



# Ministero dell'Interno

## OSSERVATORIO SULLA FINANZA E LA CONTABILITA' DEGLI ENTI LOCALI

&&&&&&&&

ATTO DI INDIRIZZO EX ART. 154, COMMA 2, DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI, APPROVATO CON DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267, SULLA REVISIONE DEI PARAMETRI PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI ENTI LOCALI STRUTTURALMENTE DEFICITARI DI CUI ALL'ARTICOLO 242 DEL TUEL.

### 1. Premessa

L'articolo 242 TUEL dispone che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una 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.

Il secondo comma del medesimo articolo prevede che, con decreto del Ministro dell'interno di natura non regolamentare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono fissati i parametri obiettivi, nonché le modalità per la compilazione della tabella di cui al comma 1. Fino alla fissazione di nuovi parametri si applicano quelli vigenti nell'anno precedente.

L'attuale sistema parametrico è stato definito con Decreto del 18.02.2013, che ha sostanzialmente confermato sia l'impianto già previsto nel triennio precedente, approvato con DM 24.09.2009, sia la metodologia applicativa approvata nella seduta del 30 luglio 2009 della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

### 2. L'impianto attuale

L'avvio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti locali previsto dal D.Lgs 23 giugno 2011, n. 118, come modificato ed integrato dal D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, ha costituito l'occasione per una più generale riflessione sul sistema parametrico adottato.

A tal fine, il rapporto sull'andamento a livello di aggregati dei parametri di deficitarietà nel quinquennio 2009-2013, redatto ai sensi dell'art. 228, comma 7 del TUEL nel marzo 2017 e presentato nella prima seduta dell'Osservatorio, ha fornito gli opportuni elementi conoscitivi, dai quali è risultata evidente:

- a) una perdita di capacità, nel corso del periodo di osservazione, dell'istituto di intercettare gli enti locali i cui bilanci siano in effettive e gravi condizioni di squilibrio;
- b) quand'anche questi ultimi siano individuati, una ridotta capacità delle misure correttive,

previste a carico degli enti strutturalmente deficitari, di prevenire più gravi patologie finanziarie.

Sulla base di tali constatazioni si è ritenuto necessario procedere alla completa revisione del sistema dei parametri obiettivi, con le finalità:

- 1) di ripristinare, attraverso l'individuazione di nuovi indicatori, l'attitudine dello stesso ad individuare gravi squilibri di bilancio;
- 2) di adeguarlo 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;
- 3) di pervenire ad una semplificazione degli adempimenti posti a carico degli enti locali con riferimento alle attività di monitoraggio degli equilibri economico-finanziari, puntando 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 hanno adottato a decorrere dall'esercizio 2016, con prima applicazione riferita al rendiconto della gestione 2016 e al bilancio di previsione 2017-2019.

### 3. Il nuovo sistema parametrico

Il nuovo sistema parametrico che si propone alle Amministrazioni interessate sembra rispondere alle esigenze appena rappresentate.

Esso si compone di 8 indicatori, uguali per Comuni, Città Metropolitane e Province, individuati tutti all'interno del Piano degli indicatori (7 sintetici ed uno analitico), parametrizzati con l'individuazione di opportune soglie, al di sopra o al di sotto delle quali, scatta la presunzione di positività.

Il "focus" del nuovo sistema appare concentrato, in particolare, sui seguenti elementi:

- capacità di riscossione delle entrate;
- indebitamento (finanziario, emerso, in corso di emersione, improprio);
- disavanzo;
- rigidità della spesa.

Nella tabella che segue sono riportati codice, denominazione e descrizione degli otto indicatori prescelti.

<b>Indicatori sintetici di bilancio</b>			
<b>Para- metro</b>	<b>Codice indica- tore</b>	<b>Denominazione indicatore</b>	<b>Definizione indicatore</b>
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
<b>Indicatori analitici di bilancio</b>			
<b>Para- metro</b>	<b>Codice indica- tore</b>	<b>Tipologia indicatore</b>	<b>Definizione indicatore</b>
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)

L'individuazione delle soglie è stata effettuata sulla base dei valori - forniti da BDAP - assunti da ciascun indicatore nel Piano allegato al rendiconto della gestione 2016 di Comuni, Città Metropolitane, Province e Comunità montane.

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.

Nella tabella sottostante sono riportate le soglie proposte per Comuni e Città Metropolitane/Province.

Parametro	Tipologia indicatore	Positività	Soglie	
			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

Come evidenziato nelle tabelle che seguono, l'individuazione delle soglie è avvenuta 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.

Nella scelta dei percentili da utilizzare per la determinazione delle soglie si è avuto riguardo a rendere quanto più possibile contenuti 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 delle due tabelle, sembra dimostrare che il nuovo sistema parametrico sarà in grado di determinare un numero di parametri positivi vicino a quello inizialmente posseduto dal quello in via di sostituzione (90% per i Comuni, 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).

#### 4. Conclusioni

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), mentre il vigente sistema parametrico era stato testato su un campione di enti pari al 94% del totale, si ritiene opportuno che le Amministrazioni interessate, prima dell'eventuale adozione dei parametri proposti, provvedano a verificarne le soglie anche sui valori che gli indicatori prescelti assumeranno nei rendiconti 2017, operando, se del caso, gli opportuni aggiustamenti.

A tal fine risulterebbe opportuna un'azione di sensibilizzazione nei confronti degli enti locali affinché, a partire dal rendiconto 2017 da inviare alla BDAP, provvedano a compilare i campi degli 8 indicatori da parametrizzare. In questo contesto risulterebbe utile un'attività di informazione verso gli enti, per sensibilizzare una particolare attenzione da parte loro alle modalità di calcolo degli indicatori medesimi.

Per quanto riguarda, le comunità montane, anch'esse destinatarie, ai sensi dell'art. 242, comma 3, dell'istituto della deficitarietà strutturale, si fa presente che i dati forniti da BDAP, numericamente esigui e scarsamente attendibili, non consentono al momento l'elaborazione di alcuna soglia. Appare quindi ancor più necessaria per tali enti l'integrazione con i valori dei

rendiconti 2017.

Infine, con riferimento alla ridotta capacità delle misure correttive, attualmente previste a carico degli enti deficitari dall'art. 243, c. 2, di prevenire più gravi patologie finanziarie, appare opportuno che il Ministero dell'Interno provveda ad acquisire i dati relativi alla effettiva percentuale di copertura tariffaria del costo dei servizi a domanda individuale, in modo da verificare se la misura del 36% attualmente prevista dalla norma risulti ancora congrua.

Tutto quanto fin qui considerato:

#### RAPPRESENTA

Le suesposte argomentazioni, condivise nell'odierna adunanza plenaria dell'Osservatorio, conducono alla pronuncia di un atto di indirizzo utile per la predisposizione di nuovi ed adeguati parametri per l'individuazione degli enti locali in stato di deficitarietà strutturale ai sensi dell'articolo 242 del TUEL.

Roma, 20 febbraio 2018