

8.2.2 Enti in disavanzo nell'esercizio 2014

Comuni

Per l'esercizio 2014 è emerso che dei 6.429 Comuni considerati, 81 hanno chiuso il consuntivo con un disavanzo di amministrazione e 246 Comuni, pur avendo chiuso l'esercizio 2014 con un avanzo di amministrazione, presentano fondi vincolati, fondi di finanziamento spese in conto capitale, fondi di ammortamento e debiti fuori bilancio non ripianati nell'esercizio di importo superiore all'avanzo dichiarato.

Nel prospetto n. 7 in appendice sono riportati gli 81 Comuni che presentano il risultato di amministrazione dell'esercizio 2014 negativo, l'importo totale dei disavanzi è di 518 milioni di euro; l'ammontare complessivo dello squilibrio è di 569 milioni di euro, determinato dalla somma dell'importo del disavanzo più i fondi vincolati, fondi di finanziamento spese in conto capitale e fondi di ammortamento da reintegrare più i debiti fuori bilancio riconosciuti e non ripianati ed i debiti fuori bilancio che l'ente dichiara di aver contratto e non ancora riconosciuto.

Il 50,6% dei Comuni (41 su 81) che chiudono l'esercizio in disavanzo di amministrazione, presentano risultato negativo anche nell'equilibrio economico finanziario – determinato dagli accertamenti in conto competenza delle entrate correnti meno impegni in conto competenza della spesa corrente ed impegni in conto competenza della spesa per rimborso prestiti depurata della spesa per rimborso anticipazioni di cassa – ed espongono, pertanto, gravi criticità anche nel saldo tra le entrate e le spese destinate al mantenimento dell'ente.

L'incidenza media dello squilibrio effettivo sulle entrate correnti è del 19%, con punte superiori al 100% nei Comuni di Melissano (LE), San Marco in Lamis (FG) e San Nicandro Garganico (FG) (Prospetto n. 7 in appendice).

Le classi demografiche più presenti sono la 1° con 24 Enti e la 2° con 17 Enti; quella con il maggiore squilibrio, 1.227 milioni di euro, pari al 76,5% del totale è la 7° con 2 Comuni: il Comune di Napoli presenta un disavanzo di amministrazione di 205 milioni di euro e lo squilibrio effettivo è di 1.343 milioni di euro, incidenza *pro capite* di 928 euro; il Comune di Catania rivela un disavanzo di 11 milioni di euro, l'importo dello squilibrio effettivo di 319 milioni di euro, incidenza *pro capite* di 1.010 euro (Prospetto n. 8 in appendice).

La Regione in cui si registra il maggior numero di Comuni in disavanzo è la Campania con 16 Enti e un importo dello squilibrio totale di 950 milioni di euro, segue la Calabria con 10 Enti e 114 milioni di euro l'importo dello squilibrio. Si evidenzia, tuttavia, che la Regione siciliana con 8 enti

in disavanzo presenta uno squilibrio che raggiunge 348 milioni di euro (Prospetto n. 9 in appendice).

Per valutare la significatività dello squilibrio occorre rapportarlo alla popolazione residente (Prospetto n. 8 in appendice). I dati, che indicano per i Comuni un valore medio di 630,4 euro per abitante, segnalano una forbice che va dai 5,40 euro per abitante a Sant'Andrea del Garigliano (FR) ai 1.318 euro per abitante a Itala (ME), superiore a 1.000 euro per abitante, anche, a Contursi Terme in Campania e a Catania in Sicilia.

Nel prospetto n. 10 sono indicati i 246 Comuni che, pur avendo chiuso l'esercizio 2014 con un avanzo di amministrazione, presentano fondi vincolati, fondi di finanziamento spese in conto capitale, fondi di ammortamento e debiti fuori bilancio non ripianati nell'esercizio e debiti fuori bilancio contratti ma ancora da riconoscere di importo superiore all'avanzo dichiarato, l'ammontare dello squilibrio effettivo calcolato ammonta a 452 milioni di euro; la cui incidenza media sulle loro entrate correnti è del 5% (243,92% nel Comune di San Marco La Catola, 2° fascia demografica, in Puglia); l'incidenza sulla popolazione è in media di 63 euro per abitante; nel Comune di San Marco La Catola è di 2.781 euro per abitante seguito dal comune di Porto Azzurro con 597 euro pro capite (Prospetto n. 11 in appendice).

Provinces

Delle 92 Province campionate cinque chiudono l'esercizio 2014 con un disavanzo di amministrazione: Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Varese e Chieti.

Asti nel 2014 chiude l'esercizio con un disavanzo di 1.099 milioni di euro e fondi vincolati e fondi per il finanziamento di spese in conto capitale utilizzati e non ricostituiti per 3 milioni euro che determinano uno squilibrio effettivo di 4 milioni di euro, il 13,61% delle entrate correnti, l'incidenza *pro capite* è di 19,97 euro;

Novara nell'anno considerato presenta un disavanzo di 4 milioni di euro, il 10,58% delle entrate correnti, incidenza per abitante è di 11,16 euro;

Verbano-Cusio-Ossola, in disavanzo anche nel 2013, nell'anno considerato presenta un disavanzo di 5 milioni di euro, il 19,28% delle entrate correnti, incidenza *pro capite* 33,63 euro;

Varese nel 2014 presenta un disavanzo di 31 milioni di euro, il 43,57% delle entrate correnti, incidenza per abitante è di 34,37 euro;

Chieti, in disavanzo anche nel 2013, nell'anno considerato presenta un disavanzo di 13 milioni di euro e debiti da riconoscere per 703.582 euro che determinano uno squilibrio effettivo di 14 milioni di euro, il 39,87% delle entrate correnti, incidenza per abitante di 34,66 euro (Prospetti n. 7.a e 8.a in appendice).

Cinque Province: Bologna, Ascoli Piceno, Teramo, Isernia e Potenza, pur avendo chiuso l'esercizio con un avanzo di amministrazione, hanno fondi vincolati da reintegrare e debiti fuori bilancio da ripianare o da riconoscere per importi superiori all'avanzo stesso.

Bologna, con un avanzo di amministrazione di 127 milioni di euro, considerando i fondi e i debiti fuori bilancio da ripianare, presenta uno squilibrio effettivo di 11 milioni di euro;

Ascoli Piceno, con un avanzo di amministrazione di 787.534 euro, considerando i fondi vincolati non ricostituiti e quelli per il finanziamento delle spese in conto capitale, presenta uno squilibrio effettivo di 15 milioni di euro;

Teramo, con un avanzo di amministrazione di 6 milioni di euro, considerando i fondi vincolati non ricostituiti e quelli per il finanziamento delle spese in conto capitale, presenta uno squilibrio effettivo di 1 milione di euro;

Isernia, con un avanzo di amministrazione di 9 milioni di euro, considerando i fondi vincolati non ricostituiti e quelli per il finanziamento delle spese in conto capitale, presenta uno squilibrio effettivo di 2 milioni di euro;

Potenza con un avanzo di amministrazione di 227 milioni di euro, considerando i fondi vincolati non ricostituiti, presenta uno squilibrio effettivo di 3 milioni di euro (Prospetto n. 10.a in appendice).

8.3 Considerazioni conclusive

Il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi (art. 186 Tuel). Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente deve provvedere all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella valutazione della sussistenza delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui (art. 228, co. 3, Tuel). Pertanto, l'attendibilità del risultato di amministrazione di ciascun ente dipende dall'accuratezza e precisione del riaccertamento dei residui, ma tale operazione non risulta sempre in linea con i principi di veridicità ed attendibilità, cardini di ogni documento contabile, poiché buona parte dei residui attivi proviene da esercizi molto remoti e, di conseguenza, è difficilmente esigibile.

Anche le partite di giro possono compromettere l'effettività dell'equilibrio esposto nei documenti contabili quando, non osservando la disposizione dell'art. 168, co. 2, Tuel, le previsioni e gli accertamenti di entrata non conservano l'equivalenza con le previsioni e gli impegni di spesa.

Un ulteriore *vulnus* all'attendibilità del risultato di amministrazione è rappresentato dalle passività non riportate nel rendiconto: debiti fuori bilancio riconosciuti ma non ripianati entro l'esercizio di riferimento, debiti fuori bilancio che l'ente dichiara di aver contratto ma di non aver riconosciuto, situazioni critiche delle società partecipate non ancora emerse, contenziosi non ancora definiti.

Dai dati dei conti consuntivi pervenuti, nel confronto 2010-2011-2012-2013-2014, si rileva un andamento ondivago del numero dei Comuni in disavanzo, che passano dai 97 del 2010, 156 nel 2011, 194 nel 2012, 147 nel 2013 e 81 nel 2014. Si apprezza, comunque, almeno negli ultimi tre esercizi un andamento decrescente. In ogni caso si tratta di una situazione destinata a radicali cambiamenti in quanto pienamente investita, dal 2015, dalle novità introdotte dalla cd. armonizzazione dei bilanci che prevedono, quale "primo atto" per l'avvio del nuovo sistema contabile, il riaccertamento straordinario dei residui alla data dell' 1 Gennaio 2015 per la generalità degli enti, mentre, come noto, dal 2012 e fino al 2014, un numero contenuto di enti ed sperimentatori hanno già provveduto a tale adempimento. All'esito di tale riaccertamento potranno conoscersi i reali volumi finanziari dei disavanzi attese le specifiche prescrizioni riguardanti sia la cancellazione dei residui non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate, sia la reimputazione dei residui secondo il criterio dell'esigibilità. Ciò di cui si potrà avere effettiva contezza in sede di analisi delle attività di rendicontazione per il 2015.

9 IL DISSESTO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI

9.1 Quadro normativo

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 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 del decreto legge 1 luglio 1986, n. 318, convertito con modificazioni dalla legge 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 del 1992 e d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, nel Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti locali approvato con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, di recente integrato, altresì, dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, 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, comma 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 contabile¹²⁴.

¹²⁴ 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, della legge 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,

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 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 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. 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 del d.lgs. n. 149/2011.

9.2 Enti in dissesto

Venendo all'esame dei dati statistici aggiornati, dalla tabella ricognitiva (tabella I) degli enti dissestati per Regione e fasce demografiche, dati al 20 ottobre 2015, il *trend*, soprattutto nel triennio 2012 – 2014, è sostanzialmente omogeneo, ancorché con un maggior numero di enti dissestati nelle Regioni del Sud Italia.

comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. 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 decreto legislativo 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.

Tabella n. 1 - Enti dissestati per Regione e fasce demografiche degli anni dal 2011 al 2015

REGIONE	2011					2012						2013						2014						2015					Totale complessivo						
	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 4	Fascia 5	Totale	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	A.P.	Totale	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Totale	Fascia 1		Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Totale	
Piemonte										1	1								1	1			1					1							3
Lombardia	1				1																														1
Liguria	1				1																														1
Toscana			1		1																						1	1							2
Lazio				1	1	1							1								1													3	
Abruzzo												3									3	1		1				2	1					1	6
Campania	1	2		1	4		2	2		2	1	7			1	2		1		4	2	3		1	1		7	1		1		1	3	25	
Puglia									1		1		1							1						1		1		1				2	5
Basilicata																										1	1								1
Calabria	1				1	2	2	2	2		8		4		1	1			1	7	2	2		1			5	1	2	1	1		5	26	
Sicilia				1	1					2		2			3	2				5		1		3	2		6		1			1	2	16	
Totale complessivo	4	2	1	3	10	3	4	4	3	4	2	20	3	5	5	5	1	1	2	22	5	6	2	5	4	2	24	3	4	1	2	2	13	89	

Fonte: Ministero dell'Interno. Dati al 20 ottobre 2015

Con riferimento, poi, agli enti con dissesto in corso al 20 ottobre 2015, emerge dalla Tabella ricognitiva (TABELLA II) che su un totale di 98 enti, di cui due amministrazioni provinciali, per ben 22 amministrazioni è presente un **doppio dissesto**.

Tabella n. 2 - Province e Comuni. Enti con "dissesto in corso" al 20 ottobre 2015. Anno del dissesto con indicazione del doppio dissesto e della adozione della procedura semplificata

REGIONE	Ente	PR	Tipologia Ente	Fasce di Popolazione personalizzate	Popolazione Totale (dati ISTAT)	Anno del dissesto	Indicazione doppio dissesto	Adesione a procedura semplificata
Piemonte	Alessandria	AL	Comune	Fascia 6	93.963	2012		si
Piemonte	Varallo Pombia	NO	Comune	Fascia 3	5.015	2014		
Lombardia	Barni	CO	Comune	Fascia 1	602	2011		
Liguria	Riomaggiore	SP	Comune	Fascia 1	1.591	2011		
Toscana	Castiglion Fiorentino	AR	Comune	Fascia 4	13.317	2011		si
Toscana	Viareggio	LU	Comune	Fascia 6	63.093	2014		
Lazio	Pastena	FR	Comune	Fascia 1	1.473	2012		si
Lazio	Pico	FR	Comune	Fascia 2	2.944	2009		
Lazio	San Giorgio A Liri	FR	Comune	Fascia 2	3.187	2010		
Lazio	San Felice Circeo	LT	Comune	Fascia 3	9.981	2013		
Lazio	Terracina	LT	Comune	Fascia 5	45.682	2011		si
Lazio	Velletri	RM	Comune	Fascia 5	53.213	2010		si
Abruzzo	Villalago	AQ	Comune	Fascia 1	563	2013		
Abruzzo	Ari	CH	Comune	Fascia 1	1.187	2014		
Abruzzo	Civitella Messer Raimondo	CH	Comune	Fascia 1	866	2015		
Abruzzo	Turrivalignani	PE	Comune	Fascia 1	877	2013		si
Abruzzo	San'Omero	TE	Comune	Fascia 3	5.365	2014		
Molise	Filignano	IS	Comune	Fascia 1	652	2010		si
Campania	Lauro	AV	Comune	Fascia 2	3.547	2010	1	si
Campania	Quindici	AV	Comune	Fascia 1	1.944	2015	1	
Campania	Roccascaerana	AV	Comune	Fascia 2	2.368	2014		
Campania	Volturara Irpina	AV	Comune	Fascia 2	3.327	2011		si
Campania	Apice	BN	Comune	Fascia 3	5.727	2010		si
Campania	Arpaia	BN	Comune	Fascia 2	2.012	2008	1	
Campania	Casalduni	BN	Comune	Fascia 1	1.395	2014		si
Campania	San Leucio Del Sannio	BN	Comune	Fascia 2	3.139	2012		si
Campania	Baia E Latina	CE	Comune	Fascia 2	2.209	2012		si
Campania	Capua	CE	Comune	Fascia 4	18.948	2013		
Campania	Cancello Ed Arnone	CE	Comune	Fascia 3	5.663	2015		
Campania	Casal di Principe	CE	Comune	Fascia 5	21.374	2011	1	si
Campania	Casapesenna	CE	Comune	Fascia 3	6.941	2012	1	si
Campania	Caserta	CE	Comune	Fascia 6	76.887	2012		si
Campania	Castel Volturno	CE	Comune	Fascia 5	25.135	2012		si
Campania	Maddaloni	CE	Comune	Fascia 5	39.171	2012		si
Campania	Orta Di Atella	CE	Comune	Fascia 5	26.997	2015		
Campania	Raviscanina	CE	Comune	Fascia 1	1.335	2014		
Campania	Recale	CE	Comune	Fascia 3	7.718	2013		si
Campania	Roccamonfina	CE	Comune	Fascia 2	3.534	2011	1	
Campania	San Cipriano d'Aversa	CE	Comune	Fascia 4	13.676	2013	1	
Campania	San Gregorio Matese	CE	Comune	Fascia 1	996	2011		si
Campania	San Marcellino	CE	Comune	Fascia 4	13.826	2014	1	
Campania	San Nicola La Strada	CE	Comune	Fascia 5	22.341	2014		
Campania	Succivo	CE	Comune	Fascia 3	8.417	2012		

Fonte: Ministero dell'Interno. Dati al 20 ottobre 2015

→ segue

Tabella n. 2 - Province e Comuni. Enti con "dissesto in corso" al 20 ottobre 2015. Anno del dissesto con indicazione del doppio dissesto e della adozione della procedura semplificata (segue)

REGIONE	Ente	PR	Tipologia Ente	Fasce di Popolazione personalizzate	Popolazione Totale (dati ISTAT)	Anno del dissesto	Indicazione doppio dissesto	Adesione a procedura semplificata
Campania	Castellammare Di Stabia	NA	Comune	Fascia 6	66.681	2013		
Campania	Ischia	NA	Comune	Fascia 4	19.877	1993		
Campania	Lacco Ameno	NA	Comune	Fascia 2	4.830	2014	1	
Puglia	Rodi Garganico	FG	Comune	Fascia 2	3.699	2015		
Puglia	San Marco In Lamis	FG	Comune	Fascia 4	13.939	2015		
Puglia	Sannicandro Garganico	FG	Comune	Fascia 4	15.735	2012		si
Puglia	Zapponeta	FG	Comune	Fascia 2	3.416	2013		si
Puglia	Casarano	LE	Comune	Fascia 5	20.276	2014		si
Puglia	Taranto	TA	Comune	Fascia 6	202.016	2007		
Basilicata	Bernalda	MT	Comune	Fascia 4	12.505	1992		
Basilicata	Potenza	PZ	Comune	Fascia 6	67.348	2014	1	
Calabria	Cerisano	CS	Comune	Fascia 2	3.218	2014	1	
Calabria	Fuscaldo	CS	Comune	Fascia 3	8.173	2012		
Calabria	Grimaldi	CS	Comune	Fascia 1	1.697	2015		
Calabria	Lungro	CS	Comune	Fascia 2	2.614	2008	1	
Calabria	Paola	CS	Comune	Fascia 4	16.214	2012	1	si
Calabria	San Giovanni In Fiore	CS	Comune	Fascia 4	17.501	2014		
Calabria	San Lorenzo Del Vallo	CS	Comune	Fascia 2	3.421	2015		
Calabria	Serra D'aiello	CS	Comune	Fascia 1	466	2014	1	
Calabria	Feroleto Della Chiesa	CZ	Comune	Fascia 1	1.721	2014		
Calabria	Gasperina	CZ	Comune	Fascia 2	2.139	2013		si
Calabria	Martirano Lombardo	CZ	Comune	Fascia 1	1.122	1990		
Calabria	Sersale	CZ	Comune	Fascia 2	4.654	2013		si
Calabria	Squillace	CZ	Comune	Fascia 2	3.621	2014		
Calabria	Casabona	KR	Comune	Fascia 2	2.746	2010		
Calabria	Ciro' Marina	KR	Comune	Fascia 4	14.973	2012		si
Calabria	Cutro	KR	Comune	Fascia 4	10.533	2015	1	
Calabria	Rocca Di Neto	KR	Comune	Fascia 3	5.696	2015	1	
Calabria	Anoia	RC	Comune	Fascia 2	2.231	2013		si
Calabria	Bova Marina	RC	Comune	Fascia 2	4.207	2012		si
Calabria	Camini	RC	Comune	Fascia 1	752	2011		
Calabria	Monasterace	RC	Comune	Fascia 2	3.434	2013	1	si
Calabria	Samo	RC	Comune	Fascia 1	818	2012		si
Calabria	Scilla	RC	Comune	Fascia 3	5.012	2012	1	si
Calabria	Siderno	RC	Comune	Fascia 4	18.120	2013		
Calabria	Briatico	VV	Comune	Fascia 2	3.949	2012		si
Calabria	Nardodipace	VV	Comune	Fascia 1	1.320	2012		si
Calabria	Soriano Calabro	VV	Comune	Fascia 2	2.447	2008	1	si
Sicilia	Aci Sant'antonio	CT	Comune	Fascia 4	17.915	2013		
Sicilia	Caltagirone	CT	Comune	Fascia 5	38.828	2012		si
Sicilia	Palagonia	CT	Comune	Fascia 4	16.673	1994		
Sicilia	Palagonia	CT	Comune	Fascia 4	16.673	2014	1	si
Sicilia	Santa Maria Di Licodia	CT	Comune	Fascia 3	7.609	2013		si
Sicilia	Santa Venerina	CT	Comune	Fascia 3	8.542	2013	1	si
Sicilia	Scordia	CT	Comune	Fascia 4	17.152	2014		
Sicilia	Brolo	ME	Comune	Fascia 3	5.855	2013		
Sicilia	Scaletta Zanclea	ME	Comune	Fascia 2	2.171	2015		
Sicilia	Bagheria	PA	Comune	Fascia 5	55.615	2014		
Sicilia	Camporeale	PA	Comune	Fascia 2	3.427	1990		
Sicilia	Cefalu'	PA	Comune	Fascia 4	14.452	2014		
Sicilia	Comiso	RG	Comune	Fascia 5	29.984	2011		si
Sicilia	Ispica	RG	Comune	Fascia 4	15.919	2013		si

Fonte: Ministero dell'Interno. Dati al 20 ottobre 2015

→ segue

Tabella n. 2 - Province e Comuni. Enti con "dissesto in corso" al 20 ottobre 2015. Anno del dissesto con indicazione del doppio dissesto e della adozione della procedura semplificata (segue)

REGIONE	Ente	PR	Tipologia Ente	Fasce di Popolazione personalizzate	Popolazione Totale (dati ISTAT)	Anno del dissesto	Indicazione doppio dissesto	Adesione a procedura semplificata
Sicilia	Augusta	SR	Comune	Fascia 5	36.490	2015		
Sicilia	Lentini	SR	Comune	Fascia 5	24.301	2014		
Piemonte	A.P. Di Biella	BI	Provincia	Fascia 99	181.089	2013		si
Calabria	A.P. Di Vibo Valentia	VV	Provincia	Fascia 99	163.068	2013		
Totale 98 enti: 2 Amministrazioni Provinciali e 96 Comuni							22	42

Fonte: Ministero dell'Interno. Dati al 20 ottobre 2015

Sulla base di tale informazione, la riflessione emergente è che talune amministrazioni, nonostante il ricorso alla procedura di risanamento finanziario, con i relativi effetti, non solo sul piano della gestione e del suo conseguenziale irrigidimento, non accompagnano, come sarebbe necessario, il risanamento operato con mezzi straordinari, con un'azione di risanamento della gestione in termini strutturali.

Ciò dimostra, pertanto, come una maggiore sensibilizzazione verso un tendenziale miglioramento del sistema dei controllo interno, sia auspicabile.

È noto, infatti, che il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, più che aver introdotto il sistema dei controlli interni alle amministrazioni locali, da tempo già legislativamente previsto, ha, sostanzialmente, razionalizzato lo stesso, in una logica funzionale, non solo alla sua obbligatorietà, ma anche al suo corretto funzionamento oggetto di monitoraggio da parte della Corte dei Conti¹²⁵, con la previsione di conseguenze sul piano della responsabilità dei diversi soggetti agenti in seno alle amministrazioni locali, in caso di inesistenza o inadeguatezza del sistema¹²⁶.

È auspicabile che in una logica che privilegi la prevenzione dei fenomeni, al di là della correzione delle forme patologiche già consolidate, le amministrazioni locali dovrebbero più

¹²⁵ In tal senso, si rimanda all'articolo 148, comma 2, della citata legge. Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.

¹²⁶ Così l'articolo 148, comma 3, legge 7 dicembre 2012, n. 21. In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

compiutamente avvalersi degli strumenti messi loro a disposizione dal legislatore, per ovviare a comportamenti difformi da una sana e corretta gestione finanziaria.

9.3 Il piano di riequilibrio finanziario

Non è da sottacere, ai fini dell'indagine, che, quale percorso fortemente collegato al tema del dissesto, gli articoli 243 bis, *ter* e *quater* del Tuel, hanno introdotto la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale in cui si evidenzia, tanto nella fase istruttoria, prodromica alla definizione del procedimento, quanto in quella successiva, di vigilanza, il ruolo centrale della Corte dei conti. Trattasi, sostanzialmente, di un procedimento attraverso il quale, avvedendosi l'ente di uno squilibrio strutturale, sintomo di un probabile futuro dissesto, non più comprimibile attraverso gli ordinari strumenti normativi, ma, in qualche misura, ancora recuperabile, l'amministrazione provvede a recuperare una normale attività gestoria.

Detta procedura, è variabile nella concreta adozione degli strumenti ad essa funzionali, a seconda del ricorso o no da parte dell'ente al fondo di rotazione e, dunque, ad uno strumento di finanziamento esterno, *sub specie* di una anticipazione di cassa.

Più precisamente, ove l'opzione sarà quella di accedere al fondo, l'amministrazione sarà tenuta, non solo all'adozione dei provvedimenti obbligatori *ex lege*, ma, altresì, al rispetto di ulteriori obblighi, quali titolo esemplificativo e non esaustivo, a deliberare aliquote e tariffe nella loro misura massima e a riduzioni delle spese del personale.

Resta, tuttavia, da precisare come la descritta procedura non può ritenersi rimedio alternativo, né, tanto meno sostitutivo, dell'obbligatoria deliberazione di dissesto finanziario che, è noto, produce anche responsabilità amministrativa e sanzionatoria nei confronti di chi – amministratori, revisori e corresponsabili – con il proprio comportamento ha determinato il verificarsi di una situazione di patologia finanziaria.

Tabella n. 3 - PROVINCE E COMUNI. PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO PLURIENNALE (art. 243-bis ss. del Tuel). Avanzamento istruttorio ed esito procedure

REGIONE	2012				2013				2014				2015								
	n. enti	fase preliminare	Approvazione CdC	non conclusi*	Dissesti	n. enti	fase preliminare	Approvazione CdC	non conclusi*	Dissesti	n. enti	fase preliminare	Approvazione CdC	non conclusi*	Dissesti	n. enti	fase preliminare	Approvazione CdC	non conclusi*	Dissesti	
Piemonte						4	1	3			2	2									
Lombardia	1		1			2		2			5		3	2		2	2				
Liguria						1		1			1	1									
Emilia-Romagna						1		1			1	1									
Toscana						3		3			2	1		1		1	1				
Umbria						3		3													
Marche						1		1													
Lazio	1		1			5		4	1		1					1	1				
Abruzzo	2		1		1	1				1	2	2									
Molise						1	1				1	1				2	2				
Campania	9		4	3	2	8	1	4	2	1	4	3		1		3	1				2
Puglia	2		1		1	1	1				5	3	1		1	4	3				1
Basilicata	1		1			4		3	1		1	1				1	1				
Calabria	9	4	2		3	16	6	3	1	6	11	7		1	3	5	5				
Sicilia	10	1	4	2	4	12	1	4	3	5	7	5	1	1		5	4				1
Totale complessivo	35	5	15	5	10	63	11	32	8	13	13	27	5	6	4	24	20				3

Fonte: Ministero dell'Interno. Dati al 20 ottobre 2015

*non conclusi sono i procedimenti in attesa di esito o che hanno avuto un primo diniego dalla CdC e possono ripresentare un nuovo piano di riequilibrio

Dalla lettura dell'allegata tabella, con riferimento al quadriennio 2012 – 2015, si evince come il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, ai sensi dell'art. 243 bis e ss. del Tuel, vede un incremento degli enti ricorrenti alla procedura, in particolare nell'anno 2103 (ben 63 amministrazioni) per, poi, ridimensionarsi nel 2014 (13 amministrazioni) e, nuovamente, ancorché il dato in possesso si arresti al 20 ottobre 2015, potenziarsi (25 amministrazioni).

La considerazione è, dunque, che vi è una tendenza da parte degli enti locali a valutare il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale come rimedio utile, in quanto, oltre che meno radicale del dissesto, prodromico ad un abilitazione dell'ente in difficoltà, con attivazione di tutte quelle risorse disponibili per assicurare l'equilibrio della gestione finanziaria.

Pur, tuttavia, nell'inevitabilità di una tale considerazione, non può sottacersi che, a fronte di immediati vantaggi derivanti per l'ente dall'adozione della procedura *de qua*, quali la possibilità di procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'articolo 204, comma 1, del Tuel, nonché accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 243-ter, si rileva, nel contempo, una compressione alla sua naturale piena capacità di programmazione.

Tanto, in considerazione del fatto che tali facoltà sono concesse solo a condizione che l'ente si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima prevista, che abbia previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente e che abbia provveduto alla rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'articolo 259, comma 6, del Tuel, fermo restando che la stessa non può essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio.

Così come altro elemento incentivante, quando non in termini distorsivi in base allo scopo sotteso e come poco sopra osservato, il ricorso alla procedura *de qua* è la circostanza per cui lo stesso sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive da adottare da parte dall'ente locale, in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti. Non senza conseguenze, infine, è la previsione riguardante la procedura di riequilibrio che e le azioni esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale di cui all'articolo 243-quater, commi 1 e 3. Si tratta di una conseguenza dell'azione di risanamento che incide sui diritti dei terzi nei confronti dell'ente e che dovrebbe sollecitare la massima contrazione dei tempi procedimentali onde evitare eccessive penalizzazione dei diritti di credito che cadono in una condizione di quiescenza.