



**Decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle
finanze di definizione dei parametri obiettivi ai fini dell'individuazione degli enti
locali in condizioni di deficitarietà strutturale nel triennio 2019 -2021**

NOTA METODOLOGICA

1. La deficitarietà strutturale	Pag. 2
2. Il sistema parametrico vigente	3
2.1 Analisi del funzionamento nel comparto comunale	3
2.1.1 La perdita di efficienza del sistema e la necessità di una sua revisione	3
2.1.2 La valutazione dei parametri come strumento d'indagine sui motivi del declino	12
2.2 Analisi del funzionamento negli altri enti locali	15
3. Il nuovo sistema parametrico per il triennio 2019 – 2021	18
3.1 La progettazione del nuovo sistema	18
3.2 Gli indicatori di bilancio come base del nuovo sistema	22
3.3 La determinazione delle soglie	23
3.3.1 La prima ipotesi basata sui dati di consuntivo del 2016	23
3.3.2 Le soglie definitive	25
4. Conclusioni	31

1. La deficiarietà strutturale

Il comma 1 dell'art. 242 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dispone che 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. Il rendiconto della gestione è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento.

L'individuazione dei parametri obiettivi attualmente vigenti è avvenuta con Decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 24 settembre 2009, sulla base della metodologia approvata nella seduta della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 30 luglio 2009. L'impianto parametrico, previsto per il triennio 2010 -2012, è stato poi sostanzialmente confermato anche per il periodo 2012-2015 dal successivo DM del 18 febbraio 2013. Per questa ragione, nel prosieguo della presente nota, il vigente sistema verrà definito anche come sistema del 2009.

Il triennio per l'applicazione dei parametri definiti con i citati Decreti decorre dal primo anno del periodo considerato con riferimento alla data di scadenza per l'approvazione dei documenti di bilancio, prevista ordinariamente per legge, dei quali la tabella contenente i parametri costituisce allegato. I relativi parametri hanno trovato pertanto applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2009 e fino al rendiconto 2017 (1).

Ai sensi dell'art. 243 TUEL (2), gli enti locali strutturalmente deficitari sono soggetti ai controlli centrali:

- a) sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali;
- b) in materia di copertura del costo di alcuni servizi, in riferimento alla quale, detti controlli verificano, mediante un'apposita certificazione, che:
 - 1) il costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con i relativi proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36 per cento; a tale fine i costi di gestione degli asili nido sono calcolati al 50 per cento del loro ammontare;
 - 2) il costo complessivo della gestione del servizio di acquedotto, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con la relativa tariffa in misura non inferiore all'80 per cento;
 - 3) il costo complessivo della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con la relativa tariffa almeno nella misura prevista dalla legislazione vigente.

(1) Alla scadenza del periodo di vigenza del DM 18 febbraio 2013, in considerazione dell'introduzione delle nuove disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli Enti territoriali, di cui al D. Lgs n. 118/2011, non si è ritenuto di procedere all'adozione di un ulteriore provvedimento per la definizione di nuovi parametri per il successivo triennio. Dato il disposto di cui all'art. 242, c. 2, che prevede che i parametri obiettivi siano fissati con DM, ma che, comunque, sino alla definizione di nuovi parametri si applicano quelli vigenti nell'anno precedente, i parametri individuati nel 2009 e rivisti nel 2013 hanno continuato ad essere applicati anche per gli adempimenti relativi ai rendiconti 2015, 2016 e 2017.

(2) Le norme che disciplinano la deficiarietà strutturale sono interamente contenute nel TUEL: articolo 172 "Altri allegati al bilancio di previsione", comma 1, lett. d); articolo 227 "Rendiconto della gestione", comma 5, lett. b); articolo 228 "Conto del bilancio", commi 5 e 7; articolo 242 "Individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli"; articolo 243 "Controlli per gli enti locali strutturalmente deficitari, enti locali dissestati ed altri enti"; articolo 243-bis "Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale", comma 8.

Sono soggetti, in via provvisoria, ai controlli centrali in materia di copertura del costo di taluni servizi anche:

- gli enti locali che, pur risultando non deficitari dalle risultanze della tabella allegata al rendiconto di gestione, non presentino il certificato al rendiconto della gestione, di cui all'articolo 161 TUEL;
- gli enti locali per i quali non sia intervenuta nei termini di legge la deliberazione del rendiconto della gestione, sino all'adempimento.

Gli enti locali che hanno deliberato lo stato di dissesto finanziario sono soggetti, per la durata del risanamento, ai controlli sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale, sono tenuti alla presentazione della certificazione attestante l'avvenuta copertura del costo dei citati servizi e sono tenuti, per quelli a domanda individuale, al rispetto, per il medesimo periodo, del livello minimo di copertura dei costi di gestione.

Anche gli enti che, ai sensi dell'articolo 243-bis TUEL, hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, per tutto il periodo di durata del piano, sono soggetti ai controlli centrali in materia di copertura di costo di alcuni servizi e sono tenuti ad assicurare la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale nella citata misura del 36% e, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto.

Agli enti in condizioni strutturalmente deficitarie che, pur essendo a ciò tenuti, non rispettano i suddetti livelli minimi di copertura dei costi di gestione o che non danno dimostrazione di tale rispetto trasmettendo la prevista certificazione, è applicata una sanzione pari all'1 per cento delle entrate correnti del penultimo esercizio finanziario precedente a quello in cui viene rilevato il mancato rispetto dei predetti limiti minimi di copertura.

2. Il sistema parametrico vigente

2.1 Analisi del funzionamento nel comparto comunale

2.1.1 La perdita di efficienza del sistema e la necessità di una sua revisione

Premesso che, convenzionalmente, un parametro obiettivo che supera la soglia di criticità viene definito "positivo", la tabella 1 ed il relativo diagramma evidenziano una decisa flessione, nell'arco temporale considerato, del numero dei Comuni effettivamente deficitari, ovvero con almeno la metà dei parametri "positivi", il cui valore risulta quasi dimezzato.

Ancora più marcata è la diminuzione dei Comuni deficitari in via provvisoria, per omessa presentazione del certificato di consuntivo.

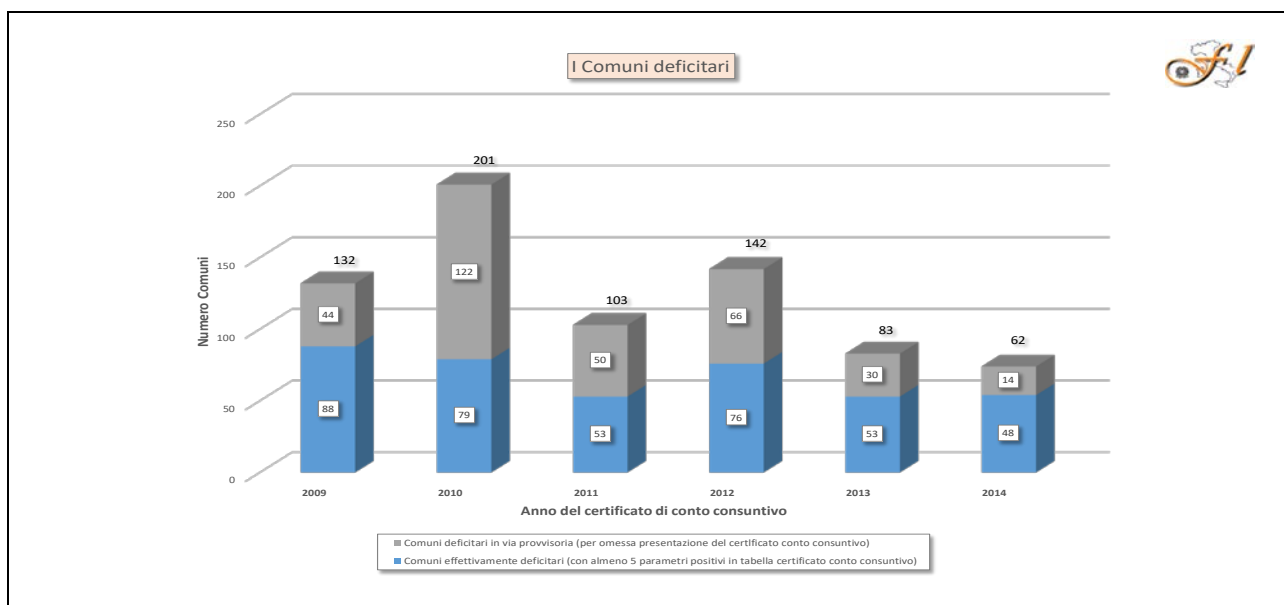
Il numero di questi ultimi, al netto del picco raggiunto nel 2010 a causa delle difficoltà incontrate da alcuni enti nell'utilizzo delle nuove modalità di invio dei modelli telematici, risulta nel 2014 di trascurabile (solo 14 enti) a dimostrazione dell'efficacia delle misure sanzionatorie, consistenti nel blocco di qualsiasi pagamento dovuto dal Ministero dell'interno, introdotte dall'art. 43, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, a carico degli enti inadempienti all'obbligo certificativo ex art. 161 TUEL.



I COMUNI DEFICITARI

Tab. 1 – Tipologie dei Comuni deficitari	ANNO DEL CERTIFICATO CONTO CONSUNTIVO					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Comuni effettivamente deficitari (con almeno 5 parametri positivi in tabella certificato conto consuntivo)	88	79	53	76	53	48
Comuni deficitari in via provvisoria (per omessa presentazione del certificato conto consuntivo)	44	122	50	66	30	14
Totale	132	201	103	142	83	62
Percentuale Comuni effettivamente deficitari su Comuni RSO+Isole	1,2	1,1	0,7	1,0	0,7	0,6
Percentuale Comuni deficitari in via provvisoria su Comuni RSO+Isole	0,6	1,6	0,7	0,9	0,4	0,2
Percentuale totale	1,8	2,7	1,4	1,9	1,1	0,8

Se la riduzione dei Comuni deficitari in via provvisoria è la conseguenza di una nuova disposizione di legge, e, quindi dell'effetto da questa indotto, consistente nel più tempestivo rispetto dell'obbligo certificativo, il trend decrescente degli enti effettivamente deficitari denota una evidente perdita di capacità, del sistema parametrico ideato nel 2009, di catturare, nel corso del tempo, gli enti in condizioni di effettivo squilibrio finanziario.



E' opportuno rammentare, in proposito, che il periodo considerato è stato caratterizzato da tagli crescenti delle risorse finanziarie a disposizione degli enti locali.

Tali riduzioni, disposte dalle misure di *spending review* adottate tra il 2010 ed il 2014 per il risanamento della finanza pubblica, hanno assunto la forma di tagli ai trasferimenti correnti dallo Stato, che sono ammontati, nell'arco temporale di riferimento, per i Comuni delle Regioni a statuto speciale, della Sicilia e della Sardegna (d'ora in poi RSO più Isole) a più di 8 miliardi di euro, come evidenziato nella tabella che segue.

Tab. 2 Provvedimento di spending review	Riduzione risorse a regime - Comuni RSO+Isole (milioni di euro)
Art.14, c.2, DL 78/2010 Solo Comuni > 5000 abitanti	2.500,0
Art.28, c.7, DL 201/2011	1.450,0
Art.16, c.6, DL 95/2012	2.600,0
Art.47, c.8, DL 66/2014	563,4
Art. 1, c.435, L.190/2014	1.200,0
Art. 9, DL 16/2014	118,0
TOTALE	8.431,4

È quindi assai verosimile che, proprio per tale causa, il numero degli enti locali in difficoltà di bilancio sia considerevolmente aumentato nel sessennio, come del resto è dimostrato dalla concomitante crescita del numero degli enti in condizioni di dissesto o pre-dissesto che riscontreremo nel prosieguo della nota.

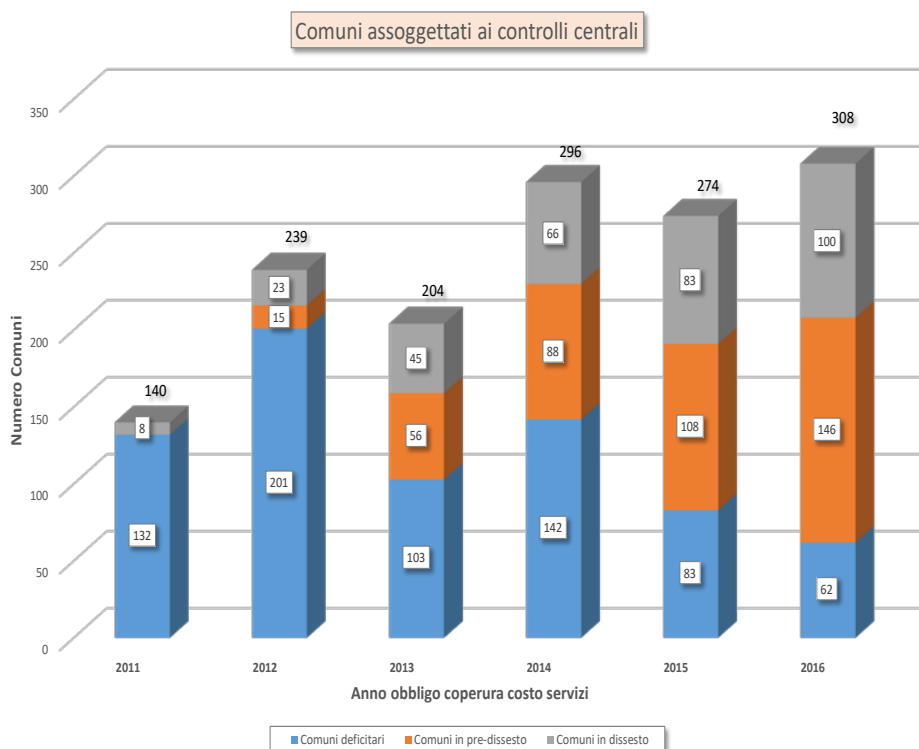
Il fatto che il numero degli enti in squilibrio finanziario "catturati" dal sistema parametrico declini proprio in un periodo caratterizzato da una rilevante contrazione di risorse per il comparto comunale, non può che deporre per una scarsa capacità del sistema medesimo a mantenere nel corso del tempo un'apprezzabile funzionalità.

La tabella 3 ed il relativo istogramma, nei quali l'angolo visuale è spostato sull'anno di obbligo della copertura del costo di taluni servizi (si rammenta che un ente è in condizione di deficitarietà strutturale in un certo anno come conseguenza di parametri oltre soglia di criticità registrati nel rendiconto del penultimo esercizio precedente quello di riferimento: ad esempio, un ente è considerato deficitario nel 2016 per parametri "positivi" registrati nel 2014) mostra chiaramente il trend decrescente dei Comuni effettivamente deficitari, in contrapposizione a quello correttamente crescente, considerato il quadro macroeconomico sopra evidenziato, dei Comuni che hanno deliberato lo stato di dissesto o il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.



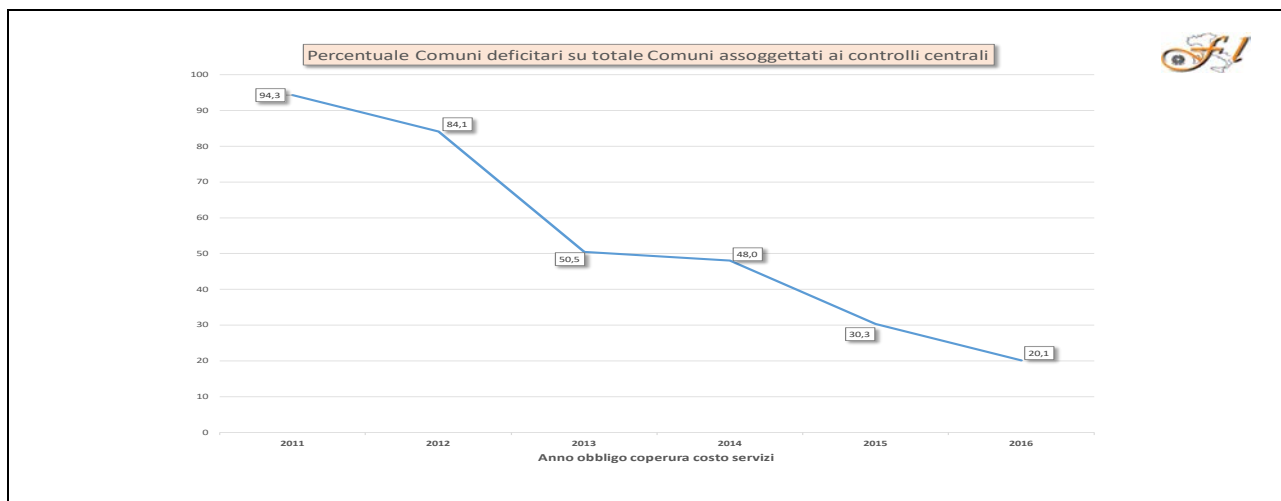
COMUNI ASSOGGETTATI AI CONTROLLI CENTRALI

Tab. 3 – Tipologie dei Comuni per patologia finanziaria	ANNO OBBLIGO COPERTURA COSTO SERVIZI					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Comuni effettivamente deficitari (con almeno 5 parametri positivi in tabella certificato conto consuntivo)	88	79	53	76	53	48
Comuni deficitari in via provvisoria (per omessa presentazione del certificato conto consuntivo)	44	122	50	66	30	14
Totale Comuni deficitari	132	201	103	142	83	62
Comuni in pre-dissesto		15	56	88	108	146
Comuni in dissesto	8	23	45	66	83	100
Totale Comuni assoggettati	140	239	204	296	274	308
Percentuale Comuni deficitari/assoggettati	94,3	84,1	50,5	48,0	30,3	20,1



La perdita della capacità del sistema parametrico progettato nel 2009 di far emergere gli enti in condizioni di squilibrio finanziario è rilevabile anche dal deterioramento del rapporto tra Comuni effettivamente deficitari e l'insieme dei Comuni assoggettati ai controlli centrali, evidenziato nel diagramma che segue.

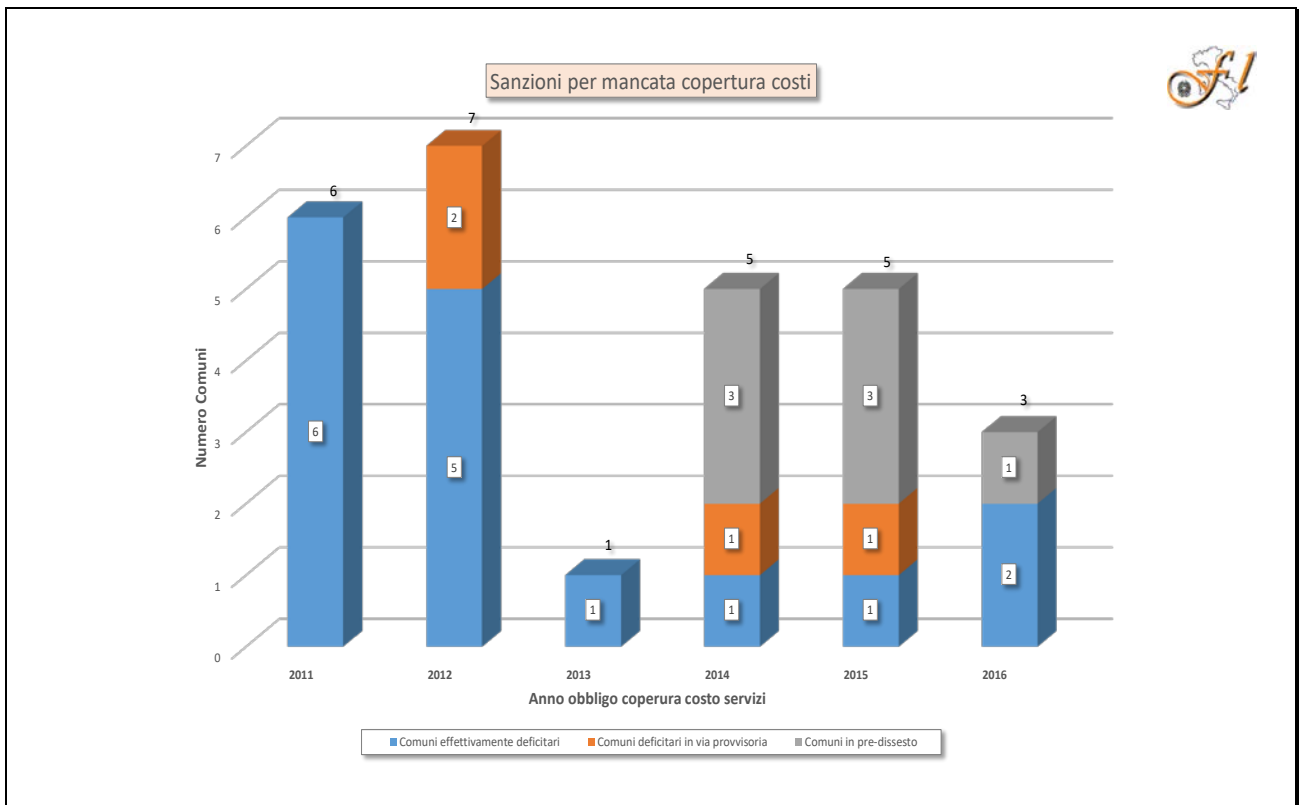
Un rapporto costante nel tempo tra le due grandezze, la seconda delle quali include anche gli enti in dissesto e pre-dissesto, avrebbe invece fatto propendere per il mantenimento dell'efficacia del sistema parametricale.



Per completezza di analisi, nella tabella 4 e nel relativo grafico si riportano i dati aggregati relativi all'applicazione del sistema sanzionatorio. Tali dati mostrano che l'adozione delle misure correttive previste per gli enti assoggettati ai controlli centrali, ovvero, in sostanza, l'innalzamento delle tariffe al livello previsto dal TUEL (nella generalità dei casi i contributi finalizzati, che formano insieme alle tariffe le modalità di copertura dei costi, di norma non sono "manovrabili" dall'ente e costituiscono quindi elementi esogeni al sistema in esame) viene di regola adottata dagli enti a ciò tenuti e che, conseguentemente, l'irrogazione delle previste sanzioni è limitato ad un numero esiguo di enti.

LE SANZIONI

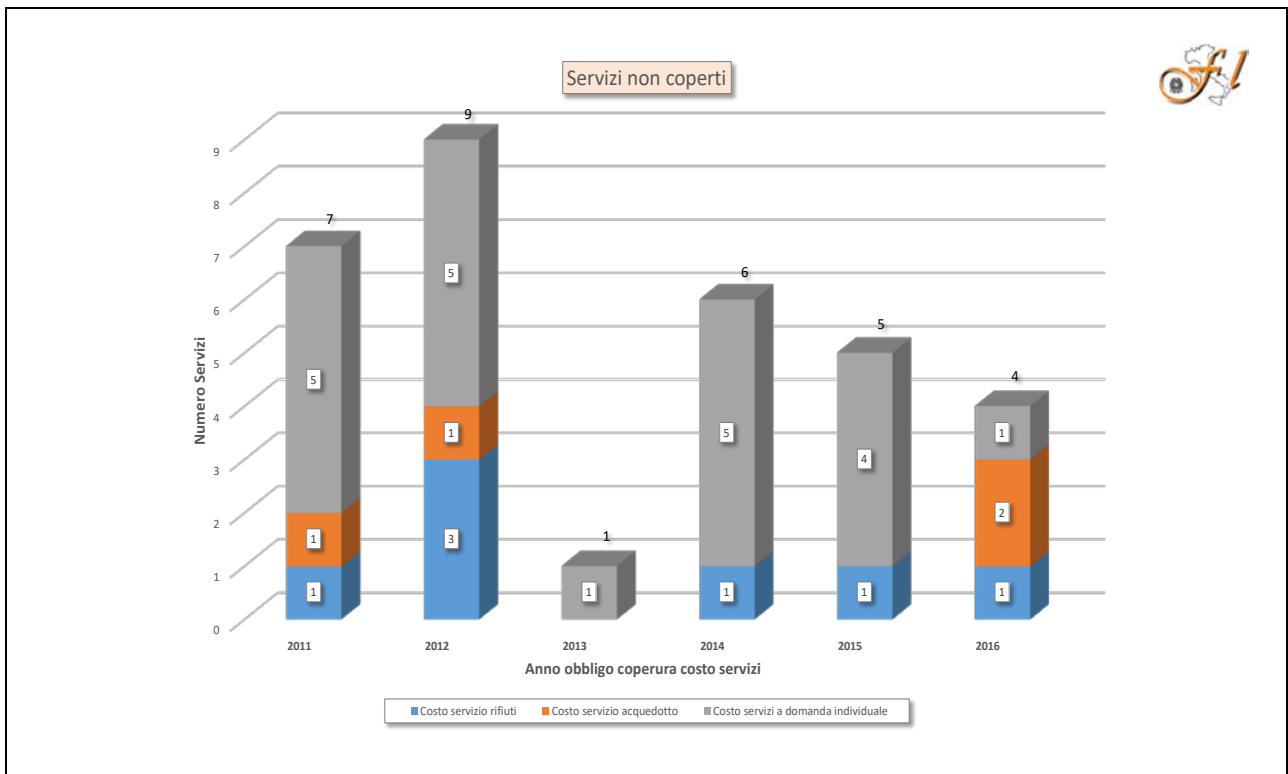
Tab. 4 - Sanzioni per mancata copertura costi	ANNO OBBLIGO COPERTURA COSTO SERVIZI					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Comuni effettivamente deficitari	6	5	1	1	1	2
Comuni deficitari in via provvisoria		2		1	1	
Comuni in pre-dissesto				3	3	1
Totale	6	7	1	5	5	3



La tabella 5 ed il diagramma in sequenza illustrano il motivo della sanzione ed evidenziano come la mancata copertura dei costi, cui consegue l'irrogazione della misura, riguardi più frequentemente la categoria dei servizi a domanda individuale.

SERVIZI NON COPERTI

Tab. 5 – TIPOLOGIA DI SERVIZIO	ANNO OBBLIGO COPERTURA COSTO SERVIZI					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Costo servizio rifiuti	1	3		1	1	1
Costo servizio acquedotto	1	1				2
Costo servizi a domanda individuale	5	5	1	5	4	1
Totale	7	9	1	6	5	4



La tabella 6 evidenzia le cd. recidive, ovvero dei Comuni che, nel periodo considerato, rimangono per più anni in condizioni di deficitarietà strutturale.

LE RECIDIVE

Tab.6 - Positività nel periodo 2009 - 2014

Numero di positività	Comuni deficitari	Comuni effettivamente deficitari
1	341	195
2	94	55
3	41	22
4	19	11
5	5	3
% recidive	31,6	32,2

La circostanza secondo cui quasi il 70% dei Comuni che abbia sperimentato tale condizione non vi sia più rientrato va attentamente valutato.

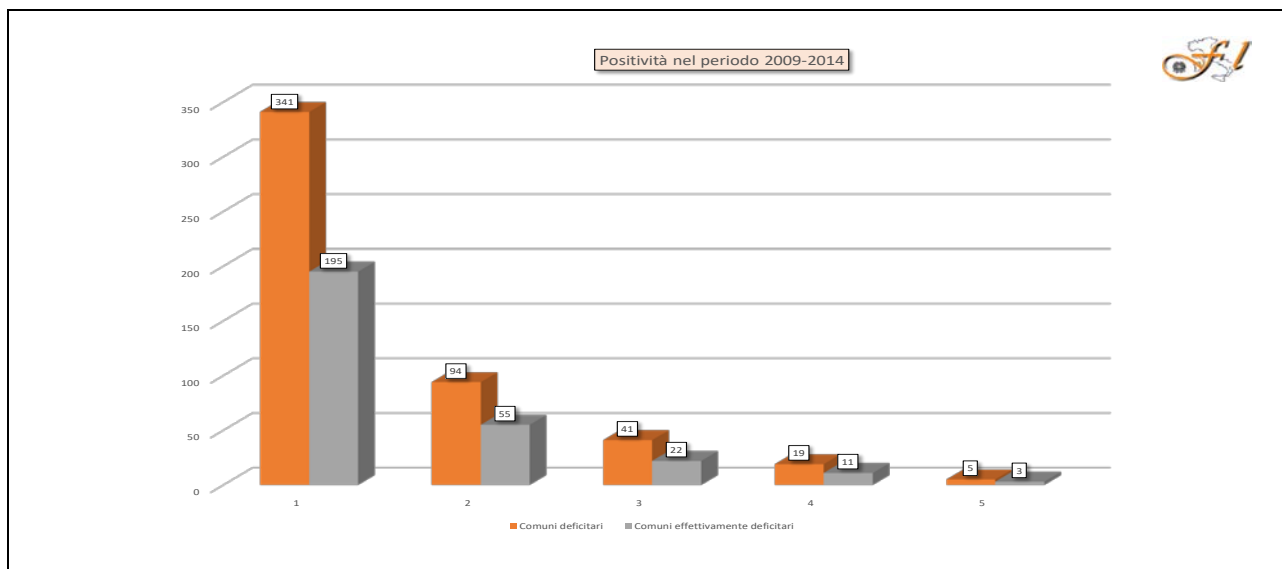
In proposito si ritiene che si tratti di un sintomo di una certa adeguatezza delle misure correttive previste dalla normativa (aumento delle tariffe, verifica delle compatibilità finanziarie delle piante organiche e delle assunzioni).

Per contro, non è certo trascurabile il numero degli enti effettivamente deficitari (più di 90) che sperimentano l'istituto per 2 o più anni.

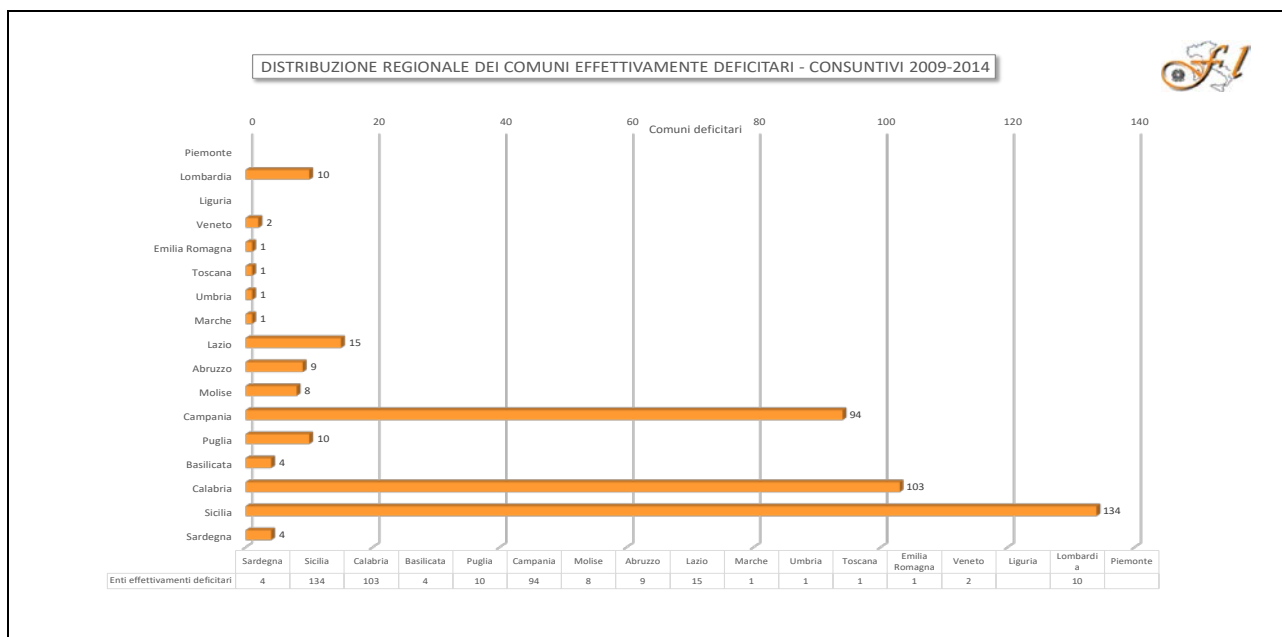
Il fatto di considerare più rilevante la parte piena del contenitore, ossia quel 70% di enti che entrano nella deficitarietà senza più farne ritorno, rispetto a quel 30% abbondante di Comuni che vi rientrano, dipende dal fatto che i dati di dettaglio mostrano che questi ultimi in massima parte non si adagiano per più esercizi in tale condizione, ma lo fanno in maniera discontinua.

In altre parole, la circostanza secondo cui di regola (83% dei casi) le recidive si manifestano in esercizi finanziari non contigui porta a ritenere che, una volta usciti dallo speciale regime, i Comuni ex deficitari allentino per così dire l'attenzione (*alias*, le misure correttive previste, o, nei casi più virtuosi, anche eccedenti l'obbligo), finendo così, dopo qualche tempo, per ricaderci.

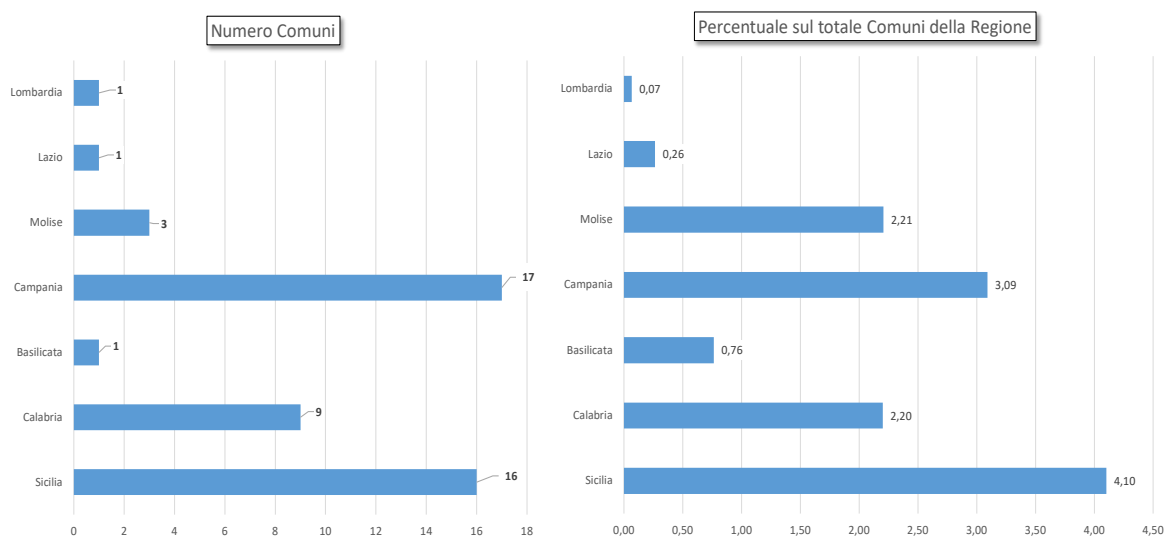
Quindi, si può sostenere che il 30% delle recidive siano non tanto un segno di inadeguatezza delle misure correttive, quanto, probabilmente, l'effetto di un ritorno ad una gestione (tariffaria, ma non solo) meno virtuosa dopo l'uscita dalla condizione di ente deficitario.



Come risulta dal grafico che segue, l'84,2% dei Comuni risultati effettivamente deficitari nel corso del sessennio 2009-2014 è situato in sole tre regioni: Campania (23,9%), Calabria (26,2%) e Sicilia (34,1%).



Distribuzione regionale dei Comuni effettivamente deficitari – Consuntivo 2014



Tuttavia, considerando il peso percentuale dei Comuni deficitari all'interno di ciascuna regione emerge anche il dato preoccupante dei Comuni molisani.

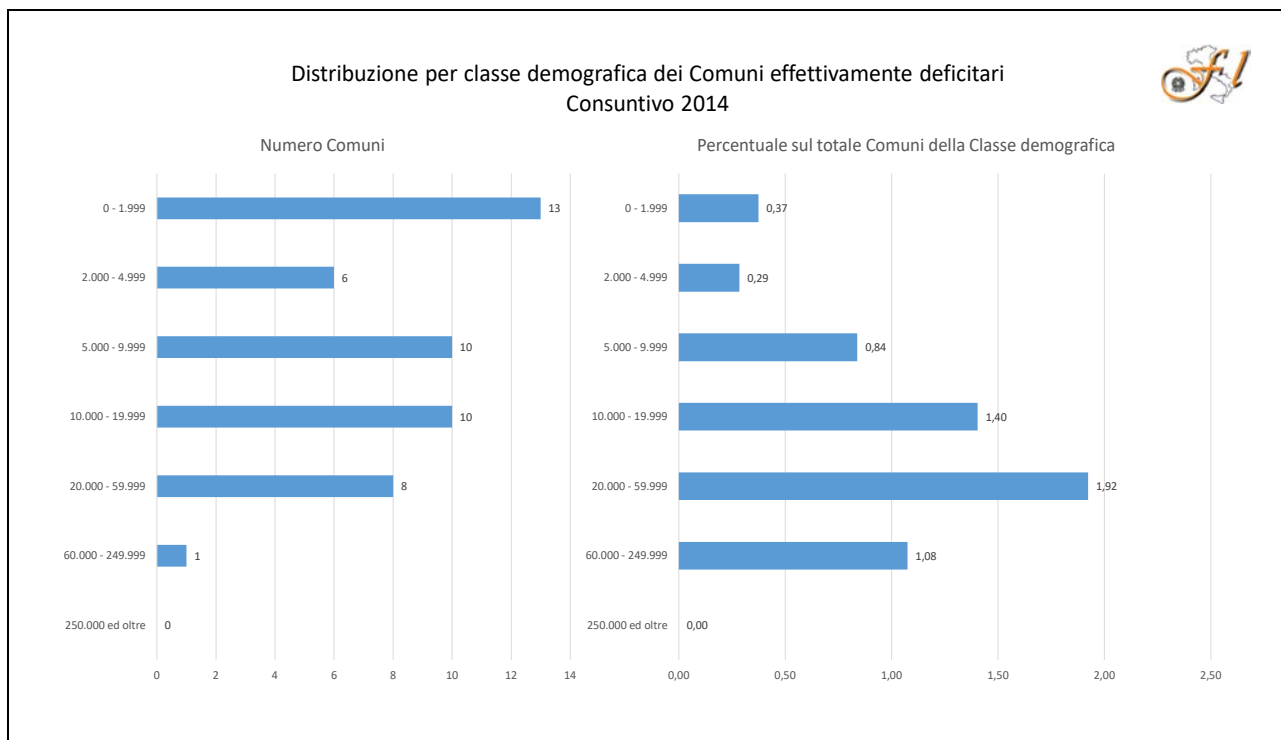
La distribuzione per classi demografiche (tabella 7 e relativo diagramma) permette di apprezzare come la condizione di ente strutturalmente deficitario non riguardi solo i piccoli e piccolissimi Comuni.

Infatti, se in valore assoluto tali enti diminuiscono con una certa regolarità al crescere della fascia di popolazione, il loro peso percentuale calcolato in rapporto alla numerosità della classe di appartenenza mostra valori più elevati nei Comuni di medie dimensioni.

ANALISI PER CLASSI DEMOGRAFICHE – Consuntivo 2014



Tab. 7 - Classi demografiche	Comuni effettivamente deficitari	Totale Comuni per classe demografica	Percentuale
0 - 1.999	13	3.469	0,37
2.000 - 4.999	6	2.104	0,29
5.000 - 9.999	10	1.192	0,84
10.000 - 19.999	10	712	1,40
20.000 - 59.999	8	416	1,92
60.000 - 249.999	1	93	1,08
250.000 ed oltre	0	12	0,00



2.1.2 La valutazione dei parametri come strumento d'indagine sui motivi del declino

Avendo accertato che il sistema parametrico progettato nel 2009 ha ridotto, nel corso del periodo considerato, la propria capacità di individuare gli enti in condizioni di grave squilibrio finanziario, diviene importante, ai fini della definizione di un nuovo e più efficace insieme di indicatori, comprendere le cause di tale declino. L'esame dell'andamento, tra il 2009 ed il 2014, delle frequenze con le quali i dieci parametri sono risultati deficitari (positivi) e la valutazione del peso specifico di ciascun parametro nella determinazione della deficitarietà complessiva forniscono al riguardo utili elementi di valutazione.

Esaminando tali grandezze sia all'interno dei soli Comuni risultati effettivamente deficitari (tab. 8), sia per il complesso degli enti appartenenti alle Regioni a statuto ordinario ed alle Isole (tab. 9), e quindi escludendo gli enti notoriamente virtuosi delle Autonomie speciali del Nord, possono essere formulate con immediatezza alcune importanti considerazioni.

VALUTAZIONE DEI PARAMETRI (Comuni effettivamente deficitari)

Tab. 8 – Parametri positivi (2009-2014)

Anno certificato conto consuntivo	Parametro 1 Risultato gestione	Parametro 2 Residui attivi giovani	Parametro 3 Residui attivi vecchi	Parametro 4 Residui passivi	Parametro 5 Esecuzione forzata	Parametro 6 Spese personale	Parametro 7 Debiti finanziamento	Parametro 8 Debiti fuori bilancio	Parametro 9 Anticipazioni di tesoreria	Parametro 10 Salvaguardia equilibri
2009	35	77	83	81	26	49	34	32	53	16
2010	29	67	75	74	23	42	19	29	46	10
2011	17	45	47	52	16	23	12	26	43	7
2012	25	64	68	70	28	30	22	38	48	14
2013	13	44	42	48	20	21	13	18	37	19
2014	9	45	43	47	22	13	11	18	33	12
Totale 2009-2014	128	342	358	372	135	178	111	161	260	78
Incidenza % su totale	6,8	18,3	19,1	19,9	7,2	9,5	5,9	8,6	13,9	4,2
Var % 2009 e 2014	-74,29	-41,56	-48,19	-41,98	-15,38	-73,47	-67,65	-43,75	-37,74	-25,00

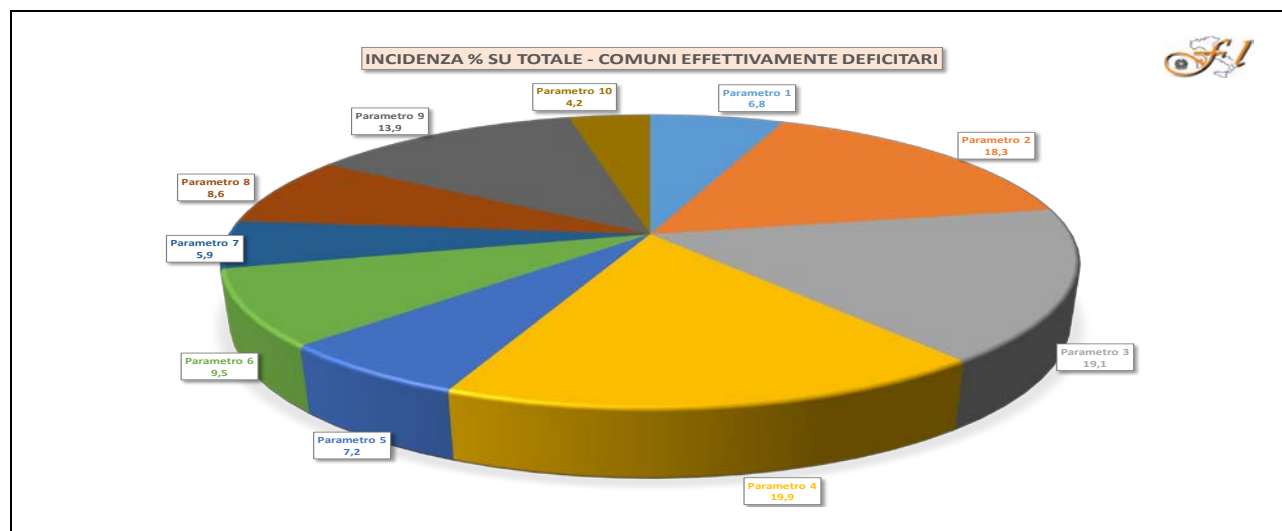
Tab. 9 – Parametri positivi (2009 – 2014)

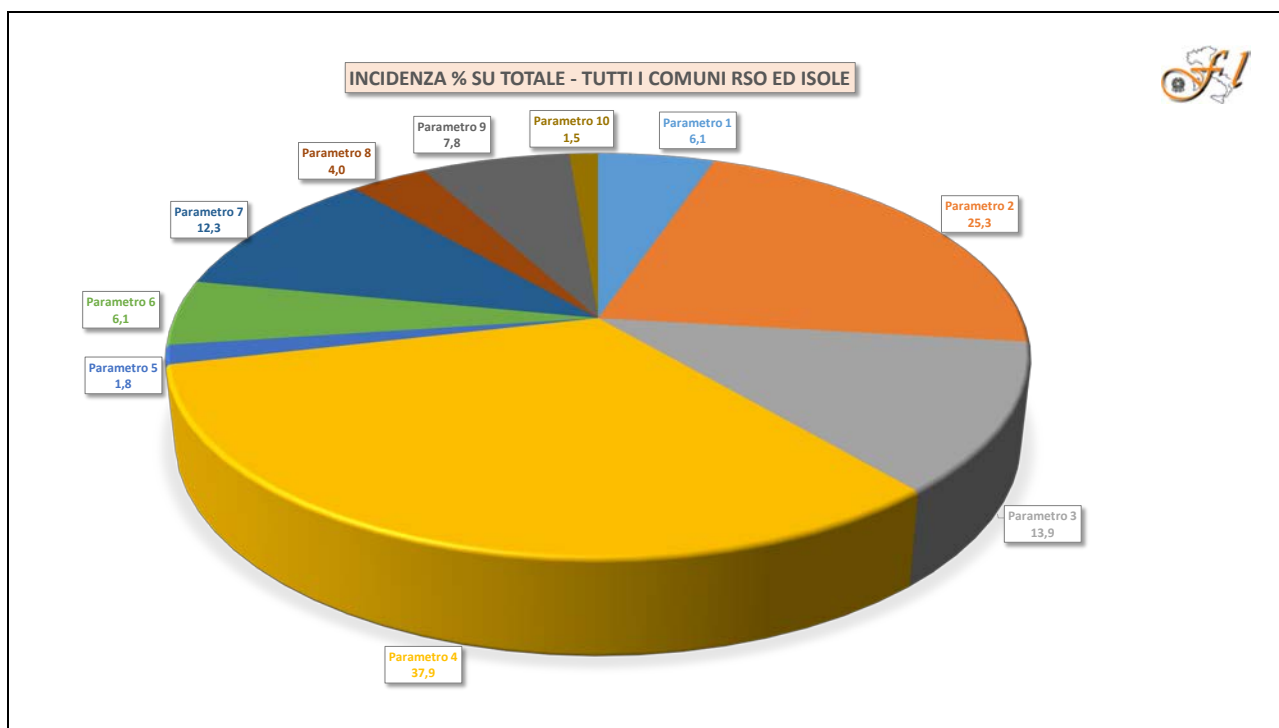
Anno certificato conto consuntivo	Parametro 1 Risultato gestione	Parametro 2 Residui attivi giovani	Parametro 3 Residui attivi vecchi	Parametro 4 Residui passivi	Parametro 5 Esecuzione forzata	Parametro 6 Spese personale	Parametro 7 Debiti finanziamento	Parametro 8 Debiti fuori bilancio	Parametro 9 Anticipazioni di tesoreria	Parametro 10 Salvaguardia equilibri
2009	530	2.605	1.157	2.224	104	647	1.121	279	512	152
2010	518	2.591	1.208	2.449	112	549	1.048	287	509	97
2011	443	1.186	849	2.670	117	475	1.054	296	546	79
2012	487	1.641	953	2.939	144	384	905	348	631	123
2013	324	1.638	942	3.374	147	292	618	270	580	113
2014	335	1.269	903	2.756	145	295	568	253	578	87
Totale 2009-2014	2.637	10.930	6.012	16.412	769	2.642	5.314	1.733	3.356	651
Incidenza % su totale	6,1	25,3	13,9	37,9	1,8	6,1	12,3	4,0	7,8	1,5
Var % 2009 e 2014	-36,79	-51,29	-21,95	23,92	39,42	-54,40	-49,33	-9,32	12,89	-42,76

1) In primo luogo si osserva l'estrema variabilità del peso di ciascun parametro nella determinazione della positività complessiva: tre soli parametri (2, 3 e 4), per giunta tutti legati alle dimensioni dei residui, determinano in entrambe le distribuzioni, deficitari e RSO+Isole, più del 50% (addirittura 77% nella seconda) dei casi positivi. Per i parametri 2 e 3, relativi ai residui attivi, si coglie anche, nel corso degli anni, un declino del numero delle positività, forse indice di una attività di pulizia dei crediti iniziata ancor prima, o forse in vista, dell'avvio dei nuovi principi dell'armonizzazione contabile che l'hanno resa obbligatoria.

Per contro, altri due (5 - esecuzione forzata e 10 - salvaguardia degli equilibri) hanno un peso complessivo modesto: rispettivamente 11,4% e 3,3% nelle due distribuzioni. Per questi ultimi si potrebbe affermare che i due parametri hanno "lavorato" davvero poco. I diagrammi a torta che seguono consentono di cogliere agevolmente la sproporzione del contributo fornito da ciascun parametro nei due insiemi di Comuni.

In un sistema parametrico equilibrato, al contrario, non dovrebbero esserci differenze marcate tra gli indicatori, ciascuno dei quali dovrebbe contribuire in misura all'incirca analoga a quella di tutti gli altri nella individuazione degli enti con squilibri di bilancio, a meno che, si intende, siano stati inseriti indicatori rappresentativi di "patologie" piuttosto infrequenti.





2) Vi sono due parametri (6 -spesa di personale e 7 - debiti di finanziamento) per i quali la frequenza dei casi positivi si riduce grandemente nel sessennio (complessivamente -60% e -50% nelle due distribuzioni). Un terzo indicatore (1 - risultato di gestione) crolla nella distribuzione dei Comuni deficitari.

È logico pensare che per essi la grandezza posta al numeratore sia, nell'arco temporale di riferimento, ridotta a tal punto da trascinare un gran numero di enti (circa 1.100 nella distribuzione maggiore) da valori critici a valori sotto soglia.

Per tali parametri si potrebbe affermare che hanno smesso di funzionare, o, quanto meno che assai presto hanno iniziato a funzionare a scartamento ridotto.

È verosimile imputare il declino della positività del parametro relativo alla spesa di personale agli effetti della riduzione dello stesso a seguito del blocco del *turn over* e quello del parametro relativo ai debiti di finanziamento sia alla riduzione degli interessi passivi a seguito del QE, sia al quella dell'indebitamento come reazione ai tagli dei trasferimenti statali. (3)

3) Viceversa, i parametri 8 - debiti fuori bilancio e 9 - anticipazioni di tesoreria presentano un andamento dei casi positivi piuttosto lineare nel corso degli anni (le variazioni nell'insieme dei Comuni RSO+Isole sono contenute entro una banda di oscillazione del 10/12%) e quindi rappresentano grandezze sostanzialmente stabili.

(3) Si vedano al riguardo gli atti del Convegno "Dati invece che impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015", Roma - Palazzo delle Finanze, 30 novembre 2017.

2.2 Analisi del funzionamento negli altri enti locali

Negli altri enti locali (Province, Città Metropolitane e Comunità Montane) l'istituto della deficitarietà strutturale ha un rilievo minore rispetto al settore dei Comuni, sia per l'assenza di un sistema sanzionatorio per le Comunità Montane, che induce frequentemente tali enti, molti dei quali peraltro in fase di liquidazione, a non adempiere all'obbligo certificativo, sia perché solo recentemente, in concomitanza con l'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, e con la riduzione dei trasferimenti correnti dallo Stato alle Province per complessivi 2,8 miliardi di euro, avvenuta nel triennio 2012-2014, queste ultime hanno sperimentato in un maniera numericamente significativa la condizione di ente deficitario (si veda la tab. 10 e il relativo istogramma).

Ovviamente tale circostanza non esime dalla necessità di indagare anche all'interno degli enti di più vasta area l'andamento delle grandezze relative all'istituto in argomento.

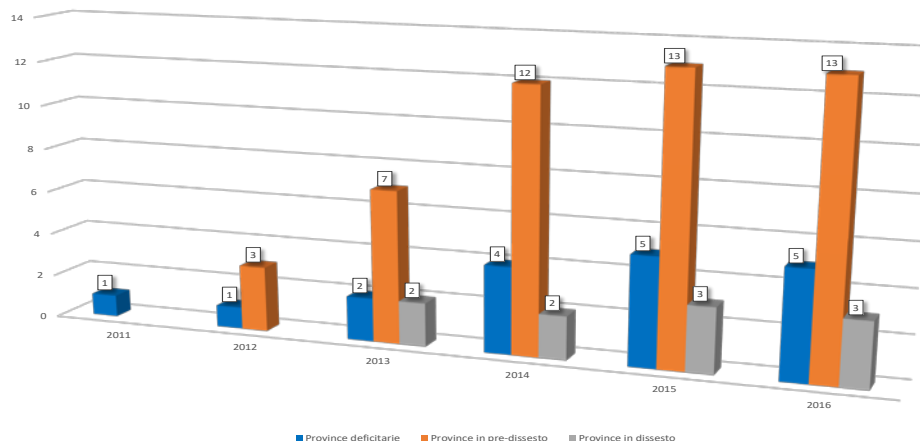
La tabella 10 evidenzia con chiarezza il deterioramento progressivo della situazione delle Province, con un aumento di tutte e tre le fattispecie indagate. Infatti dal 2012 (anno copertura costo 2014) i casi di deficitarietà diventano rilevanti; dal 2013 crescono significativamente i pre-dissesti; nel 2015 un terzo ente dissestato si aggiunge ai due preesistenti.

PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE ASSOGGETTATE AI CONTROLLI CENTRALI

Tabella 10 - Province e Città Metropolitane delle RSO ed Isole	ANNO OBBLIGO COPERTURA COSTO SERVIZI					
	2011(*)	2012(*)	2013(*)	2014(*)	2015 (**)	2016 (**)
Province e Città Metropolitane effettivamente deficitarie (con almeno 4 parametri positivi in tabella certificato conto consuntivo)	1	1	2	4	3	4
Province e Città Metropolitane deficitarie in via provvisoria (per omessa presentazione del certificato conto consuntivo)					2	1
Totale	1	1	2	4	5	5
Province e Città Metropolitane in pre-dissesto		3	7	12	13	13
Province e Città Metropolitane in dissesto			2	2	3	3
Totale complessivo	1	4	11	18	21	21
Province e Città Metropolitane sanzionate	0	0	0	0	0	0

(*) Province
(**) Province e Città Metropolitane

Province assoggettate ai controlli centrali



La tabella 11 mostra come l'andamento delle positività registrate dal comparto provinciale (incluse quelle poi trasformate in Città Metropolitane) risenta fortemente di tali vicende, evidenziando, al contrario di quanto accaduto per l'insieme dei Comuni, andamenti costanti (per 3 parametri) o crescenti (per gli ulteriori 5) nel tempo.

Si ritiene che tale circostanza non significhi che il sistema parametrico degli enti di area vasta, composto da otto parametri, si sia rivelato più efficace di quello progettato per i Comuni, considerato che gli indicatori sono analoghi ai quelli corrispondenti dei Comuni, variando solo le soglie, ma che talmente pesanti siano stati gli effetti dei tagli di risorse rispetto alle funzioni rimaste in capo a tali enti – attestata dalle numerose segnalazioni pervenute in quel periodo da parte dei Presidenti di Province circa l'impossibilità di assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio e l'esercizio delle attività attribuite dalla legge n. 56/2014 in materia di manutenzione delle strade, gestione dell'edilizia scolastica e tutela dell'ambiente - che anche un sistema parametrico così declinante, quale quello del 2009, non poteva non registrarne i pesantissimi effetti sui bilanci.

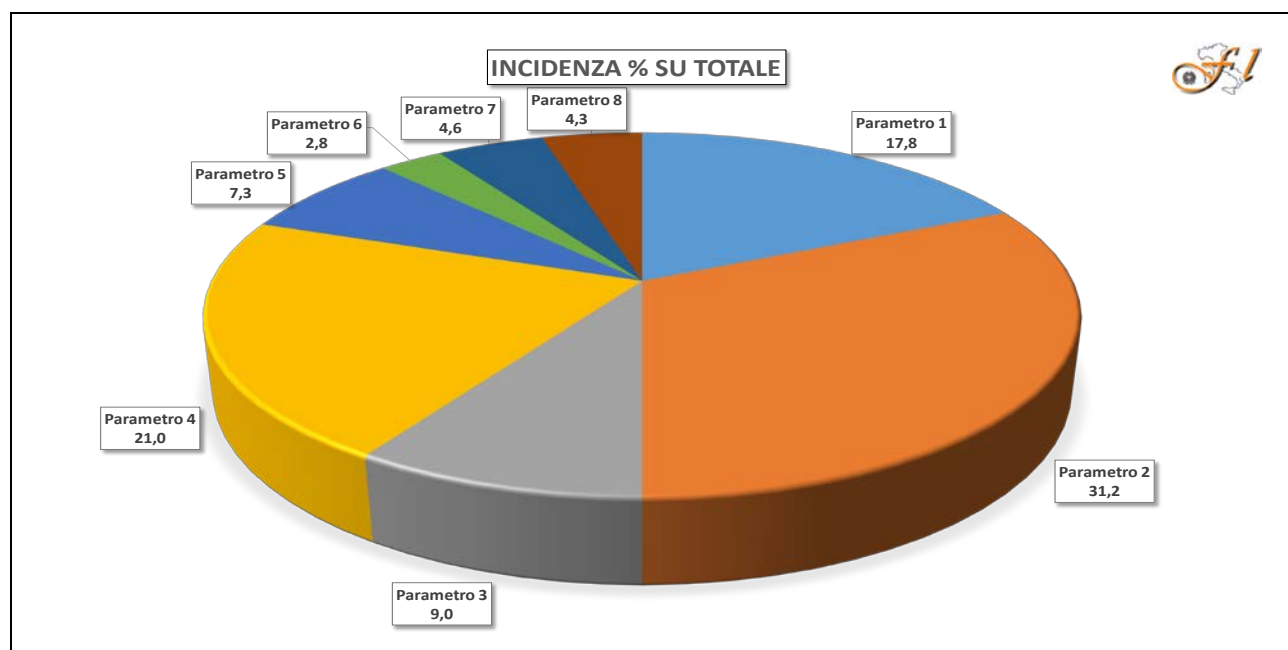
VALUTAZIONE DEI PARAMETRI (Province RSO ed Isole)



Tab. 11 – Parametri positivi (2009 – 2014)


Anno certificato conto consuntivo	Parametro 1	Parametro 2	Parametro 3	Parametro 4	Parametro 5	Parametro 6	Parametro 7	Parametro 8
	Risultato gestione	Residui passivi	Spese di personale	Debiti di finanziamento	Debiti fuori bilancio	Anticipazioni di tesoreria	Esecuzione forzata	Salvaguardia equilibri
2009	29	30	7	28	3	1	1	3
2010	19	33	9	24	5	0	4	2
2011	11	48	8	24	8	0	6	2
2012	20	42	11	22	10	4	10	13
2013	19	40	12	24	14	7	4	3
2014	29	30	17	28	12	8	8	8
Totale 2009-2014	127	223	64	150	52	20	33	31
Incidenza % su totale	17,8	31,2	9,0	21,0	7,3	2,8	4,6	4,3

Nel grafico a torta che segue viene invece evidenziato, come per i Comuni, lo squilibrio tra i pesi dei parametri nel determinare la positività complessiva con 4 di essi che determinano i ¾ dei casi.



Per tali ragioni, oltre che per motivi di uniformità e semplificazione dell'istituto, si ritiene che il nuovo sistema parametrico vada esteso, variando opportunamente le soglie, anche al comparto provinciale e delle Città Metropolitane.


Per completezza di analisi si riportano anche le positività verificatesi tra le Comunità Montane (tab. 12) e lo schema di valutazione dell'andamento dei parametri vigenti (tab. 13), dei quali due pesano per oltre il 60% nel determinare la positività complessiva. Per tali enti la distribuzione dei parametri critici, tutti in vistosa flessione, sembra riflettere più che altro il progressivo avanzare delle procedure liquidatorie.



Comunità Montane effettivamente deficitarie

Tabella 12 - Comunità Montane

	ANNO DEL CERTIFICATO DI CONTO CONSUNTIVO					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Comunità Montane effettivamente deficitarie (con almeno 4 parametri positivi in tabella)	6	6	2	2	1	4



VALUTAZIONE DEI PARAMETRI (Comunità Montane RSO ed Isole)

Tabella 13 – Parametri positivi (2009 – 2014)

Anno certificato conto consuntivo	Parametro 1	Parametro 2	Parametro 3	Parametro 4	Parametro 5	Parametro 6	Parametro 7	Parametro 8
	Risultato gestione	Residui passivi	Esecuzione forzata	Spese di personale	Debiti fuori bilancio	Anticipazioni di tesoreria	Debiti di finanziamenti	Salvaguardia equilibri
2009	44	110	6	61	7	13	12	17
2010	36	87	3	48	3	7	5	8
2011	31	76	3	29	0	7	5	7
2012	32	70	1	26	0	16	3	8
2013	28	62	2	36	1	11	5	5
2014	18	50	4	29	0	7	9	4
Totale 2009 - 2014	189	455	19	229	11	61	39	49
Incidenza % su Totale	18,0	43,3	1,8	21,8	1,0	5,8	3,7	4,7

3. Il nuovo sistema parametrico per il triennio 2019 - 2021

3.1 La progettazione del nuovo sistema

Le considerazioni sopra riportate hanno permesso di delineare il contenuto del nuovo impianto parametrico destinato a prendere il posto di quello, ormai inefficace, del 2009.

Innanzitutto la riflessione circa l'estrema variabilità del peso degli attuali parametri nella determinazione della positività complessiva di tutti gli enti locali, induce a consigliare, per l'individuazione delle soglie degli indicatori da progettare, una metodologia statistica, come quella dei percentili, che consente di attribuire ad ogni nuovo parametro simili (o quanto meno non troppo difformi) possibilità di generare un determinato, congruo numero di casi positivi.

In proposito si osserva che il sistema parametrico del 2009 presentava fin dall'inizio vistosi squilibri nel senso sopra chiarito - tanto è vero che già all'atto del suo esordio, ovvero nell'esercizio 2009, ad esempio il parametro 2 presentava una capacità di generare valori critici circa 25 volte maggiore del parametro 5 ed il parametro 4 una capacità 15 volte superiore al parametro 10 - circostanza che, accentuatasi negli anni, depone senz'altro per l'abbandono della metodologia statistica approvata nella seduta della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 30 luglio 2009 a favore di quella sopra indicata.

Inoltre, la scelta di nuovi parametri, mirata a ripristinare l'attitudine dell'istituto della deficitarietà strutturale ad individuare enti con gravi squilibri di bilancio, deve soggiacere ad altre due condizioni:

- a) adeguare il sistema parametrico alle nuove norme sull'armonizzazione, secondo un'esigenza già rappresentata nel Decreto del Ministero dell'Interno del 23 febbraio 2016 di approvazione dei certificati relativi alla copertura del costo di alcuni servizi nell'anno 2015, sul cui testo ha espresso parere favorevole la Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella seduta del 18 febbraio 2016;
- b) pervenire ad una semplificazione degli adempimenti posti a carico degli enti locali con riferimento alle attività di monitoraggio degli equilibri economico-finanziari, puntando, come indicato nelle "prime linee programmatiche" presentate nella seduta inaugurale dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, all'individuazione dei nuovi parametri all'interno del "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" di cui all'articolo 18-bis, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - approvato con Decreto del Ministro dell'Interno del 22 dicembre 2015 - che gli enti locali ed i loro organismi ed enti strumentali sono tenuti ad adottare a decorrere dall'esercizio 2016, con prima applicazione riferita al rendiconto della gestione 2016 e al bilancio di previsione 2017-2019.

Nel perimetro d'intervento sopra delineato le considerazioni esposte ai precedenti punti 1), 2) e 3), circa le differenti capacità di funzionamento che gli attuali parametri hanno mostrato nel corso del periodo di osservazione, possono guidare il processo di rivisitazione del sistema parametrico.

Nella tabella che segue vengono riportate in maniera sintetica, per ciascuno dei parametri vigenti, le vulnerabilità, ovvero i punti di forza, riscontrati con riferimento ai Comuni.

Ciò al fine di formulare un giudizio relativo all'opportunità di procedere alla sostituzione, al rafforzamento o alla riconferma dei dieci parametri non solo per il comparto comunale, ma per l'intero universo degli enti locali, nel quale il primo ha, per importanza, numerosità e significatività degli andamenti, un evidente ruolo propulsivo.

Tab. 14 – COMUNI. SISTEMA PARAMETRALE VIGENTE (DM 24.09.2009 come modificato dal DM18.02.2013)

Numero e denominazione sintetica del parametro	Elementi di valutazione	Giudizio
1 Risultato contabile di gestione	Marcata flessione dei valori positivi nei Comuni deficitari	Possibilmente da sostituire
2 Residui attivi di nuova formazione	Marcata flessione dei valori positivi in entrambe le distribuzioni. Ulteriore perdita di significatività del parametro in conseguenza dell'avvio dell'armonizzazione contabile (*)	Da sostituire
3 Residui attivi di vecchia formazione	Marcata flessione dei valori positivi in entrambe le distribuzioni. Ulteriore perdita di significatività del parametro in conseguenza dell'avvio dell'armonizzazione contabile (*)	Da sostituire
4 Residui passivi	Marcata flessione dei valori positivi nei Comuni deficitari. Ulteriore perdita di significatività del parametro in conseguenza dell'avvio dell'armonizzazione contabile (*)	Da sostituire
5 Esecuzione forzata	Ha sempre funzionato a scartamento ridotto	Da sostituire o eliminare
6 Spese di personale	Flessione determinata dal blocco del turn over	Da rafforzare
7 Debiti di finanziamento	Flessione determinata da QE e minore indebitamento	Da rafforzare
8 Debiti fuori bilancio riconosciuti	Andamento stabile	Da mantenere
9 Anticipazioni di tesoreria	Andamento stabile	Da mantenere
10 Ripiano squilibri	Ha sempre funzionato a scartamento ridotto	Da sostituire o eliminare

(*) In particolare per l'effetto combinato delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui e dell'adozione del principio della competenza finanziaria potenziata.

Nella tabella 15 vengono invece esplicitate le operazioni di aggiornamento di ogni parametro vigente che sono conseguite al giudizio formulato.

Tab. 15 – COMUNI. DAL SISTEMA PARAMETRALE VIGENTE AL NUOVO.		
Numero e denominazione sintetica del parametro vigente	Giudizio	Operazione di aggiornamento del parametro
1 Risultato contabile di gestione	Possibilmente da sostituire	Sostituito con l'indicatore relativo al disavanzo
2 Residui attivi di nuova formazione	Da sostituire	Sostituito con l'indicatore relativo all'incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente
3 Residui attivi di vecchia formazione	Da sostituire	Sostituito con l'indicatore relativo all'effettiva capacità di riscossione (riferita al totale delle entrate)
4 Residui passivi	Da sostituire o eliminare	Eliminato
5 Esecuzione forzata	Da sostituire o eliminare	Eliminato
6 Spese di personale	Da rafforzare	Rafforzato inserendo l'indicatore delle spese rigide (personale + ripiano disavanzo + debito)
7 Debiti di finanziamento	Da rafforzare	Rafforzato con soglia di maggiore rigore
8 Debiti fuori bilancio riconosciuti	Da mantenere	Il parametro viene mantenuto, ma in forma rafforzata, attraverso il suo sdoppiamento/ampliamento (indicatore dei dfb riconosciuti e finanziati; somma degli indicatori dei dfb in corso di riconoscimento + dfb riconosciuti e in corso di finanziamento)
9 Anticipazioni di tesoreria	Da mantenere	Mantenuto con soglia di maggiore rigore
10 Ripiano squilibri	Da sostituire o eliminare	Eliminato

In merito al processo logico che ha condotto alla revisione dell'impianto parametrico vigente, avvenuto in larga parte nel gruppo di lavoro del citato Osservatorio, si rappresenta quanto segue.

Nel sistema attivato nel 2009 e tutt'ora vigente, il fulcro dell'impianto è rappresentato dai tre parametri relativi ai residui, che, oltretutto, hanno immediatamente, e sempre di più nel corso degli anni (dal 64,1% al 68,5% del totale), assunto un peso preponderante nella determinazione delle positività.

L'avvio dell'armonizzazione contabile, che ha comportato l'obbligo di procedere alla revisione straordinaria dei residui e l'adozione di principi finalizzati ad impedirne la patologica riaccumulazione nel tempo, ha portato a concentrare l'attenzione, nella ricerca di un nuovo cardine attorno al quale costruire il nuovo sistema, su due grandezze:

- la capacità di riscossione dell'ente,
- l'esistenza di debiti fuori bilancio.

Le problematiche relative alla capacità di riscossione degli enti locali sono, com'è noto, sempre più all'attenzione del Governo, della Corte dei Conti, delle Associazioni degli enti locali, della stampa specialistica e degli studiosi (4). Un insufficiente livello di riscossione è oramai considerato come una delle principali cause degli squilibri di bilancio. Per tale motivo nel nuovo impianto parametrico sono presenti ben due indicatori, l'uno riferito alle entrate proprie e l'altro al totale delle entrate.

Nel nucleo del sistema rientra anche l'esistenza dei debiti fuori bilancio, grandezza che nel vigente sistema, come si ricorderà, era stata caratterizzata in entrambe le distribuzioni da un andamento costante e stabile nel tempo, ma che era considerata nella limitata accezione dei soli debiti riconosciuti, oltretutto spesso venuti alla luce solo nel momento del finanziamento.

Nel nuovo impianto, al contrario, si mira all'emersione completa del fenomeno, che viene inserito in tutte le sue possibili declinazioni: debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento, riconosciuti ed in corso di finanziamento, riconosciuti e finanziati, in modo che nessuna partita possa rimanere occulta al momento della determinazione della condizione di ente strutturalmente deficitario. Quindi vengono inseriti due parametri, il secondo dei quali dato dalla somma di due indicatori.

Il cuore del nuovo impianto vede pertanto capacità di riscossione e debiti fuori bilancio, per un totale di 4 parametri, prendere il posto dei vecchi residui.

Per il resto vengono espunti i due parametri mal funzionanti (esecuzione forzata e ripiano squilibri) che finivano per svolgere il ruolo del *jolly* a favore della negatività dell'ente locale, e rafforzati altri tre, di cui due (spese di personale e debiti di finanziamento) indeboliti per fattori esogeni ed un terzo (anticipazioni non restituite) confermato per il ruolo positivamente svolto nel periodo di osservazione, ma rafforzato ponendo la soglia di criticità maggiore di zero. Da ultimo, il risultato di amministrazione viene sostituito dal disavanzo.

Pertanto il sistema parametrico proposto ha come elementi essenziali capacità di riscossione, inde-

(4) Si segnalano in proposito: "Il riordino della riscossione locale al centro del confronto Anci/Governo", Il Giornale dei Comuni del 28 giugno 2017; le audizioni dell'ANCI e del Direttore dell'Agenzia delle Entrate presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale rispettivamente del 13 luglio 2017 e del 12 ottobre 2017; gli atti del Convegno IFEL "La riforma della riscossione locale" Roma, 10 novembre 2016; Pier Paolo Milanese "Riscossione dei tributi: bene al Nord, meno al Sud", Il Sole 24 Ore del 30 marzo 2018; Matteo Barbero "Riscossione a rilento nei Comuni", Italia Oggi Sette del 27 novembre 2017; Crif Ratings "Finanza Pubblica Locale: Indagine sugli effetti dell'autonomia finanziaria dei Comuni", aprile 2018; la delibera n. 5/2018 della Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, di approvazione delle linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, dove, a pag. 8, nella sezione dedicata ai fattori e alle cause dello squilibrio viene monitorata la capacità di riscossione nel triennio precedente.

bitamento (finanziario, emerso, in corso di emersione, improprio), disavanzo e rigidità della spesa.

3.2 Gli indicatori di bilancio come base del nuovo sistema

L'impianto parametrico proposto a partire dal rendiconto 2018 si compone dunque di 8 indicatori, uguali per Comuni, Città Metropolitane, Province e Comunità Montane individuati tutti all'interno del Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio (7 sintetici ed uno analitico), da parametrizzare con l'individuazione di soglie diverse per ciascuna tipologia di enti, al di sopra o al di sotto delle quali, scatta la positività. Viene in tal modo raggiunto il fondamentale duplice obiettivo della revisione e semplificazione del sistema (i parametri non si aggiungono agli indicatori di bilancio ma ne sono parte, non vi è necessità per il loro calcolo di ricorrere a dati extra contabili) con possibilità, in futuro, di acquisizione della tabella dei parametri direttamente da BDAP con soppressione dell'adempimento certificativo. Nella tabella 16 sono riportati codice, denominazione e descrizione degli otto indicatori prescelti.

Tab. 16 - Indicatori sintetici di bilancio			
Parametro	Codice indicatore	Denominazione indicatore	Definizione indicatore
P1	1.1	Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	[Ripiano disavanzo a carico dell'esercizio + Impegni (Macroaggregati 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc 1.02.01.01.000 "IRAP" – FPV entrata concernente il Macroaggregato 1.1 + FPV personale in uscita 1.1 + 1.7 "Interessi passivi" + Titolo 4 Rimborsamento prestiti)] / (Accertamenti primi tre titoli Entrate)
P2	2.8	Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale incassi c/competenza e c/residui (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti definitivi di cassa dei primi tre titoli delle Entrate
P3	3.2	Anticipazione chiuse solo contabilmente	Anticipazione di tesoreria all'inizio dell'esercizio successivo / max previsto dalla norma
P4	10.3	Sostenibilità debiti finanziari	Impegni (Totale 1.7 "Interessi passivi" – "Interessi di mora" (U.1.07.06.02.000) – "Interessi per anticipazioni prestiti" (U.1.07.06.04.000) + Titolo 4 della spesa – estinzioni anticipate) – (Accertamenti Entrate categoria E.4.02.06.00.000 "Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso di prestiti da amministrazioni pubbliche") + Trasferimenti in conto capitale per assunzione di debiti dell'amministrazione da parte di amministrazioni pubbliche (E.4.03.01.00.000) + Trasferimenti in conto capitale da parte di amministrazioni pubbliche per cancellazione di debiti dell'amministrazione (E.4.03.04.00.000)] / Accertamenti titoli 1, 2 e 3
P5	12.4	Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	Disavanzo iscritto in spesa del conto del bilancio / Accertamenti dei titoli 1, 2 e 3 delle entrate
P6	13.1	Debiti riconosciuti e finanziati	Importo debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati / Totale impegni titolo 1 e titolo 2
P7	13.2 + 13.3	Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	(Importo debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento + Importo debiti fuori bilancio riconosciuti e in corso di finanziamento) / Totale accertamento entrate dei titoli 1, 2 e 3
Indicatori analitici di bilancio			
Parametro	Codice indicatore	Tipologia indicatore	Definizione indicatore
P8		Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate)	% di riscossione complessiva: (riscossioni c/comp + riscossioni c/residui) / (Accertamenti + residui definitivi iniziali)

3.3 La determinazione delle soglie

3.3.1 La prima ipotesi basata sui dati di consuntivo del 2016

L'atto di indirizzo ex art. 154, comma 2, TUEL su "La revisione dei parametri per l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari", adottato dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali nell'adunanza plenaria del 20 febbraio 2018, oltre a suggerire l'impianto parametrico descritto nel precedente paragrafo, ha proposto, distintamente per Comuni e Province/Città Metropolitane, una prima ipotesi di soglie, al superamento delle quali viene accertata la positività, ovvero la criticità dell'indicatore (tab. 17).

La determinazione delle soglie proposte nel citato atto di indirizzo è stata effettuata sulla base dei valori - forniti da BDAP - assunti da ciascuno degli 8 indicatori prescelti all'interno del "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" allegato al rendiconto della gestione 2016.

Inoltre le soglie sono state "testate" sugli indicatori, ricalcolati sulla base delle grandezze iscritte in rendiconto, di un gruppo di 48 Comuni risultati deficitari nel 2015-2016 o che hanno dichiarato il dissesto nel 2016-2017.

Infine per alcuni indicatori (disavanzo e debiti fuori bilancio) i dati BDAP sono stati integrati con quelli desunti dai certificati di consuntivo 2016.

Tab. 17 – Prima ipotesi di soglie per Comuni e Province/Città Metropolitane (Atto di indirizzo dell'Osservatorio del 20.02.2018)				
Parametro	Codice e denominazione dell'indicatore	Positività	Soglia (*)	
			Comuni	Città Metropolitane e Province
P1	1.1 Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	positivo se > soglia	47	44
P2	2.8 Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	positivo se < soglia	26	21
P3	3.2 Anticipazioni chiuse solo contabilmente	positivo se > soglia	0	0
P4	10.3 Sostenibilità debiti finanziari	positivo se > soglia	15	14
P5	12.4 Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	positivo se > soglia	1,20	1,70
P6	13.1 Debiti riconosciuti e finanziati	positivo se > soglia	1,00	2,20
P7	13.2 + 13.3 Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	positivo se > soglia	0,60	3,10
P8	Effettiva capacità di riscossione	positivo se < soglia	55	47

(*) Valori percentuali.

Come risulta dai prospetti che seguono, le soglie sono state individuate in corrispondenza dei percentili 88-90 per la positività sopra soglia e 10-12 per quella sotto soglia, con la sola eccezione dei parametri relativi ai debiti fuori bilancio dei Comuni (94° percentile).

Nella scelta dei percentili si è avuto riguardo a rendere quanto più possibile ridotti i differenziali tra le due tipologie di enti ed a contenere in bande ristrette (6%-12% per i Comuni e 10-13% per gli enti di area vasta) le percentuali di enti risultati positivi ai parametri.

Comuni					
Parametro	Percentile	Soglia	Parametri positivi nei comuni utilizzati	% Parametri positivi nei comuni utilizzati	Stima parametri positivi universo comuni
P1	90	47	433	9,74	994
P2	10	26	424	9,68	1.114
P3	88	0	313	8,66	715
P4	88	15	574	11,17	856
P5	89,5	1,20	353	10,45	948
P6	94	1,00	223	6,08	515
P7	94	0,60	202	5,98	509
P8	12	55	542	12,12	1.053
			3.064		6.704

Città Metropolitane e Province							
Parametro	Percentile	Soglia	Parametri positivi negli enti utilizzati C.M.	Parametri positivi negli enti utilizzati A.P.	Parametri positivi negli enti utilizzati TOTALE	% Parametri positivi negli enti utilizzati	Stima parametri positivi universo enti
P1	90	44	1	7	8	10,81	12
P2	10	21	1	6	7	9,72	11
P3	90	0	0	1	1	3,45	4
P4	88	14	1	8	9	11,25	12
P5	88	1,70	0	4	4	11,76	13
P6	90	2,20	2	3	5	10,20	11
P7	90	3,10	1	3	4	11,43	12
P8	12	47	3	6	9	12,86	14
					47		89

L'espansione all'universo dei dati rilevati nel campione, riportata nell'ultima colonna dei due prospetti, ha portato ad ipotizzare che il nuovo sistema parametrico sarà in grado di determinare un numero di parametri positivi prossimo a quello inizialmente posseduto dal campione in via di sostituzione (raggiungimento del target al 90% per i Comuni e al 100% per gli enti di area vasta).

Circa l'esito dei test sul sottogruppo dei Comuni deficitari/dissestati va sottolineato che tutti gli indicatori ricalcolati hanno evidenziato una frequenza dei casi positivi più elevata rispetto al campione dei Comuni analizzati da 3 a 9 volte a seconda dei parametri. Inoltre il 60% dei Comuni del sottogruppo deficitari/dissestati sarebbe risultato deficitario con i nuovi parametri. Tale percentuale sarebbe risultata più elevata se l'insieme degli enti dissestati fosse stato depurato da quelli caduti in default per ragioni esogene (es. sentenze di condanna di importo elevato).

Considerato che le soglie proposte sono state elaborate sulla base di un campione di 5.490 Comuni, pari al 69% dell'universo, e di 82 tra Province e Città Metropolitane (76% del totale), nell'atto di indirizzo dell'Osservatorio si raccomanda che le soglie proposte vengano comunque verificate anche sui valori che gli indicatori assumeranno nei rendiconti 2017, operando, se del caso, gli opportuni aggiustamenti.

Per quanto riguarda, le Comunità Montane, i dati forniti da BDAP, numericamente esigui e scarsamente attendibili, non hanno consentito l'elaborazione di alcuna soglia. E' quindi ancor più necessaria per tali enti l'integrazione con i valori dei rendiconti 2017.

3.3.2 Le soglie definitive

La verifica circa la congruità delle soglie proposte nell'atto di indirizzo dell'Osservatorio è stata effettuata sulla base dei valori rilevati, per ciascuno degli 8 indicatori prescelti, nei certificati del rendiconto della gestione 2017 - presentati a norma dell'art. 161 TUEL dagli enti locali al Ministero dell'Interno - i quali, nell'occasione, sono stati arricchiti di un nuovo specifico quadro dedicato agli indicatori di bilancio.

Il campione utilizzato per la verifica è costituito da 6.218 Comuni (78% del totale); 9 Città Metropolitane e 61 Province (67,3% del totale); 44 Comunità Montane, i cui certificati erano pervenuti alla data del 21 settembre scorso.

Rispetto all'analogo campione del 2016, quello del 2017 si qualifica:

- 1) per essere riferito all'intero territorio nazionale, compresi gli enti delle Autonomie speciali del Nord;
- 2) per una qualità dei dati sensibilmente più elevata. Test di coerenza interna tra i valori dichiarati, condotti su un qualificato sottoinsieme del campione, e verifiche casuali sulla correttezza delle modalità di calcolo seguite hanno dato esiti ampiamente positivi. In sostanza, le uniche correzioni hanno riguardato i dati, riferiti a Comuni di un ambito territoriale ben delimitato, per i quali lo specifico programma di una software house ha rapportato i valori all'unità anziché a 100;
- 3) relativamente al comparto comunale per una copertura campionaria molto più ampia (78% contro il 69% del 2016);
- 4) per comprendere unicamente enti che hanno valorizzato tutti e 8 gli indicatori, rendendo in tal modo possibile il calcolo del numero di enti che sarebbero risultati effettivamente deficitari con il nuovo sistema parametrico.

La migliore qualità del dato 2017 va certamente ricondotta alla consapevolezza, da parte dei responsabili dei servizi finanziari degli enti locali, del fatto che gli otto indicatori di bilancio saranno utilizzati in futuro per la determinazione della condizione di ente deficitario (l'atto di indirizzo dell'Osservatorio è stato ampiamente divulgato dalla stampa specializzata) oltre, naturalmente, alla maggiore confidenza che gli operatori hanno maturato nel maneggiare uno strumento, per l'appunto il piano degli indicatori, che, come si ricorderà è stato introdotto soltanto con il rendiconto 2016.

La verifica eseguita sui dati del 2017 si differenzia dalla precedente analisi condotta in ambito Osservatorio sui dati 2016 anche per il diverso obiettivo perseguito: laddove quest'ultima era finalizzata ad individuare soglie che assicurassero un numero di parametri positivi comparabile con quello inizialmente posseduto dal vigente sistema, la verifica sul 2017 si pone l'obiettivo di

individuare soglie in grado di determinare un numero di Comuni deficitari che sia coerente anche con l'ordine di grandezza fatto registrare in tempi recenti dagli istituti del dissesto e del riequilibrio finanziario pluriennale.

Ciò premesso, la verifica condotta con i criteri sopra specificati ha evidenziato la necessità di ricalibrare le soglie nel modo seguente:

a) per i Comuni rendendole più "morbide" per 4 parametri (P1, P2, P4 e P8) che, con i valori stimati sulla base dei dati 2016, avrebbero generato un numero eccessivo di casi positivi;

b) per Province e Città Metropolitane "irrigidendole" per 5 parametri (P1, P5, P6, P7, P8), essendosi rivelati i valori su stima 2016 troppo "generosi" e, come tali, incapaci di generare positività, e, inoltre, ritoccando quella eccessivamente rigida del P4.

Le tabelle 18 e 19 mostrano il processo di ricalibratura per le due tipologie di enti.

Per i Comuni il confronto tra la tab. 18 e l'analogo prospetto di pag. 24 permette di valutare l'entità degli spostamenti dei percentili (dal range 88-94 a 91-96 per la positività sopra soglia da 10-12 a 9 per quella sotto soglia), la notevole riduzione delle percentuali dei parametri positivi nei Comuni rispondenti (da 6%-12% a 4%-9%) e del numero stimato dei parametri positivi nell'universo, che scende da 6.704 a 4.870. Si noti in particolare l'allineamento dei valori di colonna 4 attorno al valore 550 per i parametri non riconducibili ai debiti fuori bilancio, i quali ultimi, per la limitatezza anche territoriale del fenomeno, non possono generare un numero di casi positivi comparabile con quello degli altri parametri.

Tab. 18 – Ricalibratura soglie Comuni con dati 2017					
Parametro	Percentile	Soglia	Parametri positivi nei Comuni del campione	% Parametri positivi nei Comuni del campione	Stima parametri positivi nell'universo dei Comuni
P1	91	48	517	8,31	663
P2	9	22	557	8,96	715
P3	91	0	577	9,28	740
P4	92	16	576	9,26	739
P5	92,75	1,20	448	7,20	575
P6	94,75	1,00	326	5,24	418
P7	96	0,60	244	3,92	313
P8	9	47	551	8,86	707
			3.796		4.870

Riguardo a Province e Città Metropolitane, per le quali anche i dati 2017 hanno confermato l'inutilità di una differenziazione delle soglie, il confronto tra la tab. 19 e l'omologo prospetto di pag. 24 permette di valutare l'entità degli spostamenti dei percentili (rilevante per i parametri relativi a disavanzo e debiti fuori bilancio, le cui soglie sono ora - a motivo di una accuratezza nella compilazione dei relativi indicatori molto migliorata nel 2017 - allineate con quelle dei Comuni) e la riduzione del numero stimato dei parametri positivi nell'universo, che passa da 89 a 79.

Tale riduzione non deve essere considerata in contraddizione con l'irrigidimento di alcune soglie data la sostanziale diversità tra la distribuzione dei dati 2017 rispetto a quella del 2016 per diversi parametri.

Tab 19 – Ricalibratura soglie Città Metropolitane e Province con dati 2017							
Parametro	Percentile	Soglia	Parametri positivi negli enti utilizzati			% Parametri positivi negli enti del campione	Stima parametri positivi nell'universo degli enti
			C. M.	A. P.	Totale		
P1	90	41	1	8	9	12,86	13
P2	12	21	2	6	8	11,43	12
P3	91	0	0	2	2	2,86	3
P4	88	15	0	8	8	11,43	12
P5	94	1,20	0	5	5	7,14	7
P6	90	1,00	0	7	7	10,00	10
P7	92	0,60	1	5	6	8,57	9
P8	12	45	3	6	9	12,86	13
			7	47	54		79

Per quanto riguarda invece le Comunità Montane (tab. 20) è stato finalmente possibile, con i dati 2017, stimare delle soglie attendibili per i parametri P1, P4 e P8. Data la sostanziale assenza di debiti fuori bilancio e disavanzi (quest'ultimo presente in un solo ente) sono state replicate per i parametri P5, P6 e P7 le soglie degli altri enti locali e confermato il valore 0 per le anticipazioni non restituite.

L'estrema concentrazione dei valori dichiarati per il parametro P2 ha generato un elevato numero di enti positivi al parametro stesso.

In proposito si rammenta che le Comunità Montane non sono assoggettate a sanzioni e, di fatto, per le stesse il dato raccolto ha soltanto finalità conoscitive. Tuttavia, con il nuovo sistema parametrico i RSF e gli amministratori di questi enti potranno finalmente disporre di indicatori predittivi di squilibri finanziari, circostanza che si è verificata in maniera molto labile nel vigente sistema.

Tab. 20 – Soglie Comunità Montane con dati 2017			
Parametro	Percentile	Soglia	Parametri positivi nel campione
P1	80	60	10
P2	20	20	40
P3	91	0	4
P4	88	14	12
P5	94	1,20	1
P6	90	1,00	0
P7	92	0,60	0
P8	20	54	8
			75

Tutto ciò premesso, nella tabella 21 si riportano per le tre tipologie di enti le soglie definitive.

Tab. 21 – Soglie per Comuni, Province/Città Metropolitane e Comunità Montane nel nuovo sistema parametrico					
Parametro	Codice e denominazione dell'indicatore	Positività	Soglia (valori percentuali)		
			Comuni	Città Metropolitane e Province	Comunità Montane
P1	1.1 Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	positivo se > soglia	48	41	60
P2	2.8 Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	positivo se < soglia	22	21	20
P3	3.2 Anticipazioni chiuse solo contabilmente	positivo se > soglia	0	0	0
P4	10.3 Sostenibilità debiti finanziari	positivo se > soglia	16	15	14
P5	12.4 Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	positivo se > soglia	1,20	1,20	1,20
P6	13.1 Debiti riconosciuti e finanziati	positivo se > soglia	1,00	1,00	1,00
P7	13.2 + 13.3 Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	positivo se > soglia	0,60	0,60	0,60
P8	Effettiva capacità di riscossione	positivo se < soglia	47	45	54

La tabella 22 evidenzia il numero di enti deficitari individuati nel campione, costituito, come già precisato, da 6.218 Comuni, 9 Città metropolitane, 61 Province e 44 Comunità Montane.

Tab. 22 – Determinazione del numero di enti strutturalmente deficitari con il nuovo sistema parametrico. Situazione nel campione 2017													
Ente	Enti con quadro 20 (indicatori bilancio) compilato	Enti esclusi (blank spaces nel quadro 20)	Enti con quadro 20 (indicatori bilancio) valido	Numero parametri positivi per ente									Enti deficitari (con almeno 4 parametri positivi) nel campione 2017
				0	1	2	3	4	5	6	7	8	
COMUNI	6.824	606	6.218	3.810	1.507	550	247	76	24	4	0	0	104
CITTA' METROPOLITANE	10	1	9	6	1	1	0	1	0	0	0	0	1
PROVINCE	61	0	61	38	9	6	6	2	0	0	0	0	2
COMUNITA' MONTANE	61	17	44	1	26	7	6	3	1	0	0	0	4
TOTALE	6.956	624	6.332	3.855	1.543	564	259	82	25	4	0	0	111

Con le soglie definitive di cui alla tab. 21, nel 2017 risulterebbero in condizione di deficitarietà strutturale 104 Comuni.

Espandendo su base nazionale tale dato all'universo dei 7.997 Comuni esistenti in quell'anno si ottiene la cifra potenziale di 134 enti strutturalmente deficitari.

Se si considera che mediamente l'8% degli enti risultati in prima battuta deficitari procede, successivamente all'invio del certificato attestante la deficitarietà, ad un più attento ricalcolo dei parametri, evidenziando errori o omissioni nel conteggio dei valori deficitari che riportano gli stessi in territorio negativo, il predetto dato di 134 enti deficitari andrebbe ridimensionato almeno a 123.

Va tuttavia precisato che, come risulta dalla tab. 23, relativa alla distribuzione regionale degli enti deficitari nel nuovo sistema parametrico, le tre Regioni che presentano le più elevate percentuali di Comuni deficitari nei 6.218 certificati validi (colonna 7), ovvero Campania (8,3%), Calabria (8,5%) e Sicilia (14,5%), sono anche quelle i cui enti hanno meno alimentato il campione indagato.

Regioni	Comuni	Città Metropolitane	Province	Comunità Montane	Totale enti	Percentuale dei Comuni deficitari sul campione
Piemonte	0	0	0	0	0	0,00
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0,00
Lombardia	1	0	0	0	1	0,07
Liguria	0	0	1	0	1	0,00
Trentino – Alto Adige	0	0	0	0	0	0,00
Veneto	0	0	0	1	1	0,00
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0,00
Emilia Romagna	2	0	0	0	2	0,63
Toscana	3	0	0	0	3	1,29
Umbria	2	0	0	0	2	2,63
Marche	2	0	0	0	2	1,20
Lazio	9	0	1	1	11	3,36
Abruzzo	5	0	0	1	6	2,16
Molise	4	0	0	0	4	3,74
Campania	35	0	0	1	36	8,31
Puglia	4	0	0	0	4	2,05
Basilicata	1	0	0	0	1	0,91
Calabria	24	1	0	0	25	8,48
Sicilia	11	0	0	0	11	14,47
Sardegna	1	0	0	0	1	0,40
TOTALE	104	1	2	4	111	1,67

Pertanto, a consuntivo, qualora tali percentuali riscontrate in ciascuna Regione fossero confermate, il numero degli enti deficitari potrebbe attestarsi attorno ai 161, come analiticamente illustrato nella tab. 24

Espansione su base nazionale							
104/6.218*7.997= 134		Fattore di correzione (-8%) 134*8%= 11			Stima 134-11=123		
Espansione su base regionale							
Piemonte	0	Valle d'Aosta	0	Lombardia	1	Liguria	0
Trentino – Alto Adige	0	Veneto	0	Friuli Venezia Giulia	0	Emilia Romagna	2
Toscana	3	Umbria	2	Marche	2	Lazio	12
Abruzzo	6	Molise	5	Campania	45	Puglia	5
Basilicata	1	Calabria	34	Sicilia	56	Sardegna	1
Totale espansione 175		Fattore di correzione (-8%) 175 * 8%= 14			Stima 175 – 14= 161		

Quindi il *range* dei Comuni effettivamente deficitari dovrebbe attestarsi tra i valori 123 e 161, inclusi gli enti che sono già assoggettati alle procedure di risanamento finanziario (dissesto o riequilibrio

pluriennale) (5).

Qualora invece le stime fossero basate sul campione di 91 Comuni deficitari “puri”, ossia non in fase di risanamento (e quindi con squilibri di bilancio gravi ma non ancora tali da provocare o da esigere il dissesto), si otterrebbe **un range 108 -150**

In proposito si ritiene che il target della verifica 2017 debba essere costituito da un numero di Comuni potenzialmente deficitari almeno pari a quello registrato nel primo anno di applicazione del sistema parametrico vigente (n. 88), adeguato però allo stato di maggiore sofferenza finanziaria - dimostrato per l'appunto dal crescente numero di casi di dissesto e riequilibrio - che gli enti locali sperimentano oggi rispetto al lontano 2009. Considerato che il numero dei Comuni che annualmente ricorrono alla procedura di riequilibrio pluriennale è cresciuto soltanto tra il 2014 ed il 2017 del 40% (salendo da 29 a 41) e che nel 2017 il numero dei nuovi Comuni che hanno deliberato lo stato di dissesto o riequilibrio è ammontato a complessive 71 unità (rispettivamente 30 e 41 nuove delibere), un sistema parametrico che identifichi il bacino dei Comuni in sofferenza finanziaria, ma non ancora in risanamento, tra 108 e 150 enti, ossia **tra 1,5 e 2,1 volte** il numero dei nuovi dissesti/riequilibri, appare adeguato alla situazione contingente. Per quanto concerne Province e Città Metropolitane il numero di 3 enti deficitari rilevato nel campione (e quindi di “teorici” 4 o 5 nell’universo) è coerente con il trend storico rilevato per tali enti (v. tabella 10).

Confrontando i dati della tab. 23 relativa alla distribuzione per Regione degli enti risultati deficitari nel campione 2017 con quelli del prospetto di pag. 10 relativo alla distribuzione regionale dei Comuni deficitari nel primo sessennio di vita dell’attuale sistema parametrico, si rileva che il nuovo sistema parametrico ha una più bassa concentrazione di casi positivi nelle tre Regioni critiche della Campania, Calabria e Sicilia (77,1% ottenuta nell’espansione all’universo su base regionale contro 84,2% del sistema vigente) e quindi appare più capace di individuare squilibri finanziari anche nelle rimanenti Regioni. Per il resto si conferma la graduatoria regionale dei Comuni deficitari, con Sicilia, Calabria e Campania nell’ordine ai primi tre posti e Italia centrale che si caratterizza come possibile area di nuova criticità. Viene altresì confermato lo stato di salute dei Comuni del Nord e, al Sud, di quelli di Puglia, Basilicata e Sardegna. I tre enti di area vasta risultati deficitari sono invece ben distribuiti nelle tre aree territoriali del Paese (uno al Nord, uno al Centro ed uno al Sud).

Nella tabella 25 è riportata la distribuzione per classe demografica dei Comuni risultati deficitari nel campione 2017.

Tab. 25 – Distribuzione per fascia demografica dei Comuni deficitari nel nuovo sistema parametrico. Anno 2017		
Classe demografica	Comuni deficitari	Percentuale dei Comuni deficitari nel campione
0 - 1.999	46	1,75
2.000 - 4.999	25	1,52
5.000 - 9.999	12	1,28
10.000 - 19.999	9	1,53
20.000 - 59.999	7	2,16
60.000 - 249.999	4	5,19
250.000 ed oltre	1	10,00
TOTALE	104	1,67

(5) Dei 104 Comuni risultati deficitari, ben 12 sono già sottoposti alla procedura del riequilibrio finanziario pluriennale ed uno è in dissesto. Si tratta quindi di enti per i quali gli squilibri di bilancio rilevati dai parametri erano già conclamati, le conseguenti manovre correttive dal lato delle entrate e delle spese già avviate ed i risultati del risanamento evidentemente non ancora pienamente raggiunti. Gli stessi sono già sottoposti ai controlli ex art. 243 Tuel.

Osservandone i dati si può verificare come il nuovo sistema parametrico sembri caratterizzarsi anche per la maggiore capacità di individuare Comuni in condizioni di criticità nelle fasce demografiche al di sopra dei 60.000 abitanti, evento infrequente nel periodo di vigenza del sistema parametrico del 2009.

Ed infatti, rispetto al dato del 2014 (si veda la tab. 7 a pag. 11) la percentuale dei Comuni deficitari all'interno del campione presenta un andamento ad U con valori massimi proprio nelle tre classi demografiche maggiori.

4. Conclusioni

Rispetto al vigente sistema parametrico, il nuovo, basato su otto indicatori di bilancio, uguali per Comuni, Enti di area vasta e Comunità Montane, parametrizzati con la fissazione di soglie opportunamente diversificate sulla base di una analisi statistica dei valori di rendiconto 2016 e 2017, presenta evidenti vantaggi:

- essendo gli indicatori contenuti nel “Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio” di cui all’articolo 18-bis, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - approvato con Decreto del Ministro dell’Interno del 22 dicembre 2015 – che gli enti locali hanno adottato a decorrere dall’esercizio 2016, i parametri sono per ciò stesso adeguati ai principi dell’armonizzazione contabile e non richiedono, come avveniva nel precedente sistema, il calcolo di ulteriori grandezze, né il ricorso a dati extra contabili, con una evidente semplificazione della procedura;
- il numero degli enti individuati come strutturalmente deficitari nei campioni 2016 e 2017 appare finalmente adeguato all’ordine di grandezza raggiunto nei medesimi anni dagli enti in condizione di crisi finanziaria conclamata (dissesto e pre-dissesto);
- a differenza del precedente sistema parametrico, il nuovo presenta una maggiore capacità di individuare Comuni con gravi squilibri di bilancio anche al di fuori delle tre Regioni ad elevata deficitarietà e, inoltre, nelle fasce demografiche superiori ai 60.000 abitanti;
- i parametri costruiti con la metodologia sopra descritta presentano, diversamente da alcuni di quelli sostituiti, il non trascurabile pregio della semplicità, ovvero sembrano suscettibili di essere agevolmente compresi anche al di fuori della cerchia degli operatori finanziari.