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre, in: M. Carli (2001, a cura di), Il ruolo delle Assemblee elettive. Giappichelli Editore, Torino, vol. I, pp. 551- 579.

³ Nell'ambito della ricerca è stato realizzato un data base, costantemente aggiornato, rinvenibile sul sito del ministero dell'interno (<http://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-del-6-marzo-20189>) che rinvia, a sua volta, al sito di Ca' Foscari (http://www.cafoscari.eu/studi/public/elen_info.php).

della gestione dei tributi), di un'azione di formazione diffusa degli amministratori, dell'implementazione di processi partecipati strutturati (in particolare per le decisioni d'investimento).

La funzione redistributiva svolta dai comuni è fondamentale.

Rappresentano il principale rimedio a molte forme di disagio e svolgono assistenza fin dalla loro antichissima istituzione. Sono quindi strumenti particolarmente preziosi in una fase dello sviluppo caratterizzata da un netto incremento delle disuguaglianze⁴.

Reciprocità e redistribuzione, importanti fattori di separazione tra società e mercato, trovano nei comuni un luogo ideale. La criticità finanziaria, soprattutto se acuta, riduce drasticamente questa funzione, fino ad annullarla⁵.

Il quadro quantitativo del fenomeno della criticità finanziaria dei comuni italiani, tra dissesti e riequilibri, ha interessato complessivamente circa 800 enti (poco meno del 10% del totale) con una rilevante caratterizzazione rispetto alla distribuzione geografica. La stratificazione normativa intervenuta nel tempo ha determinato anche il crearsi di situazioni "ibride": enti che, al 31 dicembre 2017, hanno prima presentato richiesta di riequilibrio finanziario pluriennale e, in seguito, dichiarato il dissesto. Le ragioni di queste false partenze sono diverse (la principale è il diniego della corte dei Conti all'approvazione del Piano).

Più avanti si fornisce una rappresentazione puntuale del fenomeno.

Per sviluppare sistemi di controllo efficaci occorrono basi informative coerenti e trasparenti. Per questo la ricerca ha portato, come si è detto, alla costruzione di una banca dati, rilasciata sul sito del Ministero dell'interno, che sarà costantemente arricchita e aggiornata. La figura che segue riepiloga lo stato dell'arte (aprile 2018).

⁴ Si rinvia per tutti, sul tema, al lavoro di T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, 2014.

⁵ Un esempio in tal senso è la notizia riportata sul *Corriere della Sera* del 26 dicembre 2013. "Nella città che ospita i Bronzi di Riace e che presto diventerà Metropolitana, non esistono asili nido pubblici. Moltissime famiglie di Reggio Calabria vivono questa situazione sull'orlo della disperazione. Chi può permetterselo si affida al nido privato, pagando una retta mensile che si aggira sui 300-400 euro a bambino. Chi non ha queste possibilità ha una sola scelta: se non ci sono i nonni, abbandonare il lavoro per stare accanto alla prole. Fino a giugno 2012 le famiglie meno abbienti reggine potevano contare su due strutture pubbliche, quella di Archi e Gebbione, zone ad alta densità mafiosa. Centoventi posti in tutto a fronte di una domanda che sfiora le cinquemila richieste. I due asili a giugno del 2012 sono stati chiusi ufficialmente perché inagibili. Un terzo, nato per ospitare i figli dei dipendenti comunali, degli avvocati e cancellieri che frequentano il Centro Direzionale, ha chiuso i battenti la scorsa estate. Non c'erano più i soldi per la nuova convenzione. E così i venticinque bambini non hanno più un luogo per giocare".

2.306

documenti tratti da 154 Comuni in dissesto finanziario
e da 266 Comuni in procedura di riequilibrio

1.302

Documenti sui dissesti finanziari

1.004

Documenti sui riequilibri finanziari

117

Delibere
di dissesto

121

Decreti
di nomina
della OSL

65

Delibere di
adesione alla
procedura
semplificata

199

Delibere
di ricorso
alla
procedura

205

Piani
di riequilibrio
finanziario
pluriennale

29

Relazioni di
accompagnamento
al Piano

32

Piani
di estinzione
dei debiti

139

Delibere
di Ipotesi
di bilancio
riequilibrato

59

Delibere di
approvazione
del bilancio
riequilibrato

124

Pareri
dell'Organo
di revisione
finanziaria

201

Delibere
della Corte
dei Conti

250

Delibere
del CC di
approvazione
del Piano

L'esame delle criticità finanziarie dei comuni, non può non tenere conto della profonda evoluzione registrata, in tempi recenti, dalla governance della finanza pubblica. Sono tre i profili richiamati: la riforma costituzionale del 2012, relativa all'equilibrio del bilancio; il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, entrato "a regime" nel 2015, dopo una corposa sperimentazione; il processo di *accountability* del decisore, rafforzato, da ultimo, dalla nuova tipizzazione del bilancio realizzata, sotto il profilo normativo, con le innovazioni del 2016.

Lo squilibrio finanziario dei comuni ha una natura complessa, che si declina su due versanti: la separazione tra indirizzo politico e gestione, labile e, per certi aspetti, irrealizzabile; la problematicità dei controlli, interni ed esterni, da irrobustire e meglio precisare.

Il netto impulso all'omogeneità della riforma costituzionale del 2012 è un buon antidoto (e la riforma della legge rinforzata del 2016 ne accentua il profilo). Per l'intera pubblica amministrazione struttura, principi, contributo alla sostenibilità del debito e modi di allineamento tra entrate e spese sono raccolti in una fonte rinforzata, più stabile rispetto alla periodica composizione d'interessi confliggenti che caratterizza la decisione annuale di bilancio. Gli enti territoriali, Stato incluso, sono tenuti, in modo uniforme, all'equilibrio di bilancio.

I contorcimenti del patto di stabilità interno sono stati finalmente superati (dal 2016)⁶. Il vertice della piramide normativa è stato codificato e, se opportunamente implementato, potrà produrre un progresso rilevante nei processi decisionali di finanza pubblica.

Nella stessa direzione si muove il processo di armonizzazione dei bilanci, altro potente antidoto contro la degenerazione degli squilibri strutturali, se la fase di avvio sarà ben implementata e seguita. Lo strumentario normativo messo in campo dal processo di armonizzazione - che si fonda sui piani dei conti gemelli attivati, rispettivamente per le amministrazioni centrali e locali, dal regolamento 132 del 2013 e dal decreto legislativo 126 del 2014 - lascia intravedere alla base della piramide normativa, il cui vertice è dato dal richiamato sesto comma dall'articolo 81 della Costituzione, un testo unico delle norme contabili per l'insieme degli enti ricompresi nel comparto della amministrazioni pubbliche.

Un terzo antidoto per evitare le criticità finanziarie dei comuni è la responsabilizzazione del decisore di bilancio. Sotto questo profilo la nuova struttura del programma di spesa emersa dalla riforma del 2016, per cui questo è disegnato come aggregato "di spesa con finalità omogenea, diretto al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle missioni", cioè delle politiche pubbliche sulle quali è articolata la politica di bilancio, si muove nella direzione giusta. Il programma si articola, a sua volta, in azioni (articolazione che, auspicabilmente sarà trasposta anche nel sistema multilivello), accentuando l'enfasi sul risultato. A questo si aggiunge un controllo diretto sugli adempimenti del decisore che, in caso di danni cagionati per dolo o colpa grave, può essere escluso per dieci anni da ogni carica elettiva.

Separazione tra indirizzo politico e gestione e problematicità dei controlli: i due versanti su cui si declina lo squilibrio finanziario dei Comuni.

Tre antidoti contro la degenerazione degli squilibri strutturali.

⁶ Il Patto di stabilità interno, introdotto nel 1999 con l'introduzione della moneta unica, è stato disciplinato attraverso la legge finanziaria (dal 2009 di stabilità), strumento per definizione congiunturale, finalizzato alla realizzazione della manovra di finanza pubblica. Lo strumentario del Patto è stato quindi più volte modificato nel corso degli anni, per dare soluzione a problemi specifici, e ciò ha prodotto grande (e non sempre razionale) stratificazione normativa.

Le molteplici ragioni dello squilibrio finanziario sono ampiamente analizzate; il ragionamento è focalizzato sull'impianto normativo dei diversi istituti, in cui dai casi specifici si ricavano indicazioni metodologiche per una loro riforma. Dall'analisi puntuale emerge che il più rilevante elemento che consente di scoprire la criticità resta l'alternanza del decisore. In molti casi l'operazione trasparenza che segue al cambio del policy maker, mostra ciò che l'azione di controllo non era riuscita a vedere (e il controllo si attiva ex-post per mettere a fuoco la dimensione dello squilibrio).

Ciò stimola due considerazioni. Il sistema democratico, nonostante le vischiosità che lo affliggono, continua a svolgere la funzione di marea che ripulisce la laguna. Il sistema dei controlli, soprattutto quelli interni, deve essere potenziato e ripensato. Su questo secondo aspetto il legislatore ha indicato una possibile strada, con l'inserimento nell'art. 147 del TUEL della possibilità che "più enti locali possano istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento". Si tratta di un'intuizione da coltivare, rafforzandola magari con una cabina di regia nazionale, per centrare due obiettivi essenziali per il potenziamento del controllo interno: una massa critica sufficiente per sviluppare la necessaria competenza e capacità di analisi; un'autonomia dal policy maker, che la contiguità con la amministrazione di appartenenza necessariamente comprime. In questo modo - sviluppando procedure, metodologie, indicatori -potranno essere colmate le attuali lacune, riscontrabili in molti comuni, anche di media dimensione. In questo modo potrebbe essere meglio coordinato il rapporto con gli intermediari finanziari, che svolgono un'utile funzione nel coadiuvare i comuni al rispetto dei tempi di pagamento. Il ritardo nei pagamenti è un forte elemento di criticità dei comuni, segnale di squilibrio strutturale. Per fronteggiare questo problema sono stati approntati numerosi strumenti (la piattaforma per la certificazione del credito, il sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, SIOPE, di cui è stata predisposta una nuova versione "plus", che consentirà di ordinare incassi e pagamenti al proprio tesoriere o cassiere utilizzando esclusivamente ordinativi informatici emessi secondo lo standard definito).

La questione dei controlli fa emergere dalla ricostruzione cinque considerazioni. Prima. In Italia non esiste, a oggi, un sistema organico di controlli sugli enti locali e, tanto meno, su quelli in situazione di sofferenza finanziaria. Seconda. L'approccio ai controlli è più attento alla legittimità che all'efficacia dell'azione amministrativa. Terza. È necessario rifornire il sistema dei controlli di competenze tecniche anche diverse da quelle giuridiche, per affrontare meglio la complessità. Quarta. È necessario integrare meglio controllo interno ed esterno. Quinta. È necessario rispettare, nell'esercizio del controllo, le prerogative degli enti territoriali.

La grande crisi finanziaria ha inciso anche sul sistema dei controlli, riportando in qualche modo quello della corte dei conti all'antica natura di sindacato economico-giuridico sulla gestione del denaro pubblico e

Il sistema democratico continua a svolgere la funzione di marea che ripulisce la laguna.

Alcune considerazioni sulla questione dei controlli.

sugli apparati che vi sono preposti. Questa torsione esogena ha anche riempito il vuoto lasciato dalla scarsa implementazione del controllo collaborativo dal momento della sua introduzione nell'ordinamento. Le ragioni delle difficoltà di mettere a fuoco le famose tre "e" sono essenzialmente due. La prima, di carattere generale è data dalla presenza nelle pubbliche amministrazioni di una *X-efficiency*, (Harvey Leibestein, 1966), che impedisce la trasposizione meccanica di regole privatistiche; la seconda, specifica del sistema italiano, è il forte attaccamento della cultura amministrativa alla logica dell'adempimento rispetto a quella del risultato.

Il problema "di rendere giuridici i parametri numerici dei bilanci" resta attuale e, in questo quadro il controllo di legittimità-regolarità assume un rilievo importante, per valorizzare il bilancio come bene pubblico. Il vaglio puntuale e motivato, a valle del quale è espressa una decisione, svolge una funzione di decodificazione delle politiche pubbliche, elemento essenziale della democrazia cognitiva. Per questo è necessario analizzare la differenza tra "il programmato e il realizzato" ed esprimere su questo un giudizio, evitando l'appiattimento che può essere indotto da eccessive standardizzazioni (peraltro utili per una valutazione di sintesi).

Una sintesi tra questi due fuochi è possibile. Dal miglioramento dell'approccio procedurale che senza confusioni, e correggendo dove si è segnato il passo, deve individuare con precisione i compiti di ciascun attore, attuatore e controllore, si deve ricomporre l'aporia tra collaborazione, di cui è forte il bisogno nei comuni, e decisione, che diventa sempre più complessa e veloce.

La questione delle funzioni fondamentali dei comuni e i poteri sostitutivi è cruciale. L'esame delle origini mostra le analogie con l'oggi e, più di ogni altra considerazione, ci illumina sul carattere fondamentale delle funzioni che gli enti di prossimità svolgono nei confronti delle rispettive comunità. Il confronto tra gli elenchi che il legislatore ha definito dalla fine dell'Ottocento a oggi mostra anche la difficoltà intrinseca di definire queste funzioni. Si tratta di un esercizio cui il legislatore si è dedicato più volte nel periodo repubblicano, senza giungere a una specificazione compiuta (la Carta delle autonomie). Un problema aperto che va risolto perché s'intreccia con quello della definizione dei livelli essenziali, entrambi ascritti al legislatore nazionale. I livelli essenziali sono la misura delle funzioni fondamentali. Senza la definizione delle seconde non si possono mettere a fuoco i primi, che rappresentano il vero punto critico del federalismo fiscale. I livelli essenziali sono stati sviluppati con l'indicazione di fabbisogni e costi standard che rappresentano un prezioso lavoro di analisi per l'individuazione delle pratiche ottimali di organizzazione delle attività dei comuni, anche se è criticabile l'approccio nozionale con cui si vorrebbero collegare risorse e risultati conseguiti. Se le funzioni fondamentali devono rappresentare la dotazione funzionale tipica di ciascun ente costituzionalmente garantito, si pone il problema della

Il problema "di rendere giuridici i parametri numerici dei bilanci" resta attuale.

I livelli essenziali sono la misura delle funzioni fondamentali.

dimensione ottimale per il loro esercizio. In altre parole se fabbisogni e costi standard rappresentano la misura delle funzioni fondamentali, la dimensione ottimale ci indica il modo per offrirle con maggiore efficacia ed efficienza. Si tratta di un problema reale. Tutti gli studi sulle performance delle amministrazioni pubbliche indicano che, sotto la soglia dei 10.000 abitanti, si producono diffusi livelli d'inefficienza e il settanta per cento dei comuni italiani ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

In conclusione alcune proposte per una riforma degli istituti. In primo luogo devono procedere e trovare consolidamento i processi strutturali destinati a togliere spazio alla formazione di squilibri finanziari: l'armonizzazione dei bilanci, la riorganizzazione istituzionale (maggiore correlazione tra dimensione e funzioni), il consolidamento di forme di autonomia impositiva e certezza di risorse che consentano un'adeguata programmazione e controllo dei cittadini.

Con riferimento specifico alle modalità con cui trattare le criticità finanziarie vanno affrontate due questioni di carattere generale: la eccessiva lunghezza dei tempi (che nel caso del riequilibrio è stata, con la legge di bilancio per il 2018, addirittura accresciuta fino a venti anni) e la concentrazione territoriale del fenomeno (che suggerisce un trattamento ad hoc, con procedure d'incisiva assistenza finanziaria e organizzativa). La seconda questione travalica la pur necessaria riorganizzazione dello strumentario della gestione e del controllo e investe direttamente la sfera del policy maker che deve implementare, sull'esempio della governance europea, percorsi adeguati per gestire l'emergenza finanziaria.

La disciplina del riequilibrio finanziario potrebbe essere migliorata con una ridefinizione del ruolo dei soggetti chiamati a governarla (Corte dei conti e ministero dell'interno), ripartendo meglio l'azione d'impulso (approvazione/diniego), con quella di controllo (rispetto del Piano). Volgendo lo sguardo al Titolo VIII del TUEL nel suo insieme si possono individuare utili percorsi di razionalizzazione. Si tratta di superare il carattere minuzioso, quasi regolamentare, della attuale normativa, lasciando alla legge i principi generali e delegando al regolamento la parte applicativa della materia. Di semplificare le procedure, superando l'attuale distinzione e la stessa espressione "dissesto finanziario", da sostituire con una figura politicamente meno negativa, che agevoli i comuni ad attivare la procedura e non si rifletta negativamente sulla considerazione dell'ente da parte dei soggetti esterni. La riduzione dei tempi e dei costi potrebbe essere conseguita attraverso una revisione della figura dell'OSL (aumentandone il tasso tecnico, da conseguire attraverso l'istituzione di uno specifico albo dei soggetti destinati a svolgere funzioni di gestione e controllo nell'ambito della procedura di liquidazione). Si potrebbe in alternativa attribuire all'OSL la qualifica di ente pubblico permanente (o autorità indipendente) per accentuare le sue caratteristiche di tecnicità e autonomia funzionale.

La nuova procedura di riorganizzazione finanziaria potrebbe prevedere

Alcune proposte per una riforma degli istituti esistenti per la risoluzione delle criticità finanziarie.

istituti mutuati dalla nuova legge fallimentare (legge 155 del 2017), quali segnali di allerta, di composizione assistita della crisi, di concordato. È poi cruciale coordinare questa procedura con la corrispondente disciplina delle società e degli organismi partecipati, anch'essa recentemente rinnovata (decreto legislativo 175 del 2016). Infine il nuovo sistema deve trovare robusto inquadramento in un sistema di audit standardizzato fondato sugli indicatori da cui deve discendere un vero e proprio modello di predizione degli squilibri.

Superare le criticità finanziarie dei comuni e, soprattutto, implementare un sistema che renda possibile un tempestivo intervento per evitare che divengano strutturali, è molto importante. Questo perché il bilancio dei comuni è funzionale a rappresentare le risorse disponibili e le scelte effettuate "come sono state presentate all'elettore, come sono state programmate, come sono state realizzate". Se quindi da una parte non può essere consentita allo Stato una riduzione a cascata delle risorse "che scende secondo i rami delle relazioni finanziarie"⁷ fino ai comuni, dall'altra è necessario potenziare un sistema capace, nello stesso tempo, di aiutare chi chiede collaborazione e colpire comportamenti elusivi.

Intervenire tempestivamente per superare le criticità finanziarie.

⁷ Aldo Carosi, La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti, in Rivista AIC numero 4 del 2017.

Una sintesi quantitativa del fenomeno della criticità finanziaria

Il quadro d'insieme che emerge dal complesso dei dissesti e dei riequilibri attivati fino ad oggi (31 dicembre 2017) è particolarmente interessante: sono, come si è detto, oltre ottocento i Comuni che dal 1989 a fine 2017 sono stati interessati da rilevanti criticità finanziarie che hanno determinato il ricorso all'istituto del dissesto piuttosto che del riequilibrio finanziario pluriennale: si tratta del 10% del totale degli enti locali su scala nazionale con una rilevante caratterizzazione rispetto alla distribuzione geografica (vedi Figura 1). La stratificazione normativa intervenuta nel tempo ha determinato anche il crearsi di situazioni "ibride": sono, infatti, 67 gli enti che, al 31 dicembre 2017, hanno prima presentato richiesta di riequilibrio finanziario pluriennale e, successivamente, dichiarato il dissesto.

Tra 1989 e 2017, oltre 800 Comuni interessati da criticità finanziarie.

Figura 1. Distribuzione del numero di Comuni in dissesto (1989-2017) e in riequilibrio pluriennale (2012 - 2017) per regione



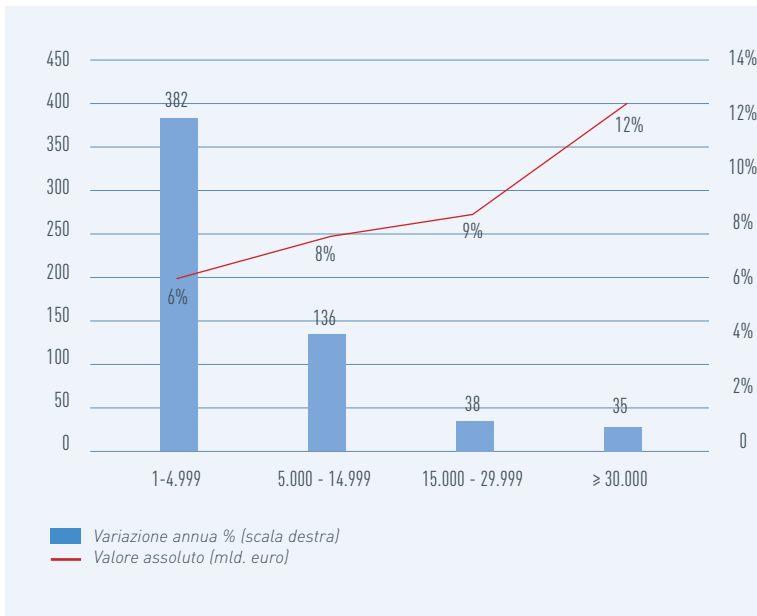
2.1 I casi di dissesto

L'articolo 25 del decreto legge n. 66 del 1989 ha introdotto la procedura di dissesto nell'ordinamento giuridico italiano per rispondere alle crescenti criticità finanziarie degli enti locali. I Comuni che hanno fatto ricorso alla procedura del dissesto dall'anno della sua introduzione alla fine del 2017 sono 553: circa il 7% sul totale dei Comuni italiani.

Per alcuni Comuni l'esperienza non è rimasta isolata: sono, infatti, 38 gli enti cd. «recidivi», ovvero che, nel lasso di tempo considerato, hanno sperimentato più di un ricorso alla procedura del dissesto, di cui uno, addirittura, per il quale si è determinata una situazione di «dissesto nel dissesto»⁸. La distribuzione dei dissesti presenta una forte caratterizzazione geografica ed evidenzia la presenza di una "questione meridionale": l'82% delle procedure di dissesto (487) è relativo a Comuni del Sud Italia, l'11% a Comuni del Centro Italia e, infine, appena il 7% a Comuni del Nord. Particolarmente rilevante, da questo punto di vista, la distribuzione per regione: sono praticamente 4 su 10 (171) gli enti locali che in Calabria hanno fatto ricorso almeno una volta alle procedure di dissesto (di cui 13 «recidivi»), mentre sono 1 su 4 (151) in Campania (di cui 13 «recidivi»). Seguono, più distanziate,

Oltre 500 Comuni, dal 1989 al 2017, hanno dichiarato dissesto: l'82% appartiene a regioni meridionali.

Figura 2. Distribuzione delle procedure di dissesto per numero di abitanti del Comune in classi (1989 - 2017): valori assoluti (barre - scala di sinistra) e percentuali sul totale dei comuni della classe (linea - scala di destra)



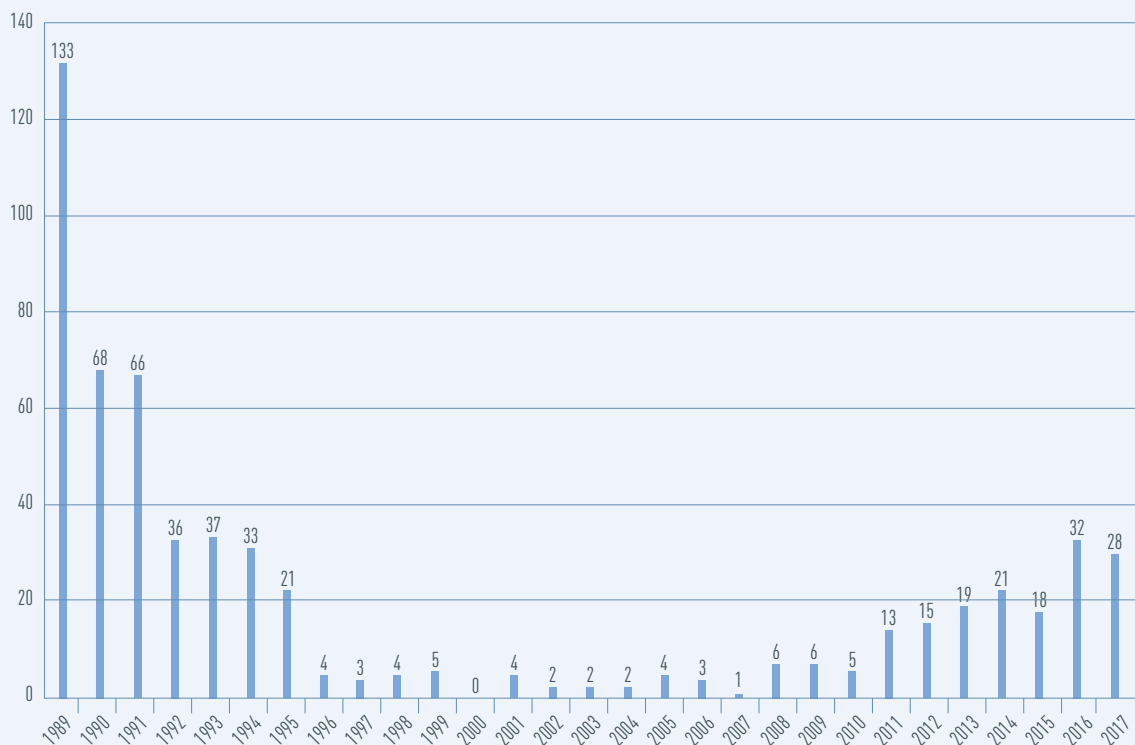
⁸ Si tratta del comune di Cirò Marina, che aveva dichiarato il dissesto finanziario nel 2012, e che ha fatto nuovamente ricorso alla procedura nel 2016, senza però aver chiuso la procedura avviata quattro anni prima.

Sicilia (54 enti) e Puglia (44). Fra i territori più virtuosi, le regioni autonome del Nord Italia, nelle quali non si è registrato alcun caso di dissesto in quasi trent'anni, e diverse altre regioni per le quali si registrano meno di una decina di casi, molti dei quali anche datati nel tempo (Veneto, Sardegna, Umbria, Liguria, Toscana, Marche, Emilia-Romagna). L'analisi per classe dimensionale dei Comuni evidenzia una chiara relazione con il numero degli abitanti: se, da un lato, è vero che 382 procedure di dissesto hanno riguardato Comuni sotto i 5.000 abitanti (6% del totale), è altrettanto evidente (vedi Figura 2) che la percentuale di Comuni finiti in dissesto cresce all'aumentare della popolazione residente nel Comune ed è quasi doppia nei Comuni con più di 30.000 abitanti (12% del totale).

Come si vede nella figura che segue, nello sviluppo temporale dei dissesti dal 1989, la modifica del Titolo V della Costituzione (che vieta l'indebitamento degli enti territoriali per sostenere spese correnti) ha

La percentuale di Comuni finiti in dissesto cresce all'aumentare della popolazione residente.

Figura 3. Andamento storico Enti in dissesto (1989-2017)



rallentato il ricorso alla procedura di dissesto a causa del venir meno della possibilità di utilizzare il mutuo a carico dello Stato. Dal 2001 si riscontra invece uno stallo per la scarsa convenienza nell'attivare una procedura.

Per rimuovere l'evidente stallo, nel tempo, sono state approvate misure che stanziavano risorse a vantaggio delle masse passive dei comuni in dissesto. La tabella che segue le riepiloga.

600.000€ annui	per il triennio 2004-2006 - art. 4, c. 208, della legge 650/2003 che ha modificato il c. 15 dell'art. 31 della legge 289/2020, per gli enti che hanno dichiarato il dissesto dall'entrata in vigore della legge costituzionale fino al 31/12/2003 (n.5 enti);
4 M€ annui	per gli esercizi finanziari 2006, 2007 e 2008 - art. 4 Legge n. 8/2006 della Regione Sicilia, per gli enti siciliani che hanno dichiarato il dissesto entro il 31/12/2005 (n. 3 enti);
150 M€	art. 24 del D.L. 159/2007 per i comuni che hanno deliberato il dissesto successivamente al 31/12/2002 e fino alla data di entrata in vigore del Decreto (3/10/2007) [contributo effettivo di 140 M€ in quanto 10 M€, ai sensi dell'art. 40, c.4, del D.L. 248/2007, sono stati destinati agli enti ex art. 268 bis e ter del TUOEL (n. 11 enti, compresi 2+3 di sopra);
5 M€	art. 40, c. 3-bis del D.L. 248/2007. di integrazione dell'art. 24, per i soli enti che hanno deliberato il dissesto tra il 30/6/2011 e il 31/12/2002 (n.3 enti);
2 M€	art. 14, c. 14ter, D.L. 78/2010, per la Provincia di L'Aquila (n.1 ente);
25 M€ annui	art. 3bis, D.L. 174/2012 contributo dal 2012 al 2016 incremento massa attiva (n. 101 enti);
20 M€	art. 3, c. 5bis, D.L. 174/2012 solo per l'anno 2012, anticipazione di liquidità per i pagamenti in sofferenza ai comuni in dissesto nel 2012 (n. 5 enti).

Tra essi spiccano i 150 milioni di euro previsti dall'art. 24 del decreto legge 159/2007 per i comuni che avevano deliberato il dissesto dopo il 31 dicembre 2002 e fino al 3 ottobre 2007. Il contributo effettivo, in realtà, è stato di 140 milioni, perché 10 milioni, ai sensi dell'art. 40, c. 4, del decreto legge 248/2007, sono stati destinati ad altri undici enti dissestati con particolari caratteristiche.

A questa rilevante misura, se ne sono aggiunte le altre, minori, tra cui quella prevista dall'articolo 3 bis, del decreto legge n. 174/2012, che dal 2012 al 2016 ha stanziato un contributo come incremento della massa attiva di circa 25 milioni di euro annui, di cui hanno beneficiato, talvolta per più di un anno, 101 enti.

Tali risorse, distribuite con criteri che hanno privilegiato gli enti medio-piccoli, sono state determinanti per pervenire ad una chiusura della liquidazione che, diversamente, non sarebbe stato possibile effettuare.

A questa misura, in parallelo, si è affiancato un altro efficace intervento, che ha dispiegato la sua utilità specie nei confronti dei

Approvate, dal 2003 in avanti, numerose misure che stanziavano risorse a vantaggio delle masse passive dei comuni in dissesto.

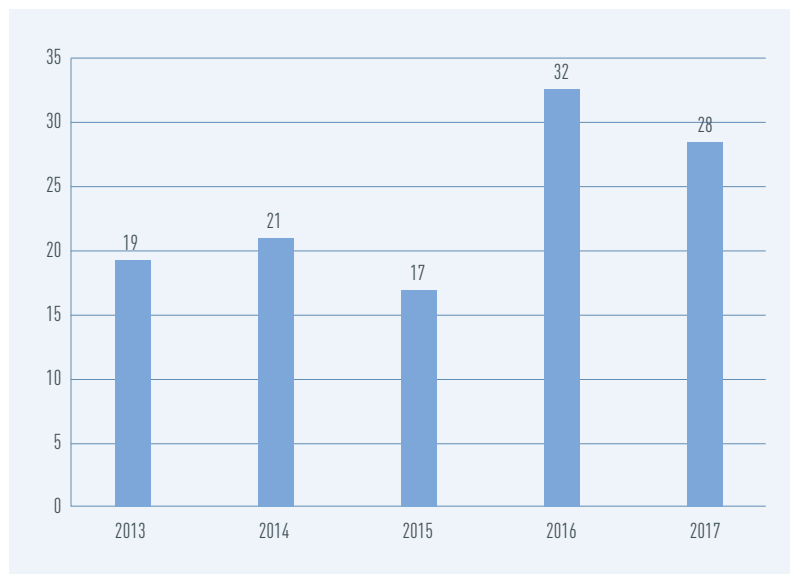
comuni dissestati medio-grandi, ovvero l'anticipazione di liquidità di 300 milioni di euro, per l'anno 2014, finanziata nell'ambito dei fondi stanziati con il decreto legge n. 35 del 2013, cosiddetto "paga debiti", indirizzata agli enti locali in dissesto finanziario dal 1° ottobre 2009 al 6 giugno 2013, che hanno aderito alla procedura semplificata. Quest'anticipazione, da destinare all'incremento della massa attiva della gestione liquidatoria, secondo le previsioni di cui all'articolo 33 del decreto legge n. 66/2014, convertito con legge n. 89/2014, ha interessato 33 enti che hanno potuto disporre di ulteriori risorse liquide per le proposte transattive.

Il riscontro positivo sull'efficacia di questa misura ha indotto il legislatore ad un secondo intervento, stavolta strutturale, che ha messo a disposizione 150 milioni di euro annui dal 2016 al 2020, per gli enti locali in dissesto finanziario (con procedura semplificata) dal 1° settembre 2011 al 31 dicembre 2019, come anticipazione di liquidità da destinare sempre all'incremento della massa attiva della gestione liquidatoria, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legge n. 113/2016, che ha coinvolto, al momento, ben 46 enti.

Gli enti in dissesto in questo momento, cioè quelli all'interno dell'arco temporale quinquennale dall'anno finanziario di riferimento, è esteso. Dal grafico che segue, risulta come nel quinquennio 2014-2017, sono ben 117 i comuni in dissesto, con una crescita molto preoccupante del ricorso alla procedura nell'ultimo biennio.

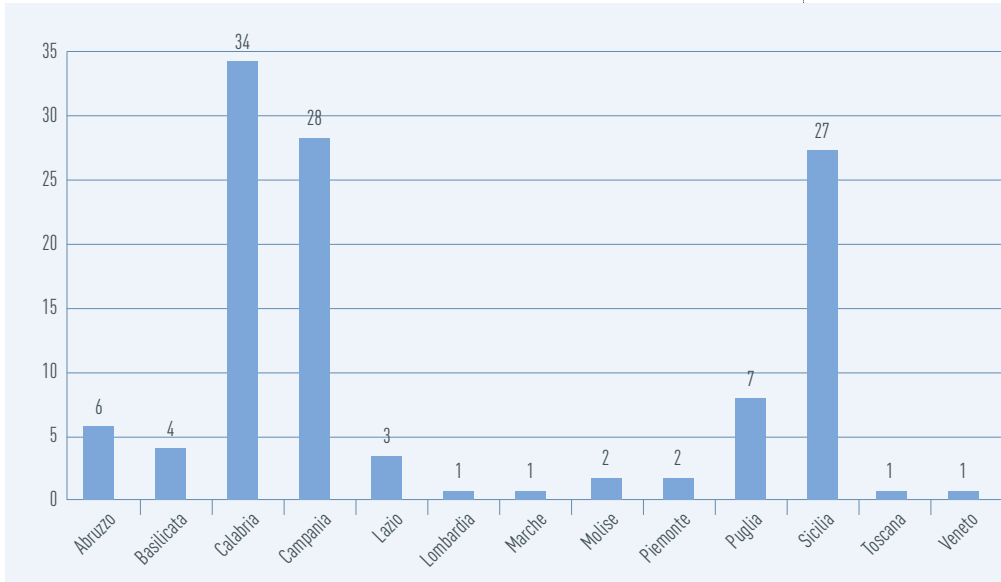
117 i dissesti avviati tra 2013 e 2017.

Figura 4. Enti in dissesto per anno di approvazione della relativa delibera (2013-2017)



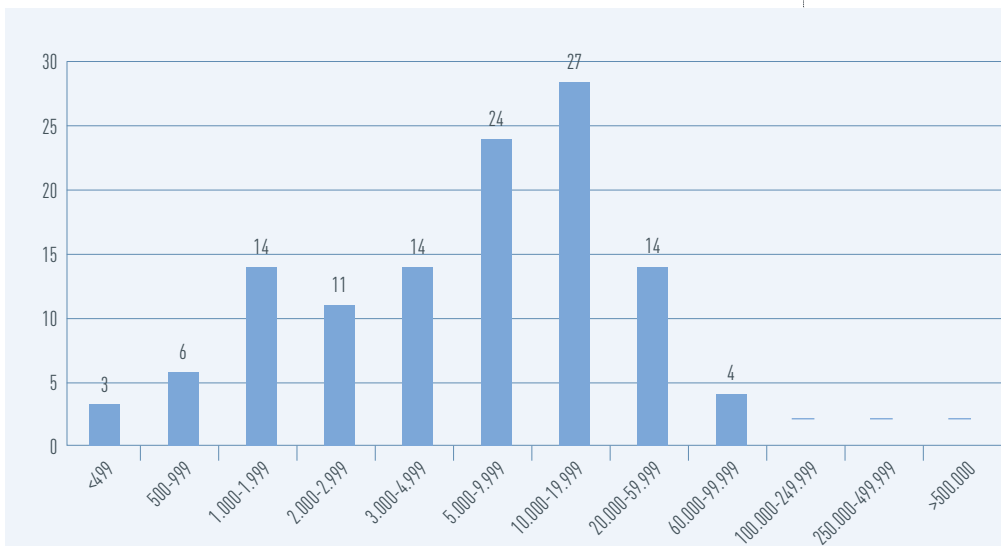
Si tratta di più dell'1 per cento dei Comuni, dei quali il 76% è collocato in tre regioni (Campania, Calabria e Sicilia), come mostra chiaramente il grafico che segue.

Figura 5. Enti attualmente in dissesto per regione (2013-2017)



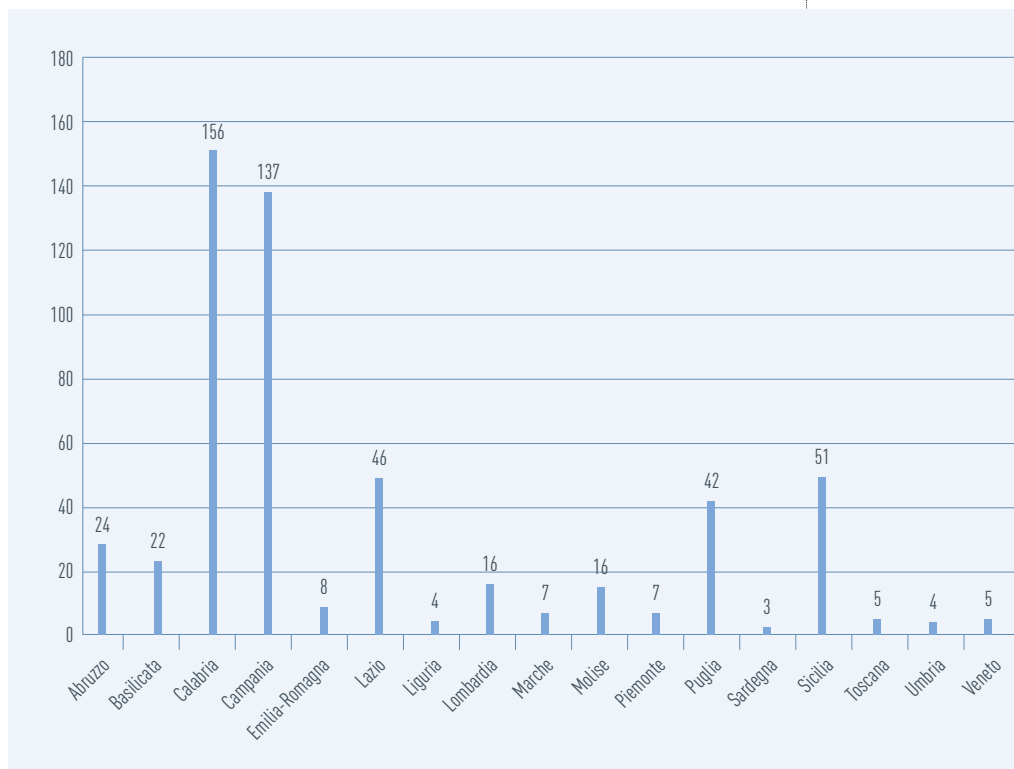
È evidente la presenza, in alcune regioni, di criticità strutturali molto rilevanti. La distribuzione per fasce demografiche riportata nel grafico 6, mostra che i comuni più a rischio sono quelli tra 5.000 e 20.000 abitanti.

Figura 6. Enti attualmente in dissesto per fascia demografica (2013-2017)



Per completare la rappresentazione statistica del fenomeno, è interessante notare anche la distribuzione regionale degli enti dissestati dall'introduzione della procedura (1989).

Figura 7. Enti che hanno avviato la procedura di dissesto per regione (1989-2017)



Sono ben 553 Comuni, il 7% del totale nazionale, ma il dato rapportato a ogni singola regione, mostra una punta di quasi il 40 % in Calabria e del 28% in Campania.

2.2 I casi di riequilibrio

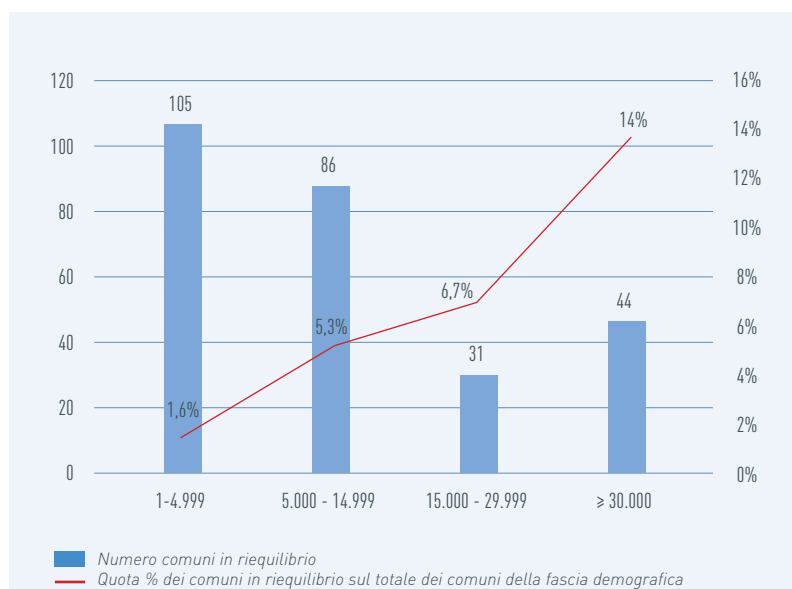
Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto l'istituto del riequilibrio pluriennale. Nonostante la sua recente introduzione, a fine 2017, sono già 266 i Comuni che ne hanno fatto richiesta: circa il 3% del totale. In particolare, sono 74 gli enti che hanno reiterato la richiesta per più di un anno (rimodulando il Piano) e, al momento, 89 (30%) gli enti che hanno visto approvato dalla Corte di Conti il piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato. Anche la distribuzione

Dalla sua introduzione nel 2012, e sino a fine 2017, 266 Comuni hanno avviato la procedura di riequilibrio finanziario.

delle richieste di riequilibrio pluriennale presenta una marcata caratterizzazione geografica e conferma la presenza di una “questione meridionale”, seppure con qualche elemento di diversità rispetto al quadro precedente: il 74% Comuni in riequilibrio pluriennale (196) è relativo a enti locali del Sud Italia, il 13% a enti locali del Centro Italia e la stessa percentuale a enti locali del Nord. In testa alla classifica troviamo gli enti locali della Sicilia (56), seguiti da quelli della Calabria (54), della Campania (38) e, infine, della Puglia (24). Fra i territori più virtuosi, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Valle d’Aosta e Sardegna, nei quali non si è registrata alcuna richiesta di procedura di riequilibrio finanziario nei primi cinque anni dalla sua introduzione, e diverse altre regioni per le quali si registrano meno di una decina di casi (Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Abruzzo, Marche, Piemonte e Toscana). L’analisi per classe dimensionale dei Comuni conferma anche in questo caso la chiara relazione con il numero degli abitanti: se, da un lato, è vero che 105 richieste di riequilibrio pluriennale sono relative a Comuni sotto i 5.000 abitanti (1,6% del totale) e 89 a Comuni con una popolazione compresa fra i 5.000 e i 15.000 abitanti (5,3%), è ancora più evidente rispetto al caso precedente (vedi Figura 8) che la percentuale di Comuni che hanno presentato richiesta di riequilibrio pluriennale cresce all’aumentare della popolazione residente ed è quasi dieci volte superiore nei Comuni con più di 30.000 abitanti (14,0%).

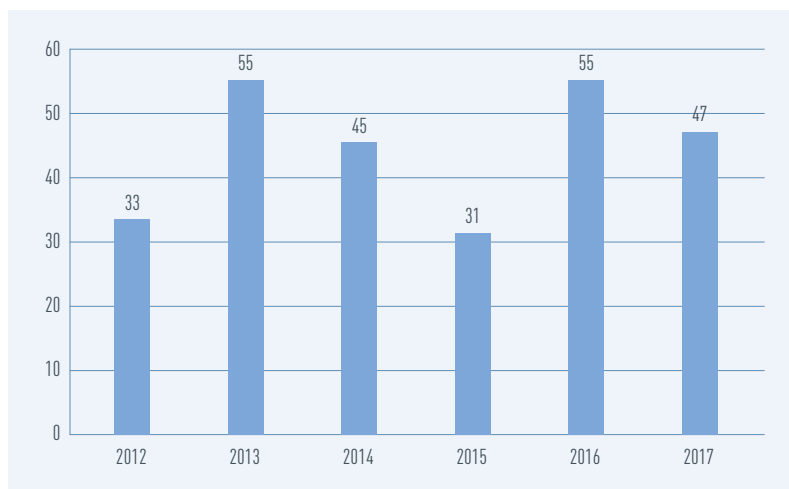
Forte concentrazione dei riequilibri nelle regioni meridionali ma maggiore diffusione nazionale rispetto ai dissesti.

Figura 8. Distribuzione delle procedure di riequilibrio per numero di abitanti del Comune in classi (2012 - 2017): valori assoluti (barre - scala di sinistra) e percentuali sul totale dei comuni della classe (linea - scala di destra)



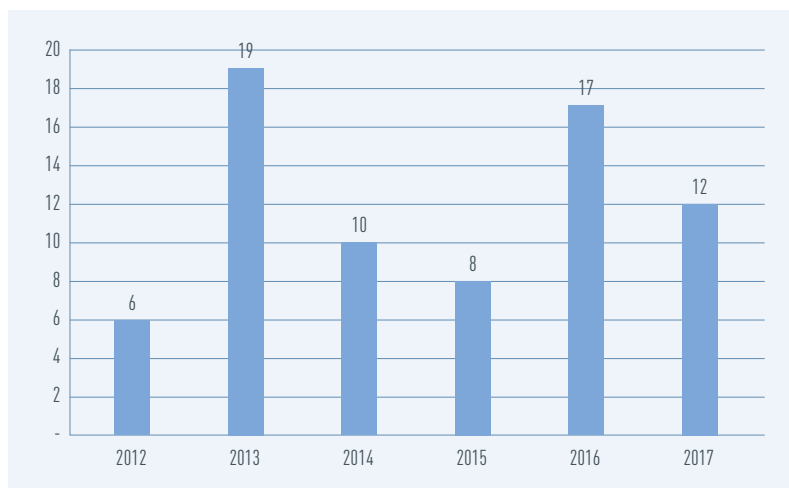
L'andamento del fenomeno del riequilibrio⁹ evidenzia, come si è detto che, nel periodo 2012/2017, ben 266 Comuni hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, pari a circa il 3 % del totale.

Figura 9. Distribuzione dei riequilibri per anno di ricorso alla procedura (2012-2017)



Di questi, solo 72, poco meno del 30%, ha chiesto di accedere all'anticipazione di liquidità e questo conferma la precedente affermazione sull'effetto deterrente di questa misura.

Figura 10. Enti in riequilibrio che hanno chiesto accesso al fondo per anno (2012-2017)



Tra 2012 e 2017, il 3% dei Comuni italiani ha attivato la procedura di riequilibrio.

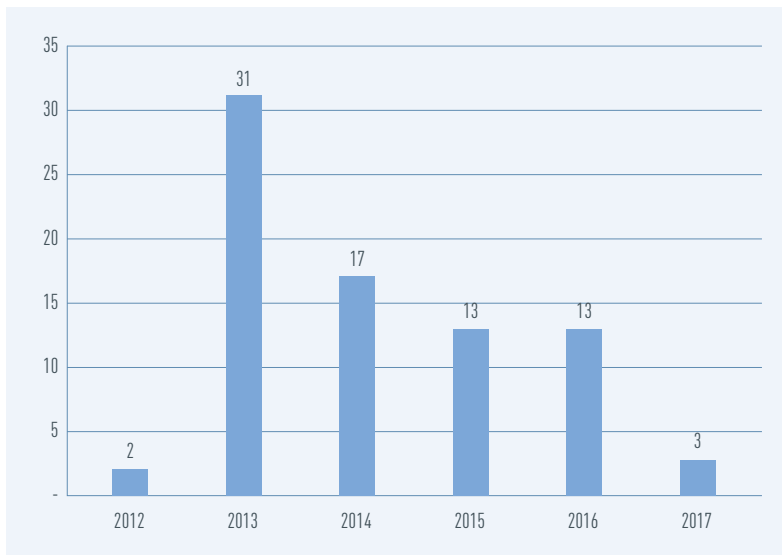
⁹ Per sostenere le procedure del riequilibrio sono state stanziare significative risorse attraverso il fondo di rotazione, previsto dall'articolo 243-ter del TUEL, che finanzia la concessione agli enti di anticipazioni di liquidità, da restituire in tempi lunghi, per il pagamento dei crediti in sofferenza. La quota assegnabile per ente, entro i limiti della disponibilità annua del fondo, è fissata in euro 300 per abitante per i comuni, e in euro 20 per abitante per le provincie o le città metropolitane. Le somme stanziare a tale fine non sono trascurabili:

2012	548 MILIONI DI EURO
2013	220 MILIONI DI EURO (90 + 130)
2014	120 MILIONI DI EURO OLTRE RIMBORSI
2015	200 MILIONI DI EURO OLTRE RIMBORSI
2016	200 MILIONI DI EURO OLTRE RIMBORSI
2017	200 MILIONI DI EURO OLTRE RIMBORSI

Queste disponibilità, fino a tutto il 2016, non sono state interamente utilizzate, perché le richieste sono risultate inferiori agli stanziamenti disponibili. Ciò è spiegabile in quanto, l'accesso alla liquidità porta con sé l'obbligo di ridurre le spese di personale e alcune tra le altre spese correnti e tali vincoli hanno scoraggiato molti enti dal richiedere l'anticipazione, inducendoli a trovare strade alternative per ricavare spazi nel bilancio, quali la vendita del patrimonio o il blocco del turn over.

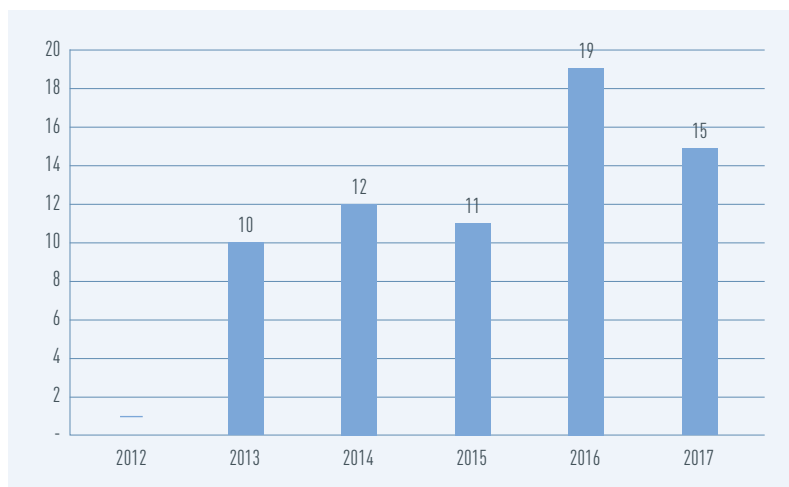
Interessante è anche considerare il numero dei Piani nel frattempo, approvati: la figura che segue mostra che sono 83, distinti per l'anno della loro adozione (un terzo di quelli presentati). La causa principale è dovuta alla frequente riapertura dei termini attuata, per molteplici ragioni, dal legislatore (vedi *infra*). Questo meccanismo, inevitabilmente, determina uno spostamento in avanti del termine di deposito del nuovo atto al Ministero dell'interno, con un allungamento dei termini.

Figura 11. Enti in riequilibrio con piano approvato per anno (2012-2017)



La figura successiva evidenzia che ben 67 enti, nei cinque anni dal 2013 al 2017, sono transitati dal riequilibrio pluriennale al dissesto. Questa è una circostanza molto indicativa. Circa un quarto degli enti che ha deliberato in autonomia il riequilibrio (o ha percorso altre strade, come quella del cosiddetto "dissesto guidato"), è giunto al dissesto finanziario (oltre 100 sono le istruttorie ancora in corso). Ciò significa che qualcosa, nel meccanismo approntato, non funziona in modo adeguato. È evidente che, in alcuni casi, lo strumento del riequilibrio è utilizzato in modo surrettizio per evitare la dichiarazione del dissesto, con una chiara connotazione elusiva (vedi *infra*).

67 enti passati dal riequilibrio al dissesto tra 2013 e 2017.

Figura 12. Enti in riequilibrio passati al dissesto per anno (2012-2017)

2.3 I casi dei comuni deficitari

“Sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un’apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari...”.

Così recita l’art. 24 del TUEL e la tabella a cui si fa riferimento è costituita da dieci parametri (recentemente rivisti, vedi *infra*) che vengono calcolati sulle voci del rendiconto di gestione (il penultimo rispetto a quello di riferimento): si tratta di indicatori che si focalizzano su alcuni aspetti specifici del conto di bilancio: il risultato di gestione, i residui (attivi e passivi), i procedimenti di esecuzione forzata, le spese per il personale, i debiti di finanziamento e quelli fuori bilancio, l’utilizzo delle anticipazioni di tesoreria e le misure di alienazione per il ripiano degli squilibri finanziari.

Una prima, e parziale¹⁰, analisi dei 10 parametri di deficitarietà fa emergere un quadro con molte criticità: su un totale di 7.177 Comuni esaminati, infatti, oltre un terzo presenta il mancato rispetto di almeno uno dei dieci parametri di deficitarietà, percentuale che scende man mano che aumenta il numero degli indicatori non rispettati: i Comuni che “sfiorano” almeno cinque dei dieci parametri (indipendentemente dalla tipologia dell’indicatore), sono 36 (lo 0,5% del totale preso in considerazione dall’analisi) e vengono definiti come “strutturalmente deficitari”.

Una prima analisi dei parametri di deficitarietà su oltre 7 mila Comuni italiani.

¹⁰ I comuni per cui è stato possibile effettuare la verifica dei 10 parametri di deficitarietà per l’anno 2016 sono 7.177, circa il 90% del totale dei comuni italiani.

Tabella 1. Comuni italiani per numero di parametri di deficitarietà non rispettati - Anno 2016

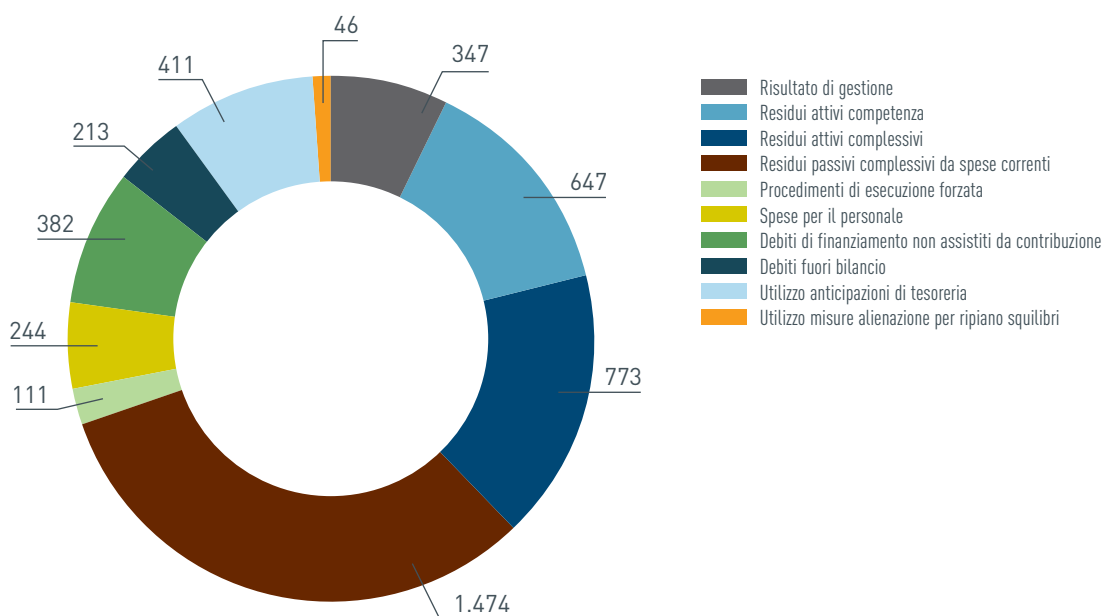
Regione	Numero di parametri deficitari										Totale comuni
	0	1	2	3	4	5	6	7	9	10	
Abruzzo	121	70	49	17	9	1				5	272
Basilicata	62	43	13	6	5						129
Calabria	70	79	104	80	45	3					381
Campania	126	120	111	82	45	11	1	1	1		498
Emilia R.	248	56	14	3	2					1	324
Friuli V. G.	123	38	4								165
Lazio	105	105	71	35	18	2					336
Liguria	153	49	18								220
Lombardia	1.225	210	32	4	3					1	1.475
Marche	116	45	12	4	2						179
Molise	43	41	27	11	3		1				126
Piemonte	964	171	26	2	3					1	1.167
Puglia	100	82	42	11	4						239
Sardegna	181	80	33	7	1						302
Sicilia	27	43	38	44	41	3					196
Toscana	189	55	21	4	3						272
Trentino A. A.	173	24	4	1	1					1	204
Umbria	46	21	14		2					1	84
Valle d'Aosta	67										67
Veneto	435	91	9	4						2	541
Totale	4.574	1.423	642	315	187	20	2	1	1	12	7.177

Se i Comuni deficitari rappresentano un caso limite, non va sottovalutato il contenuto informativo rappresentato dall'insieme degli indicatori: anche il mancato rispetto di uno o due parametri, infatti, soprattutto se perpetrato per più anni consecutivamente, è il sintomo di uno squilibrio finanziario dell'ente che, se non affrontato, può portare al ricorso alla procedura di riequilibrio e, nei casi più gravi, alla dichiarazione di dissesto.

Tornando alla descrizione dei risultati del campione degli oltre 7 mila Comuni, emerge un quadro piuttosto variegato sia relativamente al mancato rispetto dei singoli parametri che in merito alla loro distribuzione territoriale.

Tra i dieci parametri, non tutti, chiaramente, si presentano con la stessa frequenza: quello relativo alla verifica della gestione dei residui passivi da spese correnti, infatti, è sfiorato in circa il 20% del campione (oltre 1.400 Comuni) con punte che in alcune regioni del centro-sud sfiorano il 50% degli enti (Campania, Sicilia, Molise e Lazio) o, addirittura, superano tale cifra (Calabria).

Figura 13. Numerosità dell'incidenza dei parametri di deficitarietà nei Comuni italiani - Anno 2016



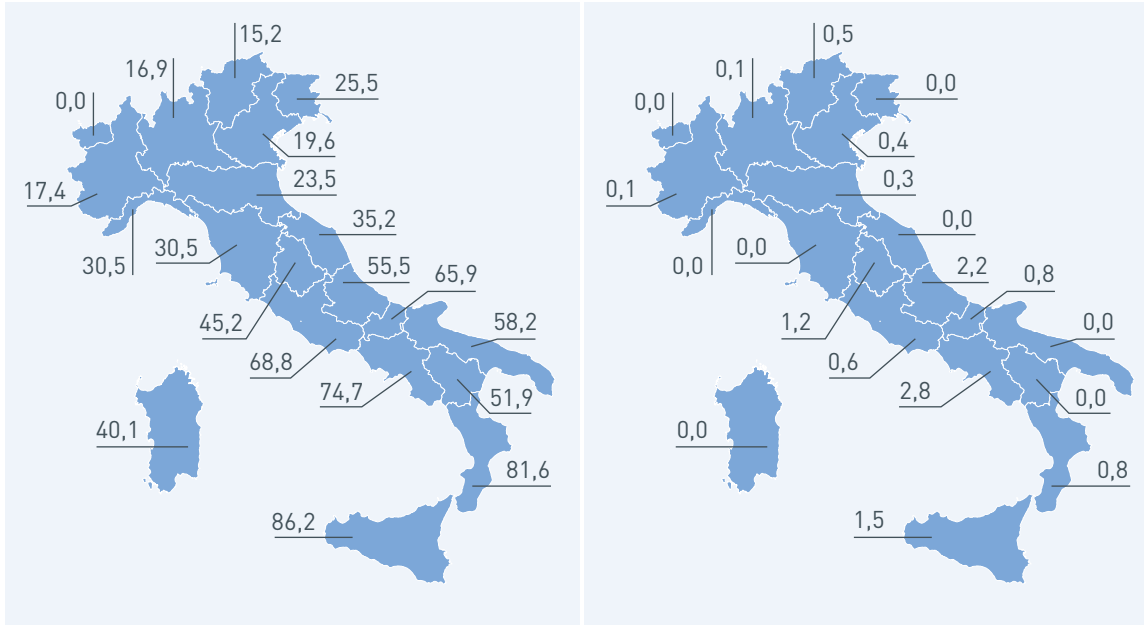
Il parametro relativo ai residui passivi da spese correnti sfiorato dalla metà dei Comuni del sud.

Discorso simile si può fare anche per i parametri riferiti ai residui attivi, due su dieci, il primo riguardante la sola competenza e il secondo il loro ammontare complessivo: circa il 10% dei Comuni non riesce a rispettare le soglie previste, e in alcuni casi ci si avvicina alla metà degli enti della regione (Calabria, Sicilia e Campania).

Altro parametro che riguarda un numero significativo di Comuni (oltre 400, il 6% del totale) è quello che si riferisce all'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria non completamente rimborsate entro il 31 dicembre dell'anno di utilizzo: si tratta, senza dubbio, di un aspetto molto importante che, come affermato dalla Corte dei Conti¹¹, può indicare o un aumento della spesa corrente in assenza di coperture o, in alternativa, il mancato pagamento dei debiti pregressi: la regione Sicilia, con oltre il 40% dei Comuni che evidenziano difficoltà nel rimborso delle anticipazioni, rappresenta un unicum a livello nazionale, visto che negli altri territori il superamento non va oltre il 20% degli enti locali.

¹¹ "L'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali" - Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - 22-10-2015

Figura 14. Quota dei Comuni per regione che non rispettano almeno un parametro di deficitarietà (sinistra) o che non ne rispettano almeno cinque (sinistra) - Anno 2016



Degli altri indicatori emergono alcune "peculiarità" regionali: l'eccessiva spesa per il personale nei comuni siciliani (26% dei comuni); la rilevanza dei debiti fuori bilancio in Puglia (18% dei comuni) e dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzione in Abruzzo (15% dei Comuni); l'eccessiva presenza di procedimenti di esecuzione forzata in Campania (8% dei Comuni); la rilevante negatività del risultato di amministrazione in Abruzzo (9% dei Comuni); l'eccessivo utilizzo dell'alienazione di beni patrimoniali per il ripiano degli squilibri in Abruzzo (2% dei Comuni).

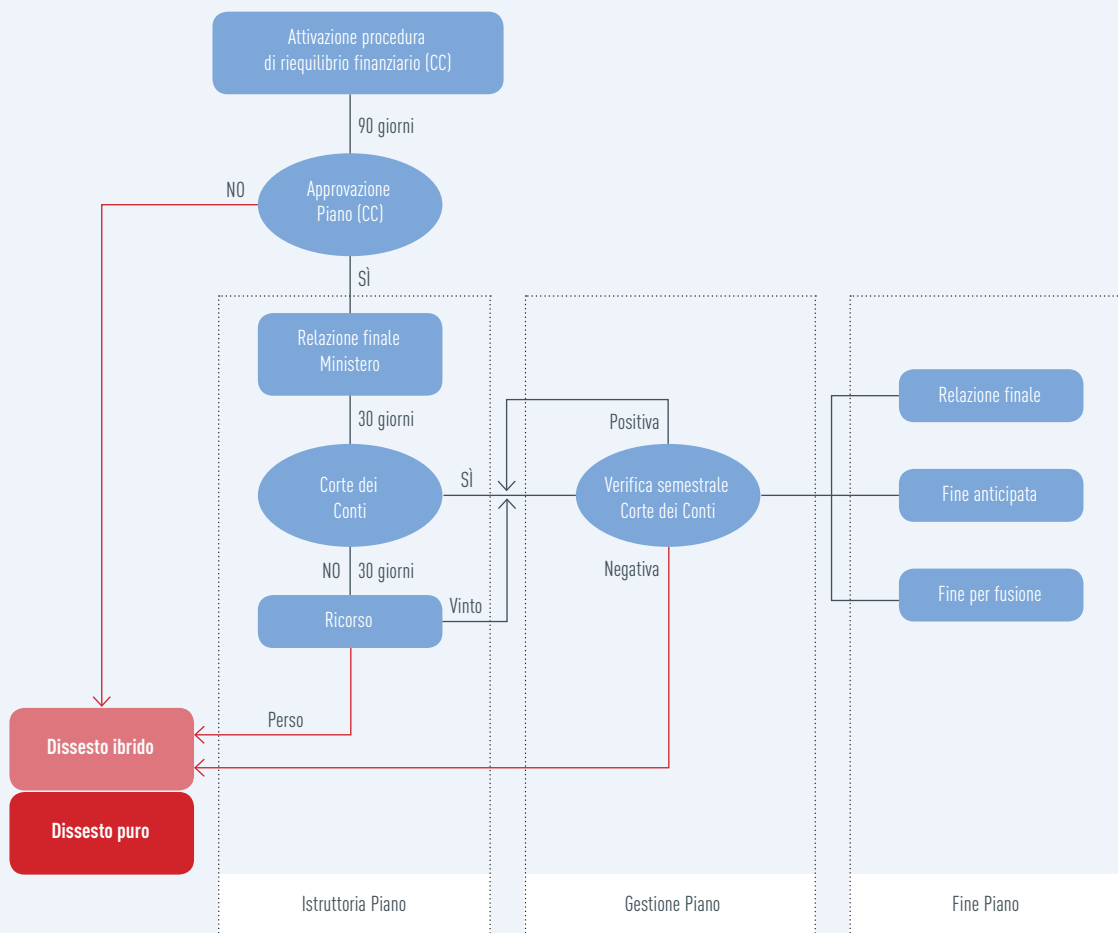
In sintesi, come appare evidente da quanto riportato, il mancato rispetto dei parametri di deficitarietà rappresenta una criticità in molti Comuni delle regioni meridionali: in queste aree, la percentuale di enti locali che non evidenzia alcun parametro di squilibrio finanziario è una piccola minoranza (meno del 20% dei Comuni di Sicilia e Calabria), l'opposto di ciò che si riscontra in molte regioni del centro-nord, dove i casi di mancato rispetto delle regole finanziarie sono la maggioranza.

Le criticità finanziarie dei comuni italiani seguono un complesso iter procedurale, di recente ampiamente arricchito dall'intervento del legislatore. Nell'appendice se ne ricostruiscono i tratti salienti, fornendo al lettore anche una rappresentazione grafica del processo decisionale.

Il mancato rispetto dei parametri di deficitarietà rappresenta una criticità in molti Comuni delle regioni meridionali.

APPENDICE. *Il flusso procedurale della criticità finanziaria*

Il percorso procedurale della criticità finanziaria conclamata si è in questi ultimi anni arricchito significativamente ed è divenuto più complesso, come mostra il grafico sottostante.



Al dissesto si è aggiunto il riequilibrio, attivato con deliberazione del consiglio comunale. Entro 90 giorni deve essere approvato il Piano di riequilibrio (sempre dal consiglio con una nuova deliberazione). Il termine è perentorio e la mancata approvazione porta alla dichiarazione del dissesto.

Se il Piano è approvato si entra nella fase istruttoria che si articola in una sotto-fase coordinata dal ministero dell'interno (finanza locale) che esamina il Piano e chiede al comune di produrre elementi istruttori integrativi. L'istruttoria si protrae spesso i termini previsti dal legislatore e si conclude con una relazione finale, diretta alla sezione regionale della Corte dei Conti, in cui esprime un parere sulla conformità del Piano. La Corte, che deve attendere la relazione finale prima di esprimere (entro 30 giorni) un giudizio di approvazione o diniego, non è tenuta a conformarsi al giudizio del ministero e può integrare l'istruttoria da questo svolta.

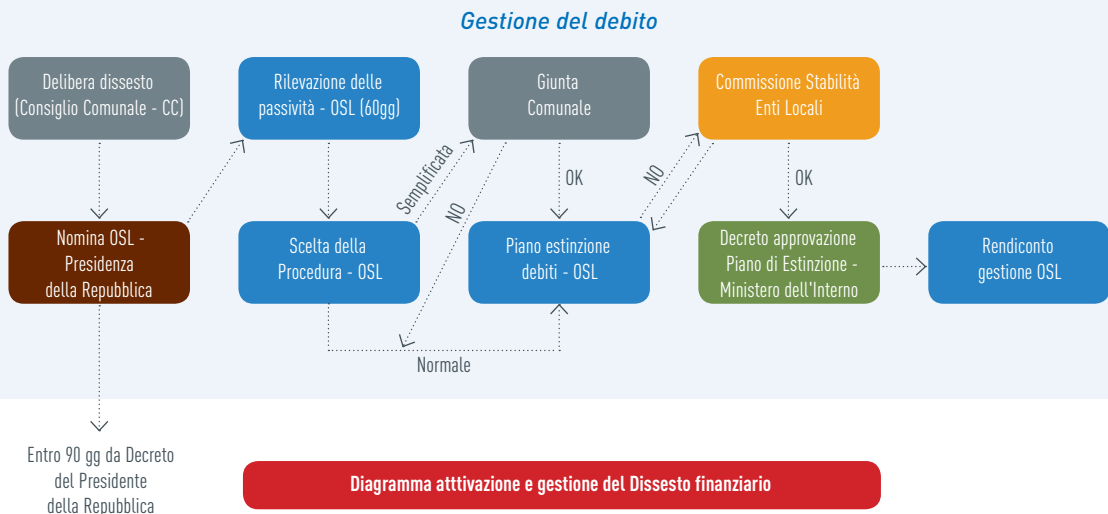
In caso di mancata approvazione è possibile (entro 30 giorni) un ricorso presso le sezioni riunite della CDC in speciale composizione. Se il ricorso è vinto il Piano entra nella fase di gestione, come nel caso più frequente di approvazione del Piano da parte della Sezione regionale di controllo. Se respinto (il Piano dalla Sezione o il ricorso contro il respingimento) il comune finisce in dissesto.

La gestione del Piano (che può avere una durata da 4 a 20 anni) è scandita da una relazione semestrale che il comune è tenuto a presentare alla Corte. Su questa relazione la Sezione regionale si può pronunciare negativamente fino alla bocciatura del Piano in gestione (che porta il comune al dissesto).

Il superamento delle verifiche semestrali può arrivare fino all'estinzione del Piano, che riporta il comune in condizioni normali. L'estinzione, su richiesta del comune e adesione della Corte, può essere anche anticipata rispetto alla originaria scadenza. Una causa di estinzione anticipata del Piano può essere anche la fusione per incorporazione.

Il dissesto, nella sua attuale configurazione, si svolge secondo il flusso rappresentato nel grafico seguente.

Riequilibrio e dissesto finanziario: due percorsi procedurali che prendono avvio dal Consiglio comunale.



In condizioni "normali" il dissesto è dichiarato dal consiglio comunale con apposita deliberazione. A questa possibilità si è aggiunto, dal 2011, il cosiddetto dissesto guidato (articolo 6, comma 2 del decreto legislativo 149 del 2011), indotto dalla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, in presenza di gravi squilibri finanziari (accertati con tre distinte e successive deliberazioni), che prevede la trasmissione degli atti al Prefetto, che assegna al comune un termine di 20 giorni per la dichiarazione del dissesto, trascorso il quale nomina un commissario ad acta per lo scioglimento.

Dopo la deliberazione del comune è nominato, con DPR del Presidente della repubblica, un commissario straordinario (OSL) che si occupa della liquidazione. L'OSL attiva una rilevazione delle passività (massa passiva) entro 60 giorni e può proporre, se lo ritiene conveniente (la parte più rilevante dei creditori è d'accordo), una procedura semplificata, che deve essere approvata dalla giunta comunale. La procedura semplificata prevede un pagamento, entro tempi molto rapidi, di una somma tra il 40 e il 60 per cento dei crediti ammessi alla liquidazione.

La fase successiva, in entrambi i casi, è quella della definizione del piano di estinzione dei debiti, che deve essere approvato dalla Commissione per la stabilità degli enti locali del ministero dell'interno. In seguito lo stesso ministero approva con decreto il Piano. A conclusione dei pagamenti l'OSL redige un rendiconto della gestione, che trasmette al consiglio comunale e al ministero dell'interno. In parallelo, mentre l'OSL effettua la ricognizione della massa passiva, definisce quella attiva e paga i creditori, il comune, entro 90 giorni dall'insediamento del commissario governativo, predisponde un progetto di bilancio riequilibrato, che è sottoposto all'esame ministeriale. Quando è accettato il ministero dell'interno lo approva con un decreto. Entro 30 il consiglio comunale lo approva e, entro 120 giorni, approva il rendiconto relativo allo stesso anno.

Bibliografia

AA.VV, CONTABILITA', equilibrio e dissesto finanziario degli enti locali: schema di decreto legislativo: art. 9 co. 1 L. n. 127/1997, 1997

Aimo P. (2007) Amministrazioni locali e grandi città in Italia: uniformità dell'ordinamento e dimensione territoriale, *Annale ISAP* 15/2007, pp. 127-139

F. Albo, La dichiarazione di dissesto finanziario negli enti locali: prospettive di riforma, 2011

F. Albo, Il dissesto finanziario negli enti locali alla luce del decreto legislativo n. 149/2011

Allegretti U., Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia, in *Democrazie e diritto*, n.3 del 2006

S. Antoniazzi, *Federalismo e funzione di controllo della Corte dei Conti sulla gestione degli enti locali*, Research paper del centro studi sul federalismo, 2009

L. Antonini, La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi, *rivista AIC* numero 1/2018

L. Antonini, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, numero 1 del 2017

Baldi, B. e Xilo, G. (2012), Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme, in «Istituzioni del Federalismo», Anno XXXIII, Q.1 2012 «Dall'Unione alla fusione dei Comuni»

Banca d'Italia, Relazione annuale, maggio 2017

Barrera P., La riforma degli enti locali ai blocchi di partenza: con le funzioni associate finalmente si fa sul serio, *Astrid*

F. Benvenuti, I controlli amministrativi dello Stato sulle regioni, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 595 s.

Bilancia P., L'associazionismo obbligatorio dei comuni nelle più recenti evoluzioni amministrative, www.federalismi.it, 2012 numero 16A

Bonelli E. (2001) *Governo locale sussidiarietà e federalismo fiscale*, Giappicchelli, Torino

Bonomi A., Comuni polvere, polvere comunità, numero monografico di *Communitas*, n.3/4 del 2005

Bonomi A., Comuni polvere, polvere comunità, numero monografico di *Communitas*, n.3/4 del 2005

L. Buffoni e A. Cardone, I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?, in *Regioni*, 2014, 841

A. Brancasi, *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazioni di cassa e sulle modalità di loro contabilizzazione*, in *Giur. cost.*, 2015, 4, p. 1356

G. Brosio, Gli enti locali fra riforma tributaria, inflazione e movimenti urbani, un contributo all'analisi del dissesto della finanza locale, 1978

A. Carosi, La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti, in *Rivista AIC* numero 4 del 2017

A. Carosi, relazione su: "Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale", mimeo

R. Ceriana, Dissesto dell'Ente: sanzioni a carico degli amministratori e dei revisori dei conti, 2011

COMMISSIONE PER LO STUDIO E LA VALUTAZIONE DEI PROBLEMI RELATIVI ALLE NORME OGGETTO DELLA DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 9 DELLA LEGGE 15 MAGGIO 1997, N. 127, Relazione al Ministro dell'interno concernente la proposta di decreto legislativo: disposizioni in materia di equilibrio finanziario e contabilità degli enti locali, nonché in materia di dissesto finanziario.

Corte dei Conti, *Audizione sullo schema di decreto legislativo n. 339*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, maggio 2011

Corte Costituzionale, sentenza 181 del 2015

Cortese A, la riduzione del numero dei comuni: un tema che meriterebbe maggiore attenzione, Università Roma Tre, working paper numero 104 del 2009

B. Cossu, Sull'accertamento da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, delle condizioni per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario degli enti locali, 2011

E. K. Danielli, *Raccolta di sentenze e pareri in materia di dissesto finanziario degli enti locali*, Comune di Mentana, 2013

E. D'Alterio (a cura di), *Lo stato dei controlli delle pubbliche amministrazioni*, SNA e IRPA, 2013

G. D'Auria, Dai controlli "ausiliari" ai controlli "imperativi" e "cogenti" della Corte dei conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti sanitari, in *Foro it.*, 2015, I, 2674

L. Della Pietra, Dissesto degli enti locali e processo esecutivo 2005

A. F. De Dominicis, Dissesto degli enti locali : contenuto, effetti, responsabilità, 2000

M. Degni, P. De Ioanna, *Il vincolo stupido*, Castelvechi, 2015

M. Degni, P. De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico*, Castelvechi, 2017

M. Degni, P. Ferro, *Il ritardo nei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche*, Castelvechi, 2016

- M. Degni, M. Paradiso, *Ruolo del Parlamento*, in G. Salvemini (a cura di) *I guardiani del bilancio*, Marsilio, 2013
- A. De Toni, *Lo Stato di crisi negli enti locali*, documento di ricerca, giugno 2017. Documenti di Economia e Finanza, a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze, vari anni
- L. Fazio, *Patologia degli equilibri di bilancio negli enti locali e obbligatorietà della dichiarazione di dissesto finanziario dopo il Decreto Legislativo 10 ottobre 2010 n. 174*, in *I Comuni d'Italia*, 2012, n.6
- Filippini, *La modifica di confini regionali per distacco di comuni nell'esperienza dell'alta Valmarecchia*, in *Istituzioni del Federalismo* n.5 del 2009
- Fiorillo F., Robotti L. (a cura di) *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienza concreta*, Francoangeli, Milano, 2006
- F. Forte, A. Di Piero, *"A pure model of public bureaucracy"*, *Public finance*, 1980
- U. Fragola, *Procedure concorsuali e dissesto degli enti locali*, 1997
- N. Giudicepietro, *Note sul dissesto degli enti locali*, 2005
- E. Gori, S. Fissi, *Il dissesto finanziario negli enti locali. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default*, Franco Angeli, 2012
- E. Gori, *Governance, sistemi di controllo e dissesto finanziario: quale reazione?*, 2013
- F. Guella, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Regioni*, 2013, 809
- Habermas J., *La teoria dell'agire comunicativo*, Mulino 1984
- C.M. Iaccarino, *Comune* (dir. vig.), *Enc. Dir.*, Vol. VIII, 1961, p.194
- E. Jorio, *Il dissesto dei Comuni*, in *Astrid*, 2013, n.13
- F. La Torre, *Il dissesto di un ente locale non è presupposto idoneo ad escludere il maturare degli interessi sui debiti*, 2008 C. Laviano, *La dichiarazione di dissesto degli enti locali (Note ad una sentenza della Corte di appello di Napoli sul blocco degli interessi e rivalutazione monetaria dei debiti insoluti*, 2004
- H. Leibeistein, *Efficienza X e sviluppo economico. Una teoria generale*, Rosemberg & Sellier, 1989
- H. Leibeistein, *Allocative efficiency vs. "X-Efficiency"*, *The American Economic Review*, Volume 56, Issue 3, (Jun 1966)
- M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri di cittadini*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Giuffrè, 2013
- Massa, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni (Forum Quaderni costituzionali)* www.forumcostituzionale.it

S. Meli, Corte di cassazione: partecipa al dissesto finanziario dei comuni con il valore dell'indennità di espropriazione?, 2009

G. Meloni, Le funzioni fondamentali dei comuni, in Fedrealismi.it, 19 dicembre 2012

L. Mercati, Il dissesto degli enti locali dinanzi alla Corte europea dei diritti umani, 2014

Michela Michetti, Titolo V e potere sostitutivo statale. Profili ricostruttivi ed applicativi (ottobre 2012) in ISSIRFA <http://www.issirfa.cnr.it/michela-michetti-titolo-v-e-potere-sostitutivo-statale-profilo-recostruttivi-ed-applicativi-ottobre-2012.html>

M. Morvillo, L'ausiliarietà ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati, in Giur. cost., 2014, 933

A. Natalini (a cura di), *L'esperienza dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche*, MIPA, 2002

Nota del gennaio 2015 a cura dei segretari comunali (<http://www.segretariacomunalivighenzi.it/2015-01-20-funzioni-fondamentali-nota-per.pdf>)

E. Ostrom, V. Ostrom e R.L. Bish, *Il governo locale negli Stati Uniti*, Fondazione Olivetti

E. Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, Princenton University Press, 2005

E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*, Marsilio

Padrini G., *Federalismo tra istanze di efficienza, fallimenti di mercato e fallimenti del governo. Lo strumento delle unioni territoriali*, <http://amsacta.unibo.it/3515/>

G. Palma, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Tratti di una parabola concettuale*, I, Napoli, 1982, p. 370

A. Petretto, *The impact of productive efficiency and quality of a regulated local public utility on final goods prices and consumer welfare*, Dipartimento di Scienze economiche, Università di Firenze, Working paper n. 10/2008 [settembre 2008]

F. Pica, *Le questioni del dissesto degli enti locali*, 2006

F. Pica, *La disciplina del dissesto degli enti locali: "finale di partita"* 2007

T. Piketty, *Il capitale del XXI secolo*, Bompiani, 2014

Karl Polany, *La grande trasformazione*, Einaudi

G. Ricca Salerno, *Funzioni locali in Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, Milano, IX, 1902, p. 712

P. Ricci, *Dissesto finanziario degli enti locali: conseguenze della gestione e effetti della chiusura*, 2015

F. Roger S, X-efficiency: theory, evidence and applications, Boston 1988

A. Sala, Principio autonomistico e controllo di legalità e regolarità contabile sugli enti locali, in Giur. it., 2014, 2264

G. Scognamiglio, T. Tessaro, L. Uguccione, L. Vandelli, *“Il rafforzamento dei controlli negli enti locali e il nuovo ruolo dei segretari, dei direttori e dei responsabili dei servizi finanziari dopo il decreto legge 10 ottobre 2012 n.174, 2013”*, interventi della giornata di studio tenutasi a Bologna il 28 gennaio 2013 Bonomia University Press, 2013

Senato della Repubblica, Disegno di legge A.S. n. 2259 “Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati”, scheda di lettura n.239, luglio 2010
Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Atto del governo 341

SNA, Fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province, 2016, mimeo

http://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca_progetti/FF/FS/FS_Guida_completa.pdf

SOSE, Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni in base all’art. 6 D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216, settembre 2016

A. Tocqueville, *L’Antico regime e la Rivoluzione*, Torino, 1989

G. Verde, *Lo squilibrio finanziario degli enti locali*, in *Finanza Locale*, 2013

G. Vesperini, I poteri locali, vol. 1, Roma, 1999

F. Zito, Commento all’art. 242 in M. Bertolissi, Commento al testo unico sull’ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001, 792, Il Mulino 2002

Numeri precedenti

- 01.2012 Il futuro del SSN tra sfide da vincere e inefficienze da eliminare
- 01.2013 La Spesa Sanitaria in tempi di *Spending Review*: il quadro di sintesi dei prossimi anni
- 02.2013 Sanità e salute: la variabile generazionale
- 03.2013 Compartecipazione alla Spesa Sanitaria e salute dei pazienti
- 01.2014 La prevenzione come elemento per la sostenibilità del SSN
- 02.2014 I conti della sanità: consuntivi e prospettive future
- 03.2014 I trend di spesa in sanità: il ruolo dei prezzi
- 04.2014 Le sfide del welfare nell'Italia che invecchia: welfare state e welfare society
- 01.2015 Crisi economica, diseguaglianze nell'accesso ai servizi sanitari ed effetti sulla salute delle persone in Italia
- 02.2015 Efficacia dei meccanismi di compartecipazione sulla spesa sanitaria: le differenze regionali e gli effetti in termini di salute e spesa sanitaria
- 03.2015 I conti della sanità in Italia: consuntivi e prospettive future
- 04.2015 Healthy and active aging e le politiche di LTC in Italia
- 01.2016 La struttura dei costi della sanità in Italia: analisi dei trend e dei differenziali regionali (2004-11)
- 02.2016 La gestione del rischio in sanità: il ruolo dell'organizzazione
- 03.2016 Alla difficile caccia della inappropriatezza
- 04.2016 I conti della sanità: consuntivi del 2015 e prospettive future
- 01.2017 La salute nel ciclo di vita della popolazione: come sta cambiando e come si può intervenire
- 02.2017 Il Servizio Sanitario Nazionale: un sistema voluto dagli Italiani, ma bisognoso di profonde modifiche
- 03.2017 I conti della sanità: consuntivi del 2016 e prospettive future
- 04.2017 La salute dei migranti in Italia: alcune riflessioni ed evidenze
- 01.2018 La salute nel ciclo di vita della popolazione: la salute dei giovani italiani
- 02.2018 L'allocazione delle risorse in sanità: la situazione in Italia

Progetto grafico:
ideogramma.it

Stampa:
Italgraf

Le conclusioni riportate nei Quaderni sono quelle espresse dagli autori e non coinvolgono in nessun modo la responsabilità della Fondazione.

Fondazione Farmafactoring

Via Domenichino 5 - 20149 Milano

Tel. 02.49905204

Via Bertoloni, 1/E int. F - 00197 Roma

Tel. 06.8091391 - fax 06.80913941

info@fondazionefarmafactoring.it

fondazionefarmafactoring.it