

Enti locali strutturalmente deficitari

Dal rendiconto 2018 i nuovi parametri di deficitarietà gestionale

di Patrizia Ruffini - Dottore commercialista dedita al mondo delle aziende pubbliche e revisore contabile

Sono stati approvati in via definitiva i parametri di deficitarietà strutturale per il triennio 2019-2021, che entrano in vigore a partire dal rendiconto dell'esercizio 2018. Il D.M. dell'Interno del 28 dicembre 2018 è stato comunicato sulla G.U. del 12 gennaio 2019. Sostituiscono i parametri individuati per il triennio 2010-2012 con il decreto del Ministero dell'Interno 24 settembre 2009, sostanzialmente confermati per il triennio successivo dal decreto 18 febbraio 2012 ed estesi, infine, anche al triennio 2016-2018. L'art. 242, comma 2, D.Lgs. n. 267/2000 prevede infatti che, fino alla fissazione di nuovi parametri, si applicano quelli vigenti nell'anno precedente.

La revisione dei parametri

A dare il via alla revisione dei parametri era stato l'atto di indirizzo dell'Osservatorio della finanza locale del 20 febbraio 2018 su "La revisione dei parametri per l'individuazione degli Enti locali strutturalmente deficitari", contenente utili indicazioni per aggiornare gli indici ai principi della contabilità armonizzata, accrescerne la capacità di individuare gravi squilibri di bilancio e pervenire ad una semplificazione degli adempimenti posti a carico degli Enti locali.

Gli Enti che presentano almeno la metà degli indici con valori positivi sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie (art. 242, comma 1, D.Lgs. n. 267/2000).

L'incapacità del sistema vigente di rilevare i gravi squilibri di bilancio

Il trend decrescente degli Enti effettivamente deficitari denota un'evidente perdita di capacità del sistema parametrico (ideato nel 2009) di catturare, nel corso del tempo, gli Enti in condizioni di effettivo squilibrio finanziario (tavola 1).

A rafforzare il giudizio è la considerazione che i tagli crescenti delle risorse finanziarie a disposizione degli Enti locali operati dalle norme per il risanamento della finanza pubblica dal 2010 al 2014, hanno fatto

umentare gli Enti locali in difficoltà di bilancio, come è dimostrato dalla concomitante crescita del numero degli Enti in dissesto o pre-dissesto (tavola 2). La fotografia dei Comuni risultati effettivamente deficitari nel corso del periodo 2009-2014 mostra che oltre l'84% è situato in sole tre Regioni: Campania (24%), Calabria (26%) e Sicilia (34%); mentre rispetto alla classe demografica i Comuni più colpiti sono quelli di medie dimensioni (tavola 3).

La progettazione dei nuovi parametri

La scelta di nuovi parametri (tavola 4), mirata a ripristinare l'attitudine della deficitarietà strutturale ad individuare Enti con gravi squilibri di bilancio, ha tenuto conto dell'analisi dell'andamento, tra il 2009 ed il 2014, dei parametri risultati positivi.

Tre soli parametri (2, 3 e 4), tutti legati alle dimensioni dei residui, determinano più del 50% dei casi positivi. Per contro i parametri 5 (esecuzione forzata) e 10 (salvaguardia degli equilibri) hanno un peso modesto. Per due parametri (6, spesa di personale e 7, debiti di finanziamento) la frequenza dei casi positivi si riduce grandemente; mentre crolla per l'indicatore 1 (risultato di gestione).

Viceversa, i parametri 8 (debiti fuori bilancio) e 9 (anticipazioni di tesoreria) rappresentano grandezze sostanzialmente stabili.

Tavola 1 - Comuni deficitari

Anno rendiconto	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Comuni con almeno la metà dei parametri positivi	88	79	53	76	53	48
Comuni deficitari in via provvisoria per omessa presentazione del certificato al conto consuntivo	44	122	50	66	30	14
Totale Comuni deficitari	132	201	103	142	83	62

Fonte: Decreto Ministero Interno 28 dicembre 2018.

Tavola 2 - Comuni in pre-dissesto e dissesto

Anno obbligo copertura costo servizi	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Comuni in pre-dissesto	0	15	56	88	108	146
Comuni in dissesto	8	23	45	66	83	100
Totale Comuni deficitari	8	38	101	154	191	246

Fonte: Decreto Ministero Interno 28 dicembre 2018.

Tavola 3 - Comuni deficitari 2009-2014: distribuzione per Regione

	Enti effettivamente deficitari
Sicilia	134
Calabria	103
Campania	94
Lazio	15
Puglia	10
Lombardia	10
Abruzzo	9
Molise	8
Sardegna	4
Basilicata	4
Veneto	2
Marche	1
Umbria	1
Toscana	1
Emilia Romagna	1
Liguria	0
Piemonte	0
Totale	397

Fonte: Decreto Ministero Interno del 28 dicembre 2018

Nel sistema attivato nel 2009 il fulcro dell'impianto è rappresentato dai tre parametri relativi ai residui, che hanno assunto un peso preponderante nella determinazione delle positività. Dopo 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 l'accumulazione nel tempo, è stato necessario ricercare un nuovo cardine attorno al quale costruire il nuovo sistema. Sono state dunque scelte due grandezze: la capacità di riscossione dell'Ente (con due indicatori, uno riferito alle entrate proprie e l'altro al totale delle entrate) e l'esistenza di debiti fuori bilancio. Quest'ultimo fenomeno nel nuovo sistema è considerato in tutte le possibili declinazioni:

- in corso di riconoscimento;
- riconosciuti ed in corso di finanziamento;
- riconosciuti e finanziati.

A questi elementi si aggiungono disavanzo (che prende il posto del risultato di amministrazione) e rigidità della spesa.

Sono eliminati, infine, i due parametri mal funzionanti (esecuzione forzata e ripiano squilibri) e rafforzati altri tre indici (spese di personale, debiti di finanziamento, anticipazioni non restituite).

La progettazione è stata altresì ispirata al rispetto di due condizioni:

- 1) adeguare il sistema parametrico alle nuove norme sull'armonizzazione contabile;
- 2) semplificare gli adempimenti posti a carico degli Enti locali puntando all'individuazione dei nuovi

Bilancio e contabilità

Tavola 4 - Evoluzione dei parametri per i Comuni

N.	Sintesi	Descrizione	Giudizio	Aggiornamento del parametro
1	Risultato contabile di gestione	Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore, in termini di valore assoluto, al 5% rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento)	Possibilmente da sostituire	Sostituito con l'indicatore relativo al disavanzo
2	Residui attivi di nuova formazione	Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 23/2011 o di fondo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 380 della Legge 24 dicembre 2013 n. 228, superiori al 42% rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà	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	Ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi e di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65%, ad esclusione eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 23/2011 o di fondo di solidarietà di cui all'art. 1 comma 380 della Legge 24 dicembre 2013, n. 228, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III ad esclusione degli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà	Da sostituire	Sostituito con l'indicatore relativo all'effettiva capacità di riscossione (riferita al totale delle entrate)
4	Residui passivi	Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente	Da sostituire o eliminare	Eliminato
5	Esecuzione forzata	Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5% delle spese correnti anche se non hanno prodotto vincoli a seguito delle disposizioni di cui all'art. 159 del TUEL	Da sostituire o eliminare	Eliminato
6	Spese di personale	Volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 40% per i Comuni inferiori a 5.000 abitanti, superiore al 39% per i Comuni da 5.000 a 29.999 abitanti e superiore al 38% per i Comuni oltre i 29.999 abitanti	Da rafforzare	Rafforzato inserendo l'indicatore delle spese rigide (personale + ripiano disavanzo + debito)
7	Debiti di finanziamento	Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150% rispetto alle entrate correnti per gli Enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120% per gli Enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del TUEL con le modifiche di cui di cui all'art. 8, comma 1 della Legge 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dall'1 gennaio 2012	Da rafforzare	Rafforzato con soglia di maggiore rigore
8	Debiti fuori bilancio riconosciuti	Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1% rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari	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	Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti	Da mantenere	Mantenuto con soglia di maggiore rigore
10	Ripiano squilibri	Ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'art. 193 del TUEL con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrente, fermo restando quanto previsto dall'art. 1, commi 443 e 444 della Legge 24 dicembre 2012 n. 228 a decorrere dall'1 gennaio 2013	Da sostituire o eliminare	Eliminato

Fonte: Decreto Ministero Interno del 28 dicembre 2018

parametri all'interno del "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" approvato con Decreto del Ministro dell'Interno del 22 dicembre 2015, che gli Enti locali sono tenuti ad adottare a decorrere dall'esercizio 2016 (con prima applicazione riferita al rendiconto della gestione 2016 e al bilancio di previsione 2017-19).

I nuovi parametri

L'atto di indirizzo su "La revisione dei parametri per l'individuazione degli Enti locali strutturalmente deficitari" adottato dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali il 20 febbraio 2018 ha dunque individuato otto indicatori espressi in tavola 5, "pescandoli" fra quelli già presenti nell'allegato al rendiconto "piano degli indicatori".

Sono state altresì definite le soglie, al fine di accertare la positività, ovvero la criticità dell'indicatore, 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 2017. Le soglie, differenti per Comuni, Province e Città metropolitane e Comunità Montane, sono state modificate rispetto a quelle fissate dall'Osservatorio con l'atto di indirizzo del 20 febbraio 2018.

A differenza del precedente sistema parametrico, il nuovo presenta una maggiore capacità di individuare Comuni con gravi squilibri di bilancio (sono risultati 175 Enti, cfr. tavola 7) anche al di fuori delle tre Regioni ad elevata deficitarietà e, infine, nelle fasce demografiche superiori ai 60.000 abitanti.

Tavola 5 - I nuovi parametri

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 Rimborso 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
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)

Bilancio e contabilità

Tavola 6 - Le nuove soglie

Parametro	Codice e denominazione dell'indicatore	Condizione di deficitarietà del parametro	Soglia (valori percentuali)		
			Comuni	Città Metropolitane e Province	Comunità Montane
P1	1.1 Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	deficitario se maggiore del	48%	41%	60%
P2	2.8 Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	deficitario se minore del	22%	21%	20%
P3	3.2 Anticipazioni chiuse solo contabilmente	deficitario se maggiore di	0	0	0
P4	10.3 Sostenibilità debiti finanziari	deficitario se maggiore del	16%	15%	14%
P5	12.4 Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	deficitario se maggiore del	1,20%	1,20%	1,20%
P6	13.1 Debiti riconosciuti e finanziati	deficitario se maggiore del	1%	1%	1%
P7	13.2 + 13.3 Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	deficitario se maggiore dello	0,60%	0,60%	0,60%
P8	Effettiva capacità di riscossione	deficitario se minore del	47%	45%	54%

Tavola 7 - Stima distribuzione su base regionale

	Stima Enti deficitari 2017
Campania	45
Calabria	34
Sicilia	56
Lazio	12
Abruzzo	6
Puglia	5
Molise	4
Toscana	3
Marche	2
Umbria	2
Emilia Romagna	2
Lombardia	1
Sardegna	1
Basilicata	1
Veneto	1

	Stima Enti deficitari 2017
Liguria	0
Piemonte	0
Totale	175

Fonte: Decreto Ministero Interno del 28 dicembre 2018

Conseguenze per gli Enti strutturalmente deficitari

Ai sensi dell'art. 243 TUEL, 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, vengono verificati, mediante un'apposita certificazione, che:

- il costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale sia stato coperto con i relativi proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36%; a tale fine i costi di gestione degli asili nido sono calcolati al 50% del loro ammontare;

- il costo complessivo della gestione del servizio di acquedotto, sia stato coperto con la relativa tariffa in misura non inferiore all'80%;

- il costo complessivo della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati, sia stato coperto con la relativa tariffa almeno nella misura prevista dalla legislazione vigente.

Sono poi soggetti (1), 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'art. 161 TUEL;

- gli Enti locali per i quali non sia intervenuta, nei termini di legge, la deliberazione del rendiconto della gestione, sino all'adempimento.

Agli Enti in condizioni strutturalmente deficitarie che 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% delle entrate correnti del penultimo esercizio finanziario precedente a quello in cui viene rilevato il mancato rispetto dei limiti minimi di copertura.

(1) 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 del livello minimo di copertura dei costi di gestione. Anche gli Enti che, ai sensi dell'art. 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 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.