

In conseguenza di ciò e della esiguità sia del campione che delle specifiche informazioni sulla situazione finanziaria delle stesse, non è stato possibile analizzare dati significativi. Per esse resta fermo, pertanto, quanto già osservato in sede di analisi sugli equilibri finanziari (nella triplice prospettazione della gestione di competenza, della gestione di cassa e della gestione dei residui) che ha posto in luce come l'analisi dettagliata dei dati aggregati dei rendiconti delle Province metta in evidenza un quadro finanziario di accentuata problematicità, per di più di tendenziale peggioramento negli anni e come sia diminuito continuamente il numero di amministrazioni in situazione di equilibrio¹⁷⁸.

Ciò premesso, per mera completezza si osserva che, nel 2015, delle 44 enti campionati n. 11 (n. 10 amministrazioni provinciali e n. 1 Città metropolitana)¹⁷⁹ hanno chiuso l'esercizio 2015 in disavanzo per complessivi 121 milioni di euro¹⁸⁰. Di esse n. 2 Amministrazioni provinciali (Teramo e Terni) e la Città metropolitana (Milano) presentano debiti fuori bilancio da riconoscere per complessivi 601 mila euro mentre n. 8 enti (ivi compresa la Città metropolitana) presentano un risultato di amministrazione positivo ma non capiente a contenere la parte accantonata, vincolata e destinata.

Tra gli enti c.d. "sperimentatori" esaminati hanno chiuso il consuntivo in disavanzo le Amministrazioni provinciali di Biella e di Potenza, il cui risultato di amministrazione positivo (rispettivamente 2,9 milioni per Biella e 6,4 milioni per Potenza), detratte le quote di cui sopra, ha determinato un risultato negativo per 5,5 milioni di euro per Biella e per 181 milioni di euro per Potenza.

5.4 Il c.d. "pre-dissesto" e il dissesto

Il tema dello squilibrio dei bilanci delle amministrazioni locali, ha, da sempre, rappresentato per il legislatore motivo di attenzione, ancorché con modalità di regolazione del fenomeno differenti, a seconda del momento storico di analisi dello stesso.

Una ricostruzione, infatti, dei dati normativi evidenzia, da subito, un primo inquadramento della fattispecie, e la sua conseguente disciplina, come reazione al superamento delle teorie avallanti il

¹⁷⁸ Cap. 3, par. 3.2.4.

¹⁷⁹ A.P. di Alessandria (Piemonte), A.P. di Asti (Piemonte), A.P. di Novara (Piemonte), A.P. di Verbano-Cusio-Ossola (Piemonte), A.P. di Perugia (Umbria), A.P. di Terni (Umbria), A.P. di Teramo (Abruzzo), A.P. di Brindisi (Puglia), A.P. di Lecce (Puglia), A.P. di Ragusa (Sicilia), Città metropolitana di Milano.

¹⁸⁰ Tabella n. 1/disavanzi/P2015 in appendice al presente referto.

finanziamento in disavanzo (*deficit spending*) che, facendo venir meno il sostegno statale alle situazioni debitorie degli Enti locali, sovente in disavanzo proprio perché confidanti nell'aiuto esterno, consentì alle Amministrazioni locali di riconoscere i propri debiti fuori bilancio, con relativo finanziamento con risorse finanziarie proprie.

Il riferimento è all'art.1 *bis*, d.l. 1 luglio 1986, n. 318, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 1986, n. 488.

Il dissesto finanziario è stato, poi - in considerazione dell'insufficienza del primo intervento normativo che, al più, disciplina estemporaneamente il fenomeno, ma non inficia le cause strutturali del deficit - introdotto dal d.l. 2 marzo 1989, n. 66, convertito con modificazioni nella l. 25 aprile 1989, n. 144 per, poi, confluire l'intera normativa e, dunque, anche i successivi d.lgs n. 504/1992 e d.lgs. n. 77/1995, nel Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti locali approvato con il d.lgs n. 267/2000, di recente integrato, altresì, dal d.l. n. 174/2012, convertito in l. 7 dicembre 2012, n. 213.

Nella ricostruzione del quadro normativo va segnalata la tendenza, abbastanza recente, del legislatore tesa a privilegiare rimedi di risanamento utili ad evitare il dissesto attraverso l'uso di strumenti correttivi azionati nella fase dei controlli sulla sana gestione degli Enti attraverso un'azione dialettica tra istituzioni, nella specie, Corte dei conti ed amministrazione locale. In tale ottica si colloca il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 in cui il legislatore ha disciplinato, art. 6, co. 2, una nuova procedura per evitare la dichiarazione di dissesto, conosciuta come "predissesto", in cui il ruolo centrale è assunto dai rilievi e dalle valutazioni delle Sezioni regionali della magistratura contabile¹⁸¹.

Tale disposizione ha, infatti, il pregio di prospettare un procedimento che, in chiave dinamica, consente alla Corte, non solo di interloquire con l'amministrazione, bensì di imporre a quest'ultima, in caso di suo inadempimento nell'adozione delle misure correttive tese al ripristino

¹⁸¹ Qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, l. 31 dicembre 2009, n. 196, 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 provocarne il dissesto finanziario e lo stesso Ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, l. 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. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'Ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al d. lgs. n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'Ente ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Con riferimento, poi, alle modalità procedurali si richiama Corte conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 2 del 26 gennaio 2012.

di situazioni caratterizzate dall'essere non regolari o difformi da una sana gestione finanziaria, di avviare la deliberazione dello stato di dissesto, con conseguente scioglimento dell'assise comunale ai sensi dell'art. 141, d.lgs. n. 267/2000. Uno strumento, invero, che, va rilevato, è stato depotenziato da una serie di interventi normativi di flessibilizzazione della procedura che spinge fino allo spirare del termine assegnato dal Prefetto all'Ente per adempiere all'obbligo di dichiarare il dissesto, la possibilità di ricorrere alla procedura alternativa di riequilibrio finanziario pluriennale di cui agli artt. 243 *bis* e segg. Tuel. Pochi, infatti, risultano i provvedimenti adottati dalle Sezioni regionali di controllo in attuazione delle disposizioni di cui al citato art. 6, d.lgs. n. 149/2011.

L'esame dei dati statistici, aggiornati al 30 novembre 2016 (cfr. tabella 1/DISS), degli enti dissestati raggruppati per Regione e fasce demografiche, mostra un andamento costante nel triennio 2012-2014 e un *trend* in diminuzione nel periodo successivo con un totale di n. 17 Enti in dissesto nel 2016 e un dato parziale di n. 6 Enti per il 2017.

Il maggior numero di Enti in dissesto risulta concentrato in 3 Regioni del Sud Italia (Campania, Calabria e Sicilia).

Tabella 1/DISS. - Enti dissestati per Regione e fasce demografiche degli anni dal 2012 al 2017

REGIONE	2012						2013						2014						2015						2016						2017						Totale complessivo
	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Totale	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Totale	A.P.	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	A.P.	Totale	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Totale	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Totale			
Piemonte						1	1	1						1	1																		1	4			
Toscana													1	1																				1			
Marche																																1		1			
Lazio	1						1																											2			
Abruzzo							3				1			2	1						1	1									1		7				
Molise																					1												1				
Campania	2	2	1	7			4	2	3	1	1	1	7	1	1	1	1			1	1	4				4	1	1	7			1	30				
Puglia		1					1				1		1	1		1	1					2											5				
Basilicata													1	1																	1		2				
Calabria	2	2	2				8		4		1	1	1	7	2	2	1			5	1	1	2	1	1	1	1	1	4		2	2	31				
Sicilia					2	2	2	2		3	2			6		1	1	1	3		6				2	1	3				1	1	23				
Totale complessivo	3	4	4	3	4	2	20	3	5	5	1	1	22	5	6	2	5	4	2	24	3	4	3	4	1	18	4	5	2	4	2	17	1	4	6	107	

Fonte: Ministero dell'interno

Il quadro analitico alla data del 30 novembre 2016 evidenzia che il 38% dei Comuni sui 107 con dissesto in corso, ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, mentre il 59% non supera i 10.000 abitanti. Si rinvencono (cfr. Tabella 2/DISS) dissesti risalenti agli anni '90 non ancora risolti (al 1992 per il Comune di Bernalda in Basilicata – al 1993 per Ischia in Campania).

Tabella 2/DISS - Province e Comuni. Elenco degli Enti con "dissesto in corso" al 30 novembre 2016 (segue)

REGIONE	ENTE	PR	Fascia Popolazione	Pop. Istat	Anno dissesto
PIEMONTE	CRAVAGLIANA	VC	Fascia 1	257	2017
TOSCANA	VIAREGGIO	LU	Fascia 6	63.093	2014
MARCHE	OFFAGNA	AN	Fascia 1	1.936	2016
LAZIO	PASTENA	FR	Fascia 1	1.473	2012
LAZIO	PICO	FR	Fascia 2	2.944	2009
LAZIO	SAN FELICE CIRCEO	LT	Fascia 3	9.981	2013
LAZIO	TERRACINA	LT	Fascia 5	45.682	2011
ABRUZZO	ARI	CH	Fascia 1	1.187	2014
ABRUZZO	CIVITALUPARELLA	CH	Fascia 1	358	2016
ABRUZZO	CIVITELLA MESSER RAIMONDO	CH	Fascia 1	866	2015
ABRUZZO	SANT'OMERO	TE	Fascia 3	5.365	2014
ABRUZZO	TURRIVALIGNANI	PE	Fascia 1	877	2013
ABRUZZO	VILLALAGO	AQ	Fascia 1	563	2013
MOLISE	CASTELLINO DEL BIFERNO	CB	Fascia 1	556	2016
CAMPANIA	APICE	BN	Fascia 3	5.727	2010
CAMPANIA	CAIVANO	NA	Fascia 5	37.865	2016
CAMPANIA	CALVI	BN	Fascia 2	2.669	2016
CAMPANIA	CALVI RISORTA	CE	Fascia 3	5.734	2016
CAMPANIA	CANCELLO ED ARNONE	CE	Fascia 3	5.663	2015
CAMPANIA	CAPUA	CE	Fascia 4	18.948	2013
CAMPANIA	CASAL DI PRINCIPE	CE	Fascia 5	21.374	2011
CAMPANIA	CASALDUNI	BN	Fascia 1	1.395	2014
CAMPANIA	CASAPESENNA	CE	Fascia 3	6.941	2012
CAMPANIA	CASERTA	CE	Fascia 6	76.887	2012
CAMPANIA	CASTEL VOLTURNO	CE	Fascia 5	25.135	2012
CAMPANIA	CASTELLAMMARE DI STABIA	NA	Fascia 6	66.681	2013
CAMPANIA	CERRETO SANNITA	BN	Fascia 2	3.973	2016
CAMPANIA	ISCHIA	NA	Fascia 4	19.877	1993
CAMPANIA	LACCO AMENO	NA	Fascia 2	4.830	2014
CAMPANIA	LAURO	AV	Fascia 2	3.547	2010
CAMPANIA	MADDALONI	CE	Fascia 5	39.171	2012
CAMPANIA	MONTECORVINO PUGLIANO	SA	Fascia 4	10.602	2017
CAMPANIA	ORTA DI ATELLA	CE	Fascia 5	26.997	2015
CAMPANIA	PIANA DI MONTE VERNÀ	CE	Fascia 2	2.344	2014
CAMPANIA	PRATA DI PRINCIPATO ULTRA	AV	Fascia 2	2.961	2016
CAMPANIA	QUINDICI	AV	Fascia 1	1.944	2015

REGIONE	ENTE	PR	Fascia Popolazione	Pop. Istat	Anno dissesto
CAMPANIA	RAVISCANINA	CE	Fascia 1	1.335	2014
CAMPANIA	RECALE	CE	Fascia 3	7.718	2013
CAMPANIA	ROCCABASCERANA	AV	Fascia 2	2.368	2014
CAMPANIA	SAN CIPRIANO D'AVERSA	CE	Fascia 4	13.676	2013
CAMPANIA	SAN GREGORIO MATESE	CE	Fascia 1	996	2011
CAMPANIA	SAN LEUCIO DEL SANNIO	BN	Fascia 2	3.139	2012
CAMPANIA	SAN MARCELLINO	CE	Fascia 4	13.826	2014
CAMPANIA	SAN NICOLA LA STRADA	CE	Fascia 5	22.341	2014
CAMPANIA	SUCCIVO	CE	Fascia 3	8.417	2012
CAMPANIA	VILLA DI BRIANO	CE	Fascia 3	7.024	2016
CAMPANIA	VILLA LITERNO	CE	Fascia 4	11.930	2016
PUGLIA	CASARANO	LE	Fascia 5	20.276	2014
PUGLIA	RODI GARGANICO	FG	Fascia 2	3.699	2015
PUGLIA	SAN MARCO IN LAMIS	FG	Fascia 4	13.939	2015
PUGLIA	SAN NICANDRO GARGANICO	FG	Fascia 4	15.735	2012
PUGLIA	TARANTO	TA	Fascia 6	202.016	2007
PUGLIA	ZAPPONETA	FG	Fascia 2	3.416	2013
BASILICATA	BERNALDA	MT	Fascia 4	12.505	1992
BASILICATA	LAGONEGRO	PZ	Fascia 3	5.614	2017
BASILICATA	POTENZA	PZ	Fascia 6	67.348	2014
CALABRIA	ANOIA	RC	Fascia 2	2.231	2013
CALABRIA	BAGNARA CALABRA	RC	Fascia 4	10.406	2016
CALABRIA	BELCASTRO	CZ	Fascia 1	1.413	2016
CALABRIA	BOTRICELLO	CZ	Fascia 3	5.207	2016
CALABRIA	BOVA MARINA	RC	Fascia 2	4.207	2012
CALABRIA	CARIATI	CS	Fascia 3	8.504	2017
CALABRIA	CASABONA	KR	Fascia 2	2.746	2010
CALABRIA	CERISANO	CS	Fascia 2	3.218	2014
CALABRIA	CHIARAVALLE CENTRALE	CZ	Fascia 3	5.839	2015
CALABRIA	CIRO' MARINA	KR	Fascia 4	14.973	2012
CALABRIA	CUTRO	KR	Fascia 4	10.533	2015
CALABRIA	FEROLETO DELLA CHIESA	RC	Fascia 1	1.721	2014
CALABRIA	FUSCALDO	CS	Fascia 3	8.173	2012
CALABRIA	GASPERINA	CZ	Fascia 2	2.139	2013
CALABRIA	GRIMALDI	CS	Fascia 1	1.697	2015
CALABRIA	MONASTERACE	RC	Fascia 2	3.434	2013
CALABRIA	NARDODIPACE	VV	Fascia 1	1.320	2012
CALABRIA	NOCERA TERINESE	CZ	Fascia 2	4.743	2016
CALABRIA	PAOLA	CS	Fascia 4	16.214	2012
CALABRIA	ROCCA DI NETO	KR	Fascia 3	5.696	2015
CALABRIA	SAN GIOVANNI IN FIORE	CS	Fascia 4	17.501	2014
CALABRIA	SAN LORENZO DEL VALLO	CS	Fascia 2	3.421	2015

Tabella 2/DISS - Province e Comuni. Elenco degli Enti con "dissesto in corso" al 30 novembre 2016

REGIONE	ENTE	PR	Fascia Popolazione	Pop. Istat	Anno dissesto
CALABRIA	SAN LUCIDO	CS	Fascia 3	6.106	2017
CALABRIA	SCHILLA	RC	Fascia 3	5.012	2012
CALABRIA	SERRA D'AIELLO	CS	Fascia 1	466	2014
CALABRIA	SERSALE	CZ	Fascia 2	4.654	2013
CALABRIA	SIDERNO	RC	Fascia 4	18.120	2013
CALABRIA	SORIANO CALABRO	VV	Fascia 2	2.447	2008
CALABRIA	SQUILLACE	CZ	Fascia 2	3.621	2014
SICILIA	ACATE	RG	Fascia 4	10.639	2015
SICILIA	ACI SANT'ANTONIO	CT	Fascia 4	17.915	2013
SICILIA	AUGUSTA	SR	Fascia 5	36.490	2015
SICILIA	BAGHERIA	PA	Fascia 5	55.615	2014
SICILIA	BROLO	ME	Fascia 3	5.855	2013
SICILIA	CALTAGIRONE	CT	Fascia 5	38.828	2012
SICILIA	CARINI	PA	Fascia 5	38.264	2015
SICILIA	CASTELTERMINI	AG	Fascia 3	8.331	2015
SICILIA	CEFALU'	PA	Fascia 4	14.452	2014
SICILIA	COMISO	RG	Fascia 5	29.984	2011
SICILIA	FAVARA	AG	Fascia 5	32.942	2016
SICILIA	ISPICA	RG	Fascia 4	15.919	2013
SICILIA	LENTINI	SR	Fascia 5	24.301	2014
SICILIA	MILAZZO	ME	Fascia 5	31.798	2015
SICILIA	MUSSOMELI	CL	Fascia 4	10.820	2016
SICILIA	PALAGONIA	CT	Fascia 4	16.673	2014
SICILIA	PORTO EMPEDOCLE	AG	Fascia 4	17.209	2016
SICILIA	SANTA MARIA DI LICODIA	CT	Fascia 3	7.609	2013
SICILIA	SANTA VENERINA	CT	Fascia 3	8.542	2013
SICILIA	SCALETTA ZANCLEA	ME	Fascia 2	2.171	2015
SICILIA	SCORDIA	CT	Fascia 4	17.152	2014
SICILIA	TORTORICI	ME	Fascia 3	6.490	2017
CAMPANIA	A.P. DI CASERTA	CE			2015
CALABRIA	A.P. DI VIBO VALENTIA	VV			2013

Totale di n. 109 Enti con "dissesto in corso": 107 Comuni e 2 amministrazioni provinciali

Nel periodo oggetto di osservazione (2012-2016) si è rilevata, poi, una iniziale crescita del numero degli enti in pre-dissesto, che sono passati dagli iniziali 50 del 2012 fino ai 69 del 2014, seguita da una forte riduzione per l'anno 2015 (solo 31 Enti sono risultati in pre-dissesto per tale anno) e da un nuovo forte aumento per l'ultimo anno in esame (54 Enti).

Meno lineare appare, invece, l'andamento del dato degli Enti che hanno richiesto l'accesso all'apposito fondo di rotazione (previsto dell'art. 243-ter del Tuel) nel medesimo periodo: si sono alternati momenti di crescita e di diminuzione, anche se il dato dell'ultimo anno, tenendo conto altresì della sostanziale equivalenza dei dati degli Enti in dissesto per i 2 anni (50 nel 2012 e 54 nel 2016), risulta quasi la metà rispetto a quello iniziale (34 del 2012 contro 18 nel 2016).

Tenendo conto del rapporto tra gli Enti che hanno richiesto l'accesso al fondo di rotazione rispetto al totale degli Enti in pre-dissesto dell'anno, è, però, riscontrabile un *trend* in diminuzione del fenomeno poiché, a parte una ripresa registrata tra 2015 e 2016 (da ascrivere al fatto che il 2015 è risultato "anomalo" rispetto all'andamento generale del numero dei dissesti), tale percentuale è

risultata in costante diminuzione, passando dal 68% del 2012 ad un terzo nel 2016. Considerando il numero complessivo di enti in pre-dissesto che hanno fatto richiesta di accesso al fondo di rotazione in tutto il quinquennio sul numero complessivo degli Enti in pre-dissesto per lo stesso periodo, il dato generale si è attestato attorno al 46%.

Anche per il numero dei piani di riequilibrio, previsti dal quinto comma dell'art. 243 *bis* del Tuel, che hanno ricevuto l'approvazione è possibile rilevare un'iniziale tendenza alla crescita, con una inversione della medesima a partire dal 2015: si è inizialmente passati da nessun piano nel corso del 2012 fino a 30 piani approvati per il 2014 per poi scendere a 23 nel 2015 fino ad arrivare ai soli 15 piani approvati nel corso del 2016.

Il rapporto tra i piani approvati ed il numero degli Enti in pre-dissesto presenta un andamento crescente fino al 2015 (dove si arriva ad oltre il 74% di approvazioni) con una forte diminuzione nel corso dell'ultimo anno (con un dato appena al di sotto del 28% di approvazioni), mentre il dato complessivo del quinquennio si attesta attorno al 29% (74 piani approvati su 258 Enti in pre-dissesto).

Vi è, invece, una chiara tendenza alla crescita, nel quinquennio analizzato, degli Enti che sono passati da una situazione di pre-dissesto ad una di dissesto: si è passati dagli 0 casi del 2012 ai 19 casi del 2016 (da notare che in tale anno, rispetto ad una situazione rimasta fondamentalmente stabile nel triennio 2013-2015, in cui si registravano annualmente tra gli 11 e i 12 casi di dissesto, vi è stata una forte crescita dei dissesti in tale ultimo anno, con un aumento di quasi il 60% rispetto al 2015).

Il rapporto tra il numero dei dissesti per anno e il relativo numero di Enti in pre-dissesto conferma il sostanziale andamento crescente del fenomeno, passando da un iniziale 20% circa per il 2013 ad oltre il 35% del 2016; in questo caso sembra essere maggiormente significativa la percentuale complessiva sul periodo, che si attesta attorno al 21%.

Tabella I/Piani di riequilibrio – Quadro sintetico dei dati sui piani di riequilibrio

2016	Dissesti	19
	% piani approvati	27,78
	Piani di riequilibrio approvati	15
	Fase pre-dissesto con richiesta al fondo	54
2015	Dissesti	12
	% piani approvati	74,19
	Piani di riequilibrio approvati	23
	Fase pre-dissesto con richiesta al fondo	31
2014	Dissesti	12
	% piani approvati	43,48
	Piani di riequilibrio approvati	30
	Fase pre-dissesto con richiesta al fondo	69
2013	Dissesti	11
	Piani di riequilibrio approvati	6
	Fase pre-dissesto con richiesta al fondo	54
	Dissesti	0
2012	Piani di riequilibrio approvati	0
	Fase pre-dissesto con richiesta al fondo	50

5.5 Considerazioni conclusive

All'interno di un sistema contabile improntato al principio del pareggio di bilancio, la gestione in disavanzo rappresenta indubitabilmente una patologia la cui gravità deve essere valutata in relazione ad una serie di elementi, quali: l'entità dello squilibrio (sia in termini di incidenza sulle entrate correnti che di carico pro-capite in relazione agli abitanti dell'ente stesso), il carattere (ricorrente, temporaneo, persistente), la natura (ordinario, tecnico, straordinario), unitamente alla situazione strutturale (solida o critica) complessiva dell'ente.

Anche i debiti fuori bilancio rappresentano una patologia per la gravità dei quali si impone una valutazione non solo della entità degli stessi ma, anche, del contesto in cui gli essi si inseriscono. Diversa sarà infatti la gravità della irregolarità contabile laddove l'ente abbia una solidità di bilancio tale da poter facilmente reperire le risorse aggiuntive per onorare l'obbligazione rispetto alla diversa situazione in cui il pagamento del debito determini per l'ente il disavanzo o situazioni ancor più critiche.

Inoltre, come ampiamente evidenziato nella parte dedicata alle nuove modalità di determinazione del disavanzo di cui alla contabilità armonizzata, a partire dall'esercizio 2015 la piena comprensione della natura risultato della gestione negativo e la reale situazione dei bilanci degli enti impone di focalizzare l'attenzione sulla formazione e composizione del disavanzo stesso in tutte le sue componenti in uno con la valutazione del risultato di amministrazione, atteso che la valutazione in termini di maggiore o minore criticità della situazione dell'ente deve essere valutata anche alla luce della risultante, positiva o negativa di detta voce. Individuata la natura del disavanzo, particolare attenzione dovrà essere posta alle modalità di ripiano dello stesso, al fine di verificarne la corretta rispondenza ai parametri di legge, onde evitare che possano essere pregiudicati gli equilibri presenti e futuri della finanza locale o, peggio, diventare un veicolo per un indebito allargamento – in contrasto con l'art. 81 Cost. – della spesa¹⁸².

A tal fine di particolare interesse appaiono le prescrizioni contenute nel d.m. 2 aprile 2015 e nel d.m. 16 dicembre 2016 laddove il primo impone agli enti una serie di adempimenti, a partire dall'approvazione del rendiconto 2015, in materia di verifiche del ripiano (art. 4), tra le quali anche quelle che dispongono in materia di contenuti della relazione sulla gestione al rendiconto e della nota integrativa al bilancio di previsione ed il secondo dispone in materia di monitoraggio del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui.

¹⁸² Corte costituzionale, sentenza n- 6/2017 già citata.

Si evidenzia altresì che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio e l'accertamento di un massiccio disavanzo di amministrazione possono determinare per l'ente la ben più grave situazione di pre-dissesto o, peggio, di dissesto che, oltre a delimitare la gestione ordinaria, tendente al riequilibrio del bilancio, da quella straordinaria finalizzata alla liquidazione della massa debitoria, implica numerose conseguenze sia per l'Ente che per i suoi Amministratori.

Ciò premesso, quanto alle gestioni in disavanzo, dai dati dei conti consuntivi relativi al campione di Enti esaminati, nel confronto 2013-2015, si rileva un andamento decrescente del numero dei Comuni in disavanzo, che si riducono nel passaggio dal 2013 al 2014 ma aumentano in maniera consistente nel 2015 post riaccertamento straordinario dei residui ed applicazione delle nuove regole contabili sulla determinazione del disavanzo.

Diminuisce nel biennio 2013-2014 il numero degli enti che, pur avendo chiuso l'esercizio in avanzo versano in situazione di incapienza rispetto alla somma dei fondi vincolati e dei debiti fuori bilancio (n. 255 enti nel 2013; n. 227 nel 2014) e diminuisce anche l'entità del disavanzo che da 914 milioni di euro del 2013 passa a 457 milioni nel 2014. Correlativamente diminuisce anche lo squilibrio effettivo che da 1.516 milioni di euro nel 2013 scende a 1.368 milioni nel 2014.

Nel 2015, a fronte dell'elevato numero di enti da considerarsi in disavanzo in base al novellato art. 187, comma 1, Tuel, l'importo complessivo del disavanzo è di circa 4.004 milioni di euro a cui devono aggiungersi circa 353 milioni di euro per debiti fuori bilancio sia da ripianare (102 milioni di euro) sia in attesa di riconoscimento da parte degli enti interessati (252 milioni di euro) la cui criticità appare in tutta la sua gravità laddove si consideri che l'entità dei debiti in questione spesso è superiori al milione di euro.

Quanto alle Province, in relazione al campione di enti esaminato, nel biennio 2013-2014 le Amministrazioni Provinciali che chiudono il rendiconto in disavanzo aumentano (n. 4 nel 2013; n. 5 nel 2014) ma, nel contempo, diminuisce la consistenza complessiva del disavanzo stesso che da 25,3 milioni di euro nel 2013 scende a 24,1 milioni nel 2014.

Scende anche il numero degli Enti, sempre tra quelli campionati, che pur chiudendo l'esercizio di riferimento con un risultato di amministrazione positivo (avanzo) presentavano, tuttavia, uno squilibrio effettivo a causa della incapienza del risultato di amministrazione rispetto alla somma dei fondi vincolati, dei fondi per finanziamento spese in conto capitale, dei fondi di ammortamento e dei debiti fuori bilancio da ripianare e/o ancora da riconoscere a fine esercizio (n. 7 nel 2013 e n. 4 nel 2014). Il cd. "disavanzo effettivo" in conseguenza, scende da 34,6 milioni di euro nel primo esercizio considerato a 28,1 milioni di euro nel 2014.

Quanto all'esercizio 2015, in considerazione delle fasi di completamento della riforma ordinamentale degli enti di area vasta di cui alla legge n. 56/2014, della esiguità sia del campione che delle specifiche informazioni sulla situazione finanziaria delle stesse atte a mettere in luce i fattori che hanno influito negativamente sui risultati di amministrazione, non è stato possibile analizzare dati significativi. Rispetto comunque agli enti campionati (n. 44 su 107 totali), n. 10 amministrazioni provinciali e n. 1 Città metropolitana hanno chiuso l'esercizio 2015 con un disavanzo di amministrazione per complessivi 121 milioni di euro.

Di esse n. 2 Amministrazioni provinciali e la Città metropolitana presentano debiti fuori bilancio da riconoscere per complessivi 601 mila euro.

Quanto alle gestioni in dissesto, l'analisi dei dati ha evidenziato come tali gravi situazioni colpiscano essenzialmente Comuni di piccole dimensioni (il 38% ha popolazione inferiore ai 5.000 ab. ed il restante non supera i 10.000 ab.)

Ondivago il numero degli enti in pre-dissesto che cresce nel periodo 2012-2014, si riduce fortemente nel 2015 e si riespande sensibilmente nel 2016.

Nel medesimo periodo, in relazione agli enti che hanno richiesto l'accesso all'apposito fondo di rotazione, si sono alternati momenti di crescita e di diminuzione. Nell'ultimo anno preso in considerazione il dato è quasi dimezzato rispetto a quello iniziale.

Anche per i piani di riequilibrio approvati è possibile rilevare un'iniziale tendenza alla crescita, con una inversione della medesima a partire dal 2015. A sua volta il rapporto tra i piani approvati e numero degli Enti in pre-dissesto ha un andamento crescente fino al 2015 con una forte diminuzione nel corso dell'ultimo anno.

Vi è invece una chiara tendenza alla crescita, nel quinquennio analizzato, degli enti che sono passati da una situazione di pre-dissesto ad una di dissesto ed anche il rapporto tra il numero dei dissesti per anno e il relativo numero di Enti in pre-dissesto conferma il sostanziale andamento crescente del fenomeno.