

Capitolo quarto

Indagine empirica sul fenomeno del dissesto finanziario

1. Gli aspetti quantitativi del fenomeno in Italia

Mentre al legislatore nazionale spetta il compito di fissare i principi fondamentali del sistema tributario e contabile dello Stato nonché i criteri della perequazione delle risorse finanziarie, il legislatore regionale armonizza i bilanci pubblici secondo principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario¹.

Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, di modifica del Titolo V della parte II della Costituzione, si è avviato un processo in senso “federalistico”, che ha comportato un notevole incremento delle funzioni assegnate alle Regioni, Province e Comuni, fermo restando che sono riservate allo Stato l’individuazione e la definizione delle fattispecie imponibili, la scelta dei soggetti passivi e del livello massimo del prelievo da imporre.

L’obiettivo, che si intende perseguire è quello di consentire agli enti locali di avere una propria effettiva autonomia finanziaria, che gli permetta di far fronte alle funzioni pubbliche loro attribuite con i tributi e le entrate proprie, integrati dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e dal fondo perequativo, da istituire dallo Stato per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

L’ente locale deve cioè riuscire a recuperare autonomamente gli strumenti necessari allo svolgimento della sua attività, incrementando le entrate proprie con una progressiva

¹Si veda l’art. 119 della Costituzione.

riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato. Una gestione equilibrata, sia dal lato economico che finanziario, è elemento imprescindibile in quanto si possono perseguire i propri obiettivi e perdurare nel tempo solo se si raggiunge e mantiene un sano bilanciamento tra ricchezza consumata e ricchezza prodotta. Quando questo bilanciamento non c'è, quando cioè la gestione non è equilibrata, si possono verificare situazioni di crisi finanziaria che hanno il loro culmine in fenomeni di dissesto.

Tali fenomeni di crisi finanziaria avanzata sono fortemente diffusi nel nostro paese, infatti, gli enti locali che hanno dichiarato dissesto nel periodo intercorso tra il 1989, anno in cui è stata emanata la normativa istitutiva, e il 31 dicembre 2005, risultano essere complessivamente 424 comuni più la provincia di Napoli (fatta eccezione per il comune di Pontinia la cui dichiarazione di dissesto è stata, nel mese di febbraio 2005, annullata dal T.A.R. del Lazio)².

È possibile distinguere gli enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto, escludendo per chiarezza la Provincia di Napoli, in gruppi:

- n° 85 enti con piano di risanamento approvato in base all'art. 25 del decreto legge n. 66 del 1989;
- n° 111 enti con ipotesi di bilancio e piano di estinzione approvati in base all'articolo 21 del decreto legge n. 8 del 1993;
- n° 228 enti rientranti nella normativa vigente disciplinata dal testo unico del 2000;

²Spicaglia E., (2001), "Il dissesto finanziario degli enti locali", in <http://www.finanzalocale.interno.it>.

Cartina n° 4.1: enti locali che hanno dichiarato dissesto distinti per regione al 31.12.2005



Fonte: Adattata da <http://www.finanzalocale.interno.it/pub/dissesto/ildissestofinanziario.html>

È importante sottolineare che la caratteristica di “ente sano” si riferisce solo alla gestione del bilancio corrente, in quanto il risanamento effettivo dell’ente è determinato dalla chiusura di tutta la gestione pregressa che, sulla base delle recenti e continue evoluzioni normative in materia, è fortemente dilazionato. La maggior parte degli enti che hanno dichiarato dissesto non hanno raggiunto un l’effettivo risanamento finanziario che è determinato dalla chiusura di tutta la gestione pregressa. Le ragioni di

ciò vanno ricercate nei ritardi intercorsi nel presentare le rendicontazioni (ex articolo 25) e nell'approvazione dei piani di estinzione in base alla normativa attuale³.

Dai dati ottenuti è evidente che il fenomeno della crisi finanziaria è diffuso in tutto il territorio nazionale secondo diversi livelli di intensità, fatta eccezione per le tre regioni a statuto speciale, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige, dove il fenomeno non si è sviluppato.

L'evoluzione del fenomeno ha riguardato in particolar modo le zone meridionali della penisola. Infatti, le regioni Calabria e Campania, sul totale nazionale di 425 enti dissestati, insieme totalizzano 232 enti assoggettati a tale fenomeno che rappresenta il 55% del totale nazionale.

In Campania esiste l'unica provincia dissestata d'Italia, quella di Napoli, mentre i comuni che hanno avuto situazioni di deficit finanziario sono pari a 108 che rappresentano il 21% dei 555 comuni che compongono la regione.

1.1. La suddivisione degli enti dissestati in base alle classi demografiche

Gli enti assoggettati alla procedura di dissesto finanziario sono in prevalenza di piccole e medie dimensioni: 307 enti locali sui 425 che hanno dichiarato il dissesto hanno meno di 5.000 abitanti, mentre solo 56 di essi superano i 10.000 abitanti.

Tabella n° 4.1: Suddivisione degli enti dissestati in base alle classi demografiche (individuate dall'articolo 156 del Testo Unico)

<i>enti dissestati in base alle classi demografiche</i>	<i>N.</i>	<i>abitanti</i>
<i>enti con meno di 500 abitanti</i>	28	8.717
<i>enti da 500 a 999 abitanti</i>	47	37.863
<i>enti da 1.000 a 1.999 abitanti</i>	109	159.490
<i>enti da 2.000 a 2.999 abitanti</i>	47	113.639
<i>enti da 3.000 a 4.999 abitanti</i>	76	289.082
<i>enti da 5.000 a 9.999 abitanti</i>	62	421.830
<i>enti da 10.000 a 19.999 abitanti</i>	31	426.851
<i>enti da 20.000 a 59.999 abitanti</i>	21	758.821

³Spicaglia E., (2001), Op. Cit., pag.11.

<i>enti da 60.000 a 99.999 abitanti</i>	2	128.157
<i>enti da 100.000 a 249.999 abitanti</i>	0	-
<i>enti da 250.000 a 499.999 abitanti</i>	0	-
<i>enti da 500.000 abitanti ed oltre</i>	2	4.051.403
<i>Totale</i>	425	6.395.853

Fonte Anci: Adattata da Relazione su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2004 - 2005"

Al 31 maggio 2006 sono 2 i comuni ad aver dichiarato il dissesto negli anni 1989 e 1990 e per i quali, nonostante il tempo trascorso dall'inizio dell'attività degli organi straordinari di liquidazione sia notevole, nominati nel 1993, non è stato presentato il piano di estinzione (tali enti sono localizzati in Calabria e in Campania). Gli enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto nel periodo intercorrente tra il 1991 ed il 1996 e per i quali non è ancora intervenuto il piano di estinzione sono 7 - 1 in Campania, 2 in Calabria, 2 in Puglia, 2 in Basilicata. Il piano di estinzione non risulta presentato da 7 organi straordinari di liquidazione di enti che hanno dichiarato il dissesto negli anni compresi tra il 1997 e il 2002, le regioni interessate da tali ritardi sono la Calabria con 3 comuni, il Lazio con 2 comuni e Campania e Sardegna con un comune.

Se si escludono gli enti per i quali non sono ancora scaduti i termini, le regioni che presentano situazioni di ritardo sono:

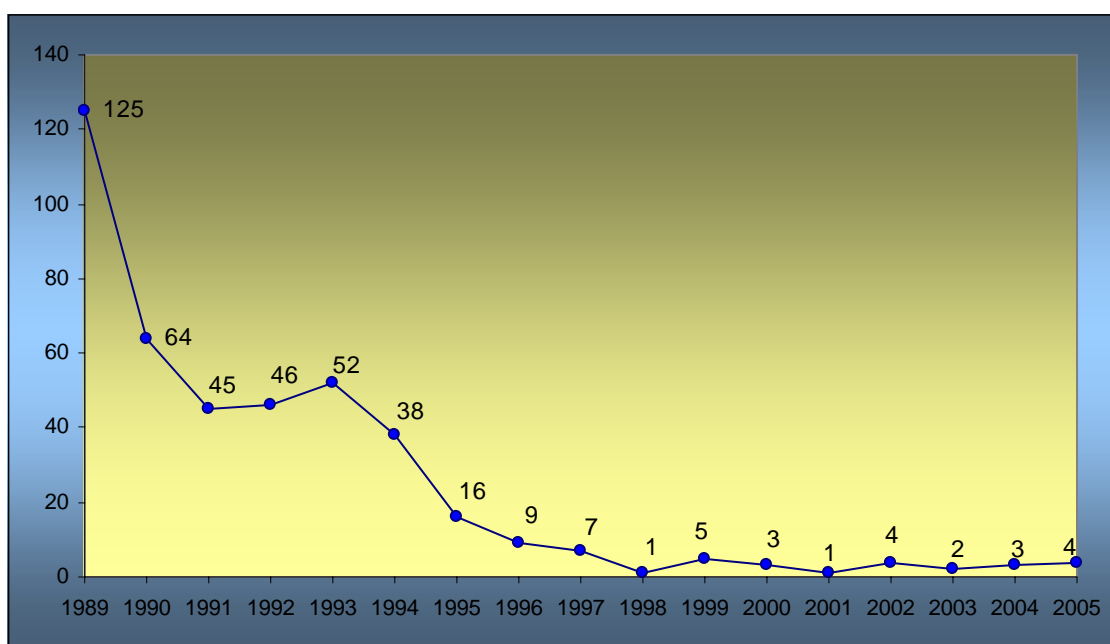
- la Calabria con 7 enti su 124 che non hanno presentato i piani di estinzione;
- la Campania con 3 enti su 108;
- la Basilicata con 2 enti su 19;
- la Puglia con 2 enti su 34⁴.

Elemento che risalta ad una prima lettura dei dati sul fenomeno dissesto finanziario è che nel 1989 i Comuni che avevano presentato l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, in seguito alla dichiarazione di dissesto, erano a livello nazionale 125. Questo numero si è quasi dimezzato nell'anno successivo per poi andare sempre più riducendosi negli anni successivi.

⁴I dati sono stati adattati ed aggiornati rispetto a quelli disponibili sul sito del Ministero dell'Interno ad opera di Spicaglia E., (2001), Op. Cit, pag.10 e succ.

Un elemento interessante che è possibile cogliere dalla lettura dei dati è che, dopo una fase di calo, a cavallo degli anni 1990 e 1991, nel 1992 e soprattutto nel 1993 si è verificato un incremento delle procedure di dissesto. La causa di tale sviluppo è da attribuire all'introduzione nell'ordinamento dell'art. 21 del Decreto Legge n. 8 del 18 gennaio 1993, con cui si sancisce l'obbligatorietà della dichiarazione di dissesto, nonché alle migliori agevolazioni economiche previste dalla normativa. Nel corso degli anni successivi i fenomeni di dissesto sono andati sempre più scomparendo, infatti, a partire dal 1994 le dichiarazioni comprovanti la crisi finanziaria degli enti locali sono diminuite notevolmente stabilizzandosi a meno 10 unità per anno dal 1996 e mai più di 5 a partire dal 1998.

Grafico n° 4.1: Storicità della dichiarazione dissesto al 31.12.2005



Fonte: Adattata da <http://www.finanzalocale.interno.it/pub/dissesto/ildissestofinanziario.html>

Il costo complessivo che lo Stato ha dovuto sostenere dal 1989 per il risanamento degli stati di dissesto di 405 enti locali ammonta, alla data del 31 maggio 2006, a 1,218 miliardi di euro.

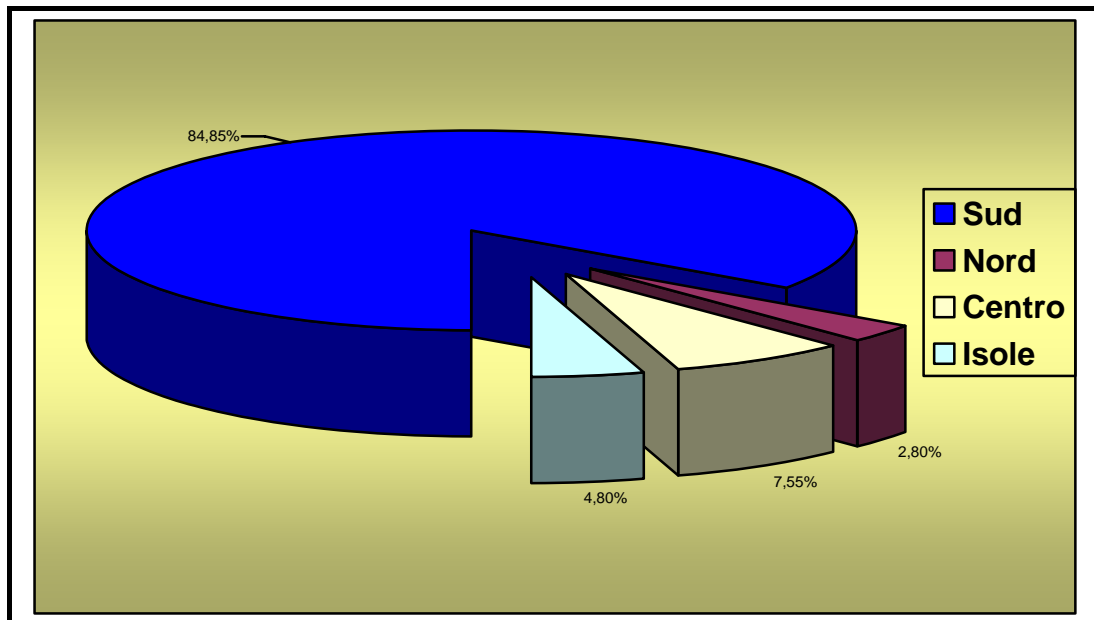
La distribuzione per area geografica evidenzia che al nord sono stati concessi mutui a 33 Comuni per complessivi 33,498 milioni di euro, al centro a 70 Comuni per un

ammontare di 90,108 milioni di euro, al sud a 279 Comuni per un totale di 1,036 miliardi di euro ed infine nell'area insulare a 23 Comuni per 58,279 milioni di euro (alla data del 31 maggio 2006).

La regione che maggiormente ha usufruito dell'erogazione statale è stata la Campania con 745,929 milioni di euro per il risanamento di 106 enti dissestati (Tabella n° 2)⁵.

Più dell'ottanta per cento costo totale sostenuto dallo Stato è risultato necessario per ripianare le passività accumulate dalle Aziende Pubbliche Locali del sud d'Italia, mentre il restante quindici per cento è suddiviso tra il centro, il nord e le isole (Grafico n° 2).

Grafico n° 4. 2: Distribuzione dei mutui concessi per area geografica al 31.05.2006



Fonte: Adattata dai dati della Corte dei Conti

⁵I dati sono ricavati dalla Relazione della Corte dei Conti al Parlamento sulla "Gestione finanziaria degli enti locali esercizi 2004-2005", pagg.190-207.

Tabella n° 4.2: Enti in dissesto - mutui concessi dal 1989 al 31.05.2006 (migliaia di euro)

Regione	CLASSE DEMOGRAFICA												Totale compl.
	Dati	00	01	02	03	04	05	06	07	08	11	99	
Piemonte	N. Enti	3	1										4
	Mutuo	144	325										468
Lombardia	N. Enti	4	2	3		2	1						12
	Mutuo	664	354	403		1.952	91						3.464
Liguria	N. Enti	1	1	1									3
	Mutuo	82	778	650									1.511
Veneto	N. Enti							1	2				3
	Mutuo							479	17.254				17.734
E.Romagna	N. Enti			4	1	2							7
	Mutuo			2.419	941	2.694							6.053
Toscana	N. Enti		1	1			2						4
	Mutuo		425	656			3.187						4.268
Nord totale Enti		8	5	9	1	4	3	1	2	0	0	0	33
Nord totale mutuo		890	1.882	4.128	941	4.646	3.278	479	17.254	0	0	0	33.498
Umbria	N. Enti			1	2				1				4
	Mutuo			1.103	1.068				8.824				10.994
Marche	N. Enti		1	3		1							5
	Mutuo		89	2.175		802							3.066
Lazio	N. Enti	7	4	7	1	6	2	2	3	1			33
	Mutuo	1.936	1.806	5.343	1.131	3.799	3.869	4.392	13.156	14.122			49.556
Abruzzo	N. Enti	5	2	5	3	1			1				17
	Mutuo	1.085	776	4.438	2.538	2.133			11.643				22.614
Molise	N. Enti	3	6	2									11
	Mutuo	454	1.823	1.600									3.877
Centro tot. Enti		15	13	18	6	8	2	2	5	1	0	0	70
Centro tot. mutuo		3.476	4.494	14.660	4.738	6.734	3.869	4.392	33.623	14.122	0	0	90.108
Campania	N. Enti	2	15	23	7	10	19	16	11	1	1	1	106
	Mutuo	730	8.630	21.570	8.386	22.989	52.939	82.616	112.415	15.281	309.765	110.608	745.929

Puglia	N. Enti			4	2	9	16	1	1				33
	Mutuo			1.390	2.324	8.372	34.754	3.315	6.889				57.045
Basilicata	N. Enti		4	5	2	3	2	1		1			18
	Mutuo		2.349	3.293	2.880	3.904	5.625	7.062		17.105			42.219
Calabria	N. Enti	2	19	35	19	27	14	6					122
	Mutuo	992	9.661	32.727	25.121	53.002	44.165	25.629					191.296
Sud totale Enti		4	38	67	30	49	51	24	12	2	1	1	279
Sud totale mutuo		1.722	20.640	58.980	38.710	88.267	137.483	118.622	119.305	32.386	309.765	110.608	1.036.489
Sicilia	N. Enti	1	1	5	1	4	5	4					21
	Mutuo	394	1.074	3.042	1.778	7.924	15.865	20.789					50.865
Sardegna	N. Enti						1		1				2
	Mutuo						724		6.690				7.414
Isole Totale Enti		1	1	5	1	4	6	4	1	0	0	0	23
Isole totale mutuo		394	1.074	3.042	1.778	7.924	16.589	20.789	6.690	0	0	0	58.279
Totale nazionale Enti		28	57	99	38	65	62	31	20	3	1	1	405
Totale nazionale mutuo		6.482	28.090	80.810	46.167	107.571	161.218	144.283	176.872	46.508	309.765	110.608	1.218.374

Fonte: Relazione della Corte dei Conti "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2004-2005"

2. Indagine empirica sulle cause generatrici di crisi finanziaria: i risultati su 60 comuni d'Italia in dissesto finanziario

L'indagine svolta ha riguardato 60 APL, che corrispondono al 14,12% del totale nazionale dei dissesti finanziari dichiarati fino al 31/12/2005. Il campione costruito rispetta gli andamenti del fenomeno a livello nazionale e distribuisce l'analisi su 9 Regioni italiane.

Tabella n° 4.3: Aziende Pubbliche Locali analizzate

<i>APL</i>	<i>Regione</i>	<i>Classe demografica</i>	<i>Massa passiva in lire</i>
<i>Acquaformosa</i>	Calabria	2	2.788.538.155
<i>Acquappesa</i>	Calabria	3	4.135.930.760
<i>Bernalda</i>	Basilicata	6	15.524.639.000
<i>Bianchi</i>	Calabria	2	2.468.478.041
<i>Boscoreale</i>	Campania	7	21.439.085.454
<i>Brancaleone</i>	Calabria	4	4.145.626.852
<i>Camporeale</i>	Sicilia	4	7.367.446.261
<i>Camporotondo Etneo</i>	Sicilia	4	5.892.884.832
<i>Casalnuovo di Napoli</i>	Campania	7	37.438.388.182
<i>Casapesenna</i>	Campania	5	8.307.270.885
<i>Casola di Napoli</i>	Campania	4	3.467.395.580
<i>Castel San Vincenzo</i>	Molise	1	1.691.487.889
<i>Caulonia</i>	Calabria	5	20.277.183.630
<i>Cervicati</i>	Calabria	2	1.659.972.840
<i>Cervino</i>	Campania	5	5.729.048.375
<i>Cerzeto</i>	Calabria	2	3.336.537.729
<i>Cleto</i>	Calabria	2	1.858.270.330
<i>Crispano</i>	Campania	6	5.214.431.018
<i>Cutro</i>	Calabria	6	16.679.130.639
<i>Domicella</i>	Campania	2	1.767.989.664
<i>Faggiano</i>	Puglia	4	1.158.543.114
<i>Fardella</i>	Basilicata	1	906.793.828
<i>Farindola</i>	Abruzzo	2	3.564.378.453
<i>Feroleto Antico</i>	Calabria	3	2.656.367.116
<i>Filogaso</i>	Calabria	2	1.606.536.267
<i>Force</i>	Marche	2	2.527.173.073

Formicola	Campania	2	2.534.282.533
Frattaminore	Campania	6	14.177.921.353
Gagliato	Calabria	1	706.828.199
Gibellina	Sicilia	4	15.807.255.753
Ginestra degli Schiavoni	Campania	1	1.597.556.087
Guardavalle	Calabria	5	6.438.689.103
Guidonia Montecelio	Lazio	8	67.591.378.624
Isca sullo Ionio	Calabria	2	1.894.984.131
Ischia	Campania	6	101.134.462.078
Isola Capo Rizzuto	Calabria	6	15.025.821.239
Lacco Ameno	Campania	4	14.825.408.399
Lauro	Campania	4	15.422.960.480
Lequile	Puglia	5	4.890.504.715
Limatola	Campania	4	6.424.244.518
Marano Equo	Lazio	1	2.006.188.886
Maschito	Basilicata	2	4.091.095.369
Monasterace	Calabria	4	3.648.773.061
Mormanno	Calabria	4	4.298.215.528
Napoli	Campania	11	4.046.671.485.610
Palagonia	Sicilia	6	18.231.252.882
Pedaso	Marche	2	956.793.637
Prata d'Ansidonia	Abruzzo	1	919.202.515
Quindici	Campania	4	4.249.941.967
Rocca Canterano	Lazio	0	2.049.026.087
Ruoti	Basilicata	4	3.013.126.716
San Costantino Albanese	Basilicata	1	3.209.220.054
San Lorenzo	Calabria	4	5.148.302.384
San Mango d'Aquino	Calabria	2	3.547.598.015
San Pietro in Guarano	Calabria	4	5.531.790.349
Santa Caterina Albanese	Calabria	2	2.323.748.622
Satriano	Calabria	4	3.894.429.525
Specchia	Puglia	4	3.314.873.448
Villa Literno	Puglia	6	6.026.489.368
Villalba	Sicilia	2	2.161.015.124

Fonte: Relazione della Corte dei Conti "La gestione finanziaria degli enti locali"

I dati relativi all'analisi compiuta sono derivanti da fonti dirette e indirette. Sono stati utilizzati gli studi compiuti dalla Corte dei Conti nelle relazioni degli anni dal 1997 al 2005, i dati ricavati dal Ministero dell'Interno, i dati delle Prefetture calabresi, in particolar modo quella di Cosenza, nonché le informazioni ottenute direttamente presso le Aziende Pubbliche Locali.

La ricerca condotta è stata volta, in particolar modo, ad individuare le principali problematiche che inducono le Aziende Pubbliche Locali a dichiarare dissesto finanziario, nonché i metodi di ripiano delle passività accumulate.

Si è ritenuto di dover costruire un campione significativo che rappresentasse al meglio la realtà di un fenomeno che incide, soprattutto, sugli enti di piccolissime dimensioni senza tuttavia tralasciare quelli più estesi. In base alle analisi precedentemente svolte, si è individuato come elemento principale di analisi del fenomeno, la classe demografica di appartenenza.

Si è deciso di distinguere 3 classi demografiche, sotto i 5000 abitanti, tra 5000 e 20000 abitanti e sopra i 20000 abitanti, perché l'andamento del fenomeno lo imponeva. Infatti, come di seguito illustrato il fenomeno non è presente in tutte le classi demografiche per cui sarebbe stato solo elemento di confusione la notevole suddivisione, individuate dall'art. 156 del Testo Unico, senza scordare inoltre che le classi demografiche che sono state accorpate hanno le stesse caratteristiche di dissesto per le quali si è, quindi, ritenuto di poter fare un discorso univoco.

In base all'incidenza del fenomeno a livello nazionale è stato costruito un campione che ricalca le stesse caratteristiche demografiche, come si può notare dalla tabella e dal grafico successivi, sempre nel rispetto delle soglie delle classi demografiche individuate dal Tuel.

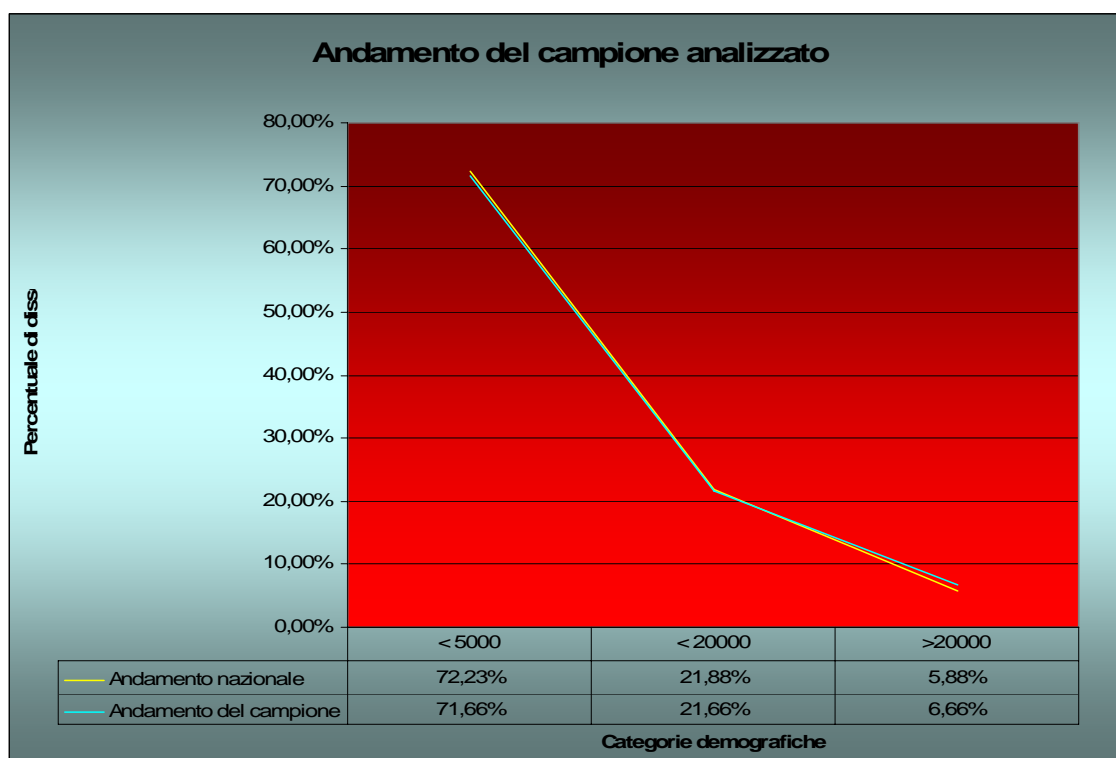
Tabella n° 4.4: Struttura del campione analizzato

<i>Popolazione</i>	<i>APL dissestate a livello nazionale</i>	<i>% sul totale nazionale</i>	<i>APL dissestate andamento del campione</i>	<i>% sul totale campione</i>
X < 5000	307	72,23%	43	71,66%
5000 ≤ X < 20000	93	21,88%	13	21,68%
X ≥ 20000	25	5,89%	4	6,66%
TOTALI	425	100%	60	100%

Fonte: Elaborazione propria

Le APL analizzate sono in totale 60 delle quali 43 fanno parte della prima classe demografica individuata, 13 della seconda e 4 della terza. Il campione così costruito rappresenta in percentuale, solo leggermente difforme, l'andamento nazionale del fenomeno.

Grafico n° 4.3: Andamento del campione analizzato



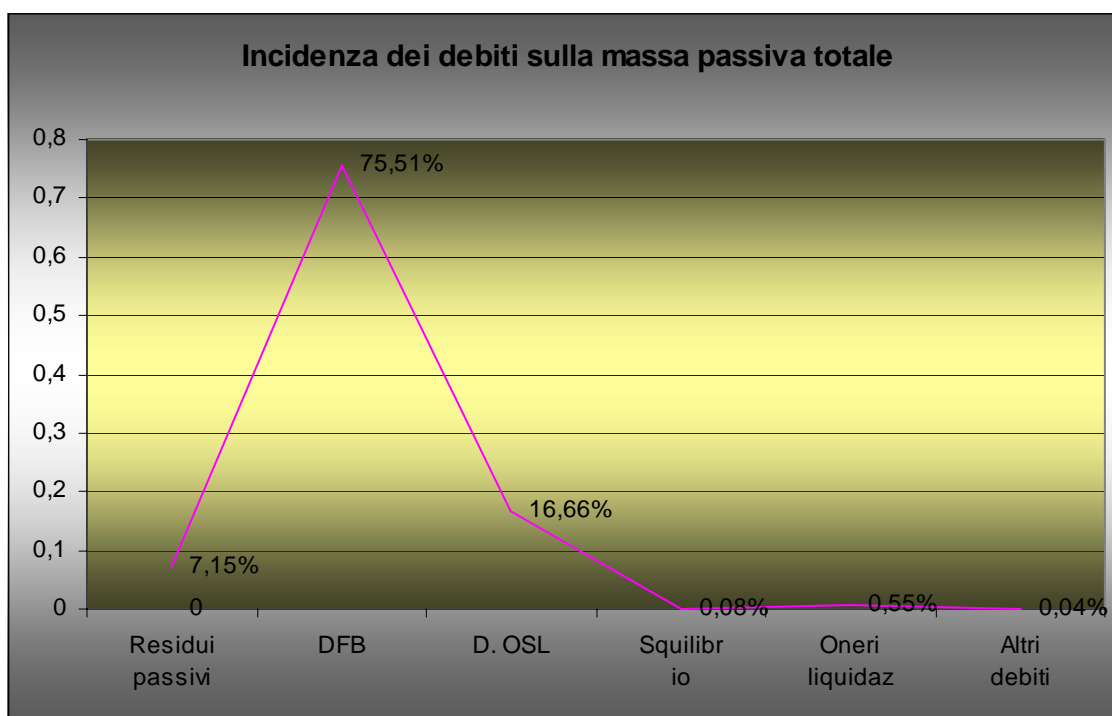
Fonte: Elaborazione propria

Per facilitare la lettura dei dati raccolti sulle APL dissestate, di seguito sono riportati solo alcune informazioni generali (per informazioni di dettaglio si veda *l'allegato A*, in cui per ognuna delle 60 APL oggetto del campione, è stata preparata una scheda monografica, che riporta gli elementi ritenuti rilevanti). È appena il caso di precisare che, seppur l'analisi riguarda APL la cui dichiarazione di dissesto è avvenuta negli anni '90, i procedimenti di rilevazione della massa passiva, nonché tutte le operazioni collegate si sviluppano in media, in un arco temporale che supera

abbondantemente il decennio e che, evidentemente, solo di recente ne ha concesso i dati ad analisi⁶.

Dal campione costruito si rileva che il totale delle passività che hanno portato le APL analizzate a dichiarare dissesto ammonta a 2.364 milioni di euro, il numero di abitanti coinvolto è pari a 1.387.600 con un debito procapite quantificabile in 1.703 euro. Le voci più rilevanti delle masse passive sono rappresentate dai residui passivi, dai debiti fuori bilancio, dai debiti transatti dall'Organo Straordinario di Liquidazione, dallo squilibrio della gestione vincolata e dagli oneri per la gestione della liquidazione.

Grafico n° 4.4: Incidenza delle voci passive sul totale

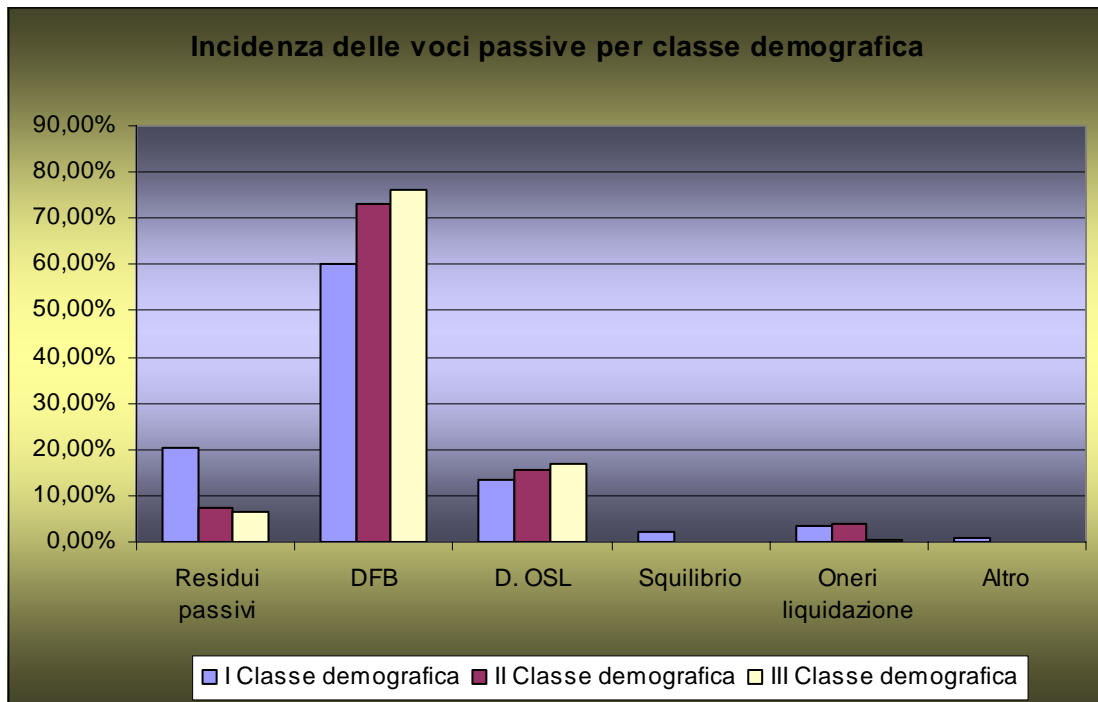


Fonte: Elaborazione propria

Da una prima visione complessiva dei dati raccolti si evince che l'impatto maggiore sul totale delle passività deriva dai debiti fuori bilancio, che incidono per il 75,51 % del totale delle masse passive. Altri fattori rilevanti che spingono le APL verso il baratro del dissesto finanziario sono, inoltre, i residui passivi per il 7,15% del totale delle passività e le altre forme di debito transatte dall'Organo Straordinario di Liquidazione per il 16,66% del totale.

⁶ Inoltre, si veda il successivo paragrafo 4.

Grafico n°4.5: Incidenza delle voci passive distinte per classi demografiche



Fonte: Elaborazione propria

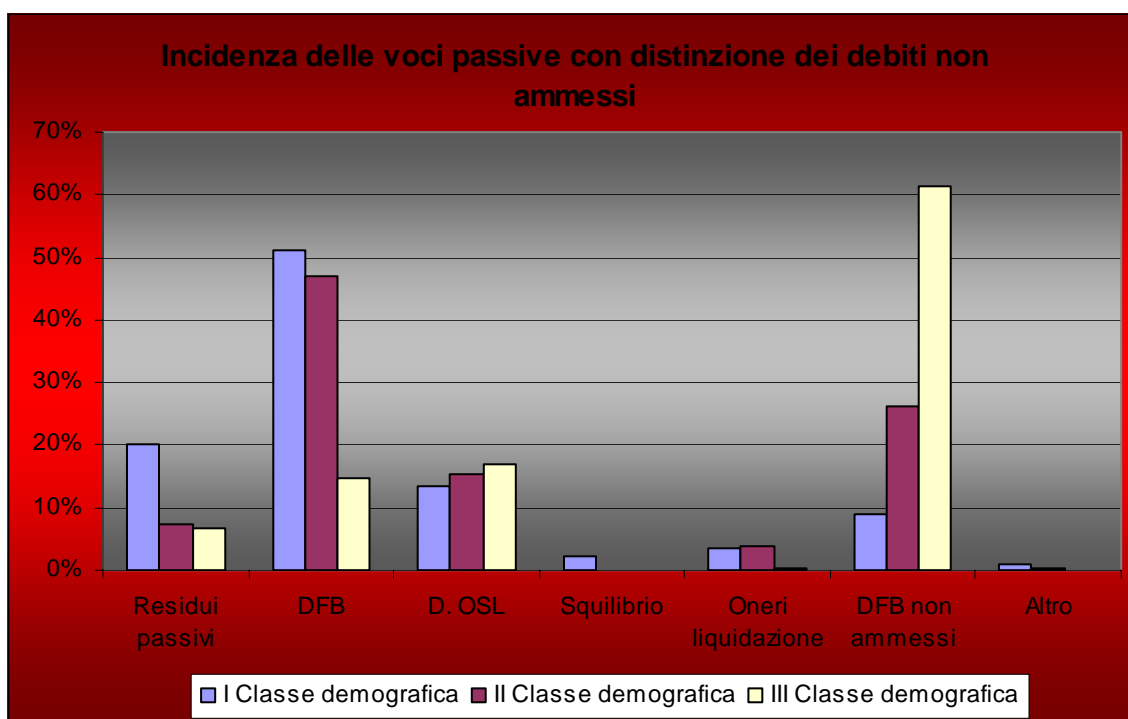
Oltre a ciò, compiendo una analisi volta a distinguere le APL dissestate in base alle classi demografiche individuate nel campione ($X < 5000$; $5000 \leq X < 20000$; $X \geq 20000$) si può notare al decrescere dei residui passivi (20,26%; 7,34%; 6,62%) e dello squilibrio di gestione (2,10%; 0,06%; 0,00%), un notevole incremento dei debiti fuori bilancio (60,01%; 73,11%; 76,27%) e dei debiti transatti dall'Organo Straordinario di Liquidazione (13,32%; 15,43%; 16,87%).

In particolar modo, i valori dei debiti fuori bilancio aumentano in percentuale assieme ai debiti transatti dall'OSL, più l'APL è di grandi dimensioni. Viceversa, i residui passivi e lo squilibrio di gestione subiscono una riduzione all'aumentare della popolazione che incide maggiormente sugli enti di piccole dimensioni, evidenziando una *gestione del bilancio* più sana negli enti più grandi. In valori assoluti l'incremento dei debiti fuori bilancio è, da un punto di vista teorico, proporzionale all'incremento della popolazione, in realtà esiste all'interno di questa categoria una sfumatura. Infatti, all'interno dei debiti fuori bilancio è possibile distinguere, oltre alle quattro categorie previste⁷ i cosiddetti debiti fuori bilancio non ammessi alla

⁷Si veda quanto riportato nel terzo capitolo.

liquidazione. In tale categoria sono racchiusi i debiti che non vengono riconosciuti dall'OSL neanche a seguito di ricorso al Ministero dell'Interno⁸. Tale parte subisce un incremento notevole (9,00%; 26,14%; 61,49%) che incide enormemente su tutta la categoria dei debiti fuori bilancio che altrimenti si attesterebbe su percentuali di molto inferiori (51,00%; 46,97%; 14,77%). Ad intendere che ciò è funzione dell'attività dell'OSL, che incide notevolmente sia sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio, che nelle APL di piccole e medie dimensioni sembra decisamente troppo elevato, che nei costi di gestione, che in percentuale passano da circa il 4% del totale delle passività nelle prime due categorie allo 0,24% della terza.

Grafico n° 4.6: Incidenza delle voci passive con distinzione dei debiti non ammessi



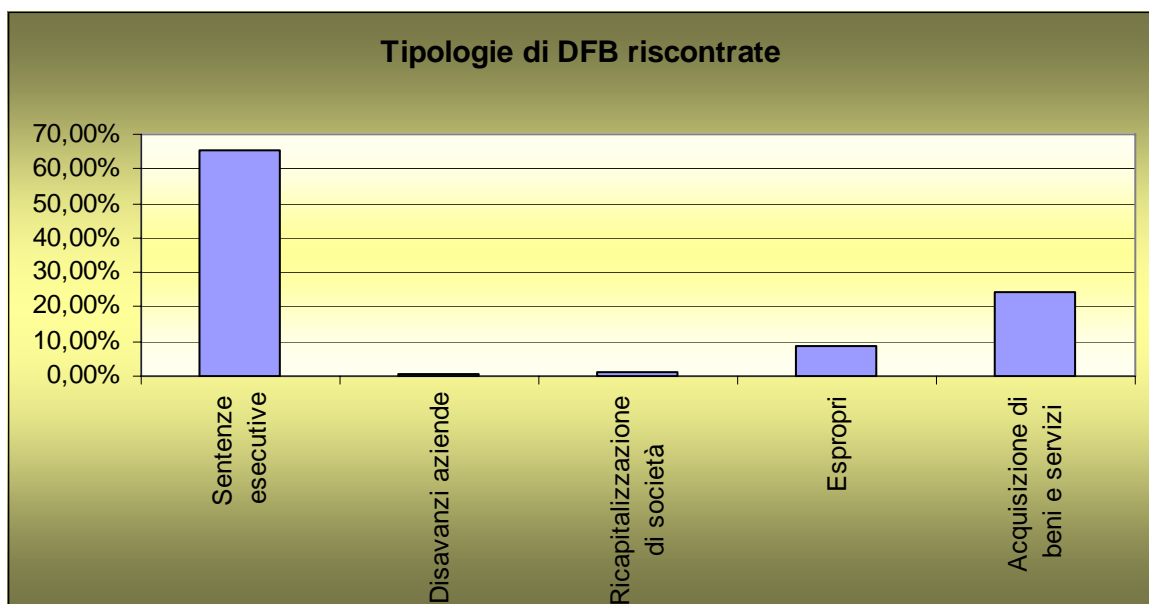
Fonte: Elaborazione propria

I debiti fuori bilancio rappresentano, quindi, nell'analisi specifica quanto in quella per classi demografiche, che siano ammessi o non alla liquidazione, l'elemento che più disturba l'equilibrio delle APL. Dall'analisi compiuta sulle dichiarazioni di dissesto finanziario delle APL, oggetto del campione di ricerca, è emerso che all'interno dei debiti fuori bilancio, la categoria più incidente è quella derivante da

⁸La nuova normativa prevede che il ricorso per i debiti fuori bilancio non ammessi venga effettuata sia effettuato ai tribunali amministrativi.

sentenza esecutiva, che rappresenta circa il 60% del totale dei debiti fuori bilancio e si verifica nel caso in cui vi sia una sentenza che riconosce l'APL debitrice nei confronti di un terzo per una determinata somma. La seconda categoria per rilevanza è quella dei debiti fuori bilancio derivanti dall'acquisizione di beni e servizi in violazione di quanto previsto nei primi tre comma dell'art. 191 del Testo Unico. Il mancato rispetto o eventuali anomalie nella procedura prevista per gli acquisti, si traduce nella suddetta categoria di debiti fuori bilancio che ne rappresenta circa il 24% del totale. La terza categoria per rilevanza nella formazione dei dissesti è quella derivante da espropri, che rappresenta il 9% del totale dei debiti fuori bilancio e la cui riconoscibilità del dovuto avviene solo con l'emissione del provvedimento conclusivo dell'esproprio e, cioè quando il debito può intendersi certo, liquido ed esigibile. Poco rilevanti sono, invece, i debiti fuori bilancio derivanti da ricapitalizzazione di società e disavanzi di aziende che gravano per circa il 2% sul totale dei debiti fuori bilancio.

Grafico n° 4.7: Tipologie di debiti fuori bilancio maggiormente riscontrate

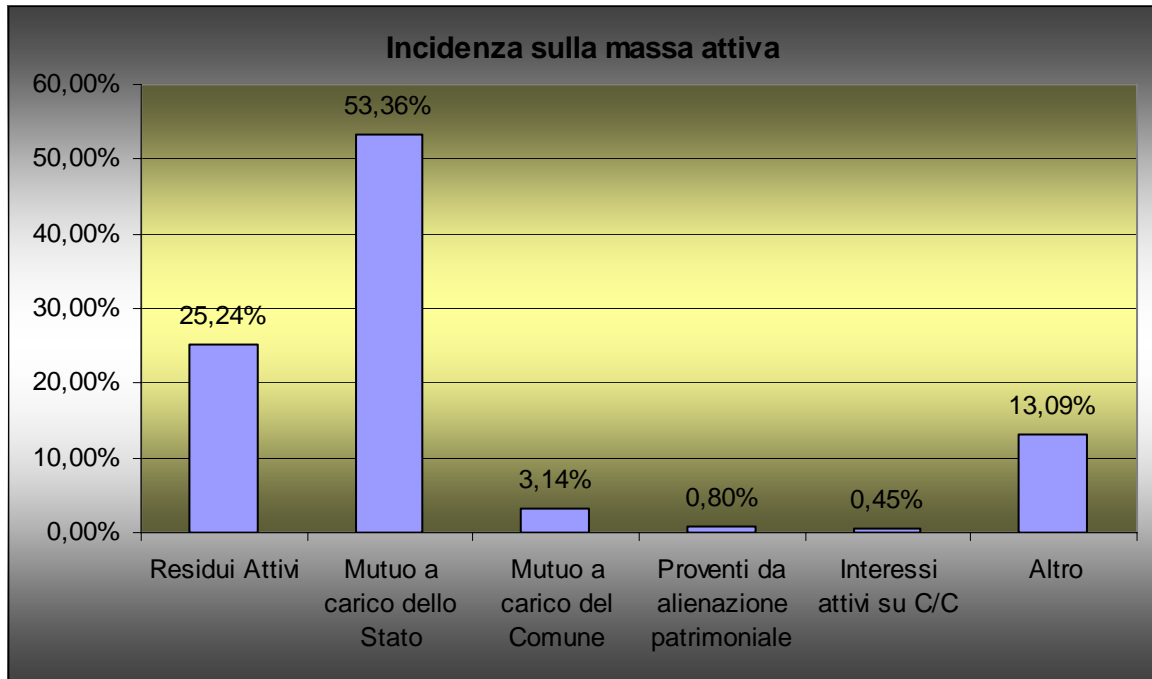


Fonte: Elaborazione propria

All'interno delle varie forme di debito previste e accumulate dalle APL dissestite si è riscontrata una prevalenza di debiti nei confronti di enti previdenziali ed assistenziali e verso la regione, da prestazioni professionali, da espropri e dalla realizzazione di opere pubbliche.

Per quanto riguarda, invece, la massa attiva la voce più incisiva nella risoluzione delle passività è rappresentato dal mutuo a carico dello Stato che assorbe circa il 53% delle passività totali e dai residui attivi che ne coprono oltre il 25%.

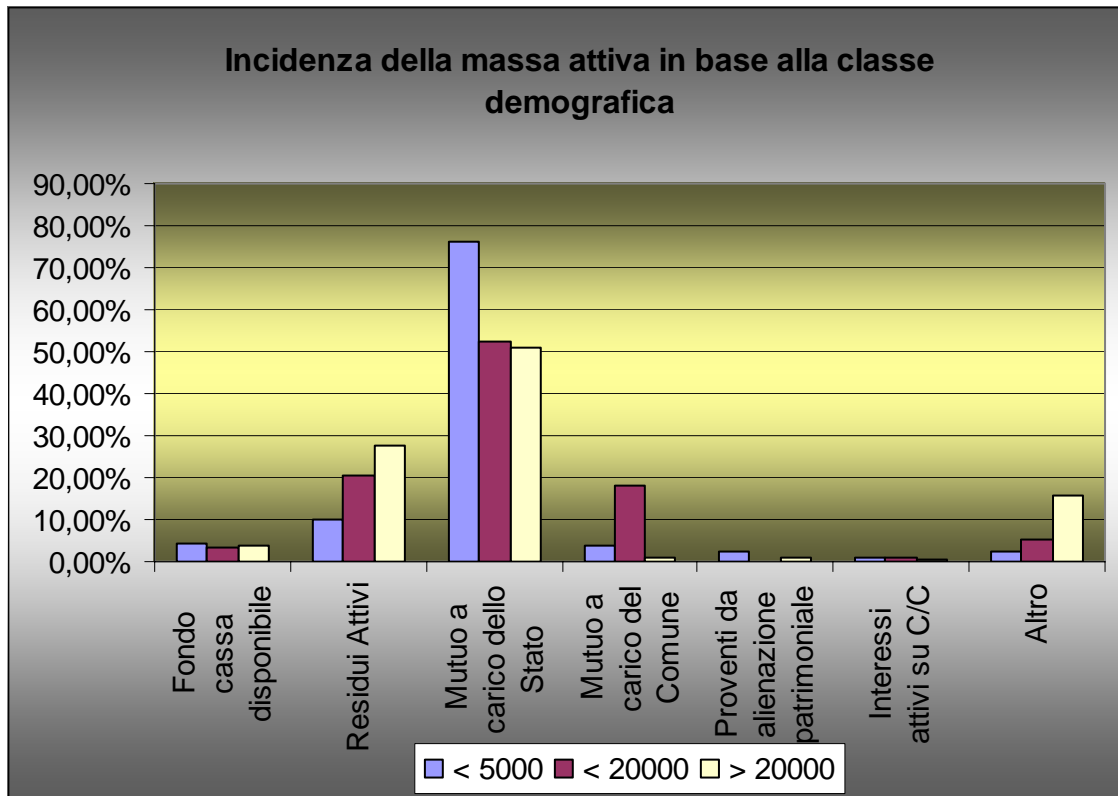
Grafico n° 4.8: Incidenza sulla massa attiva



Fonte: Elaborazione propria

Se si compie, inoltre, una analisi più dettagliata distinguendo la massa attiva in base alle tre classi demografiche individuate, si riscontra che all'aumentare della classe demografica aumentano l'incidenza dei residui attivi e diminuisce quella del mutuo a carico dello Stato.

Grafico n° 4.9: Incidenza delle voci attive distinte per classi demografiche



Fonte: Elaborazione propria

Con l'analisi appena evidenziata abbiamo illustrato un fenomeno di notevole rilevanza soprattutto per le conseguenze che produce, da qualche anno a totale carico dell'APL senza più la contrazione del mutuo da parte dello Stato. Se è così incidente un fenomeno che fondamentalmente ha riguardato solo 425 APL distribuite in tutta Italia viene da riflettere sull'incidenza del fenomeno in una Regione come la Calabria, in cui oltre il 30% dei comuni presenti ha dichiarato dissesto finanziario.

3. Analisi della situazione meridionale: il modello Calabria

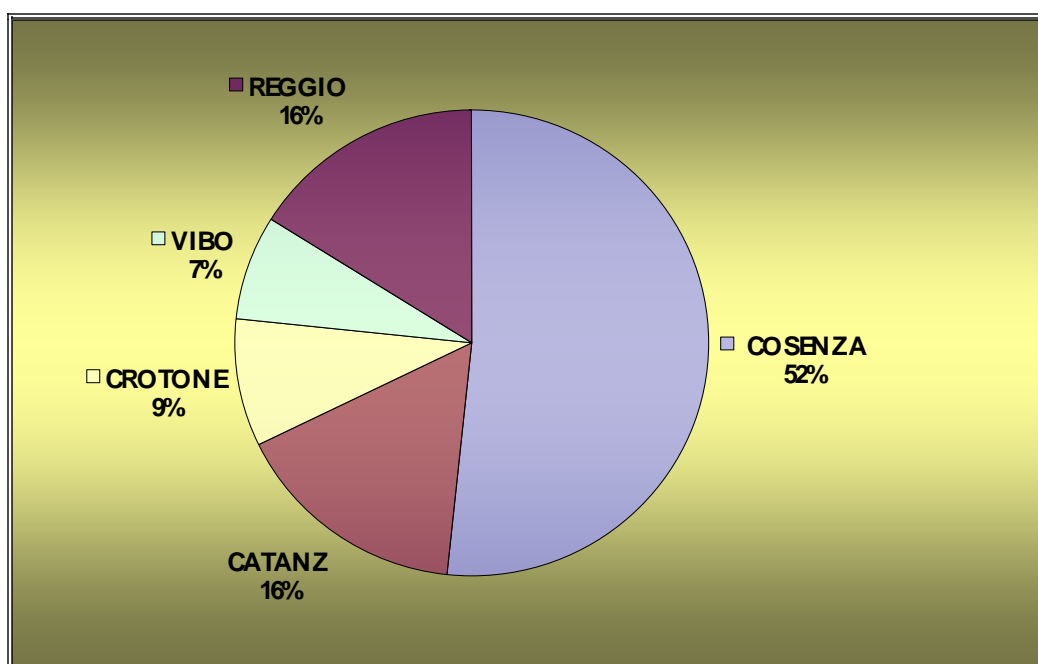
In Calabria su 409 comuni presenti, dal 1989, sono stati dichiarati 124 dissesti finanziari, poco più del 30% del totale dei comuni presenti nella regione, di cui più del 50% nella sola provincia cosentina (64 enti locali ad aver dichiarato il dissesto finanziario).

Come evidenziato in precedenza, la Calabria con le sue cinque province è la regione che presenta il maggior numero di dissesti, seguita dalla Campania.

Infatti, su un totale di 409 enti appartenenti alla nostra regione, 124 hanno dichiarato lo stato di dissesto, ciò vuol dire che il 30% dei comuni hanno avuto crisi finanziarie.

Di seguito è riportato il grafico che mette in evidenza come il totale dei dissesti sia distribuito in percentuale tra le cinque province calabresi.

Grafico n° 4.10: Incidenza percentuale del fenomeno in Calabria



Fonte: Adattata da dati della Prefettura di Cosenza

In quanto a comuni in crisi finanziaria la provincia di Cosenza detiene il primato seguita dalle province di Catanzaro e Reggio Calabria che si collocano sulle stesso piano con l'identico numero di enti dissestati pari a 20 per ciascuna provincia con una percentuale del 16% sul totale.

L'unica differenza tra le due province è l'incidenza percentuale dei Comuni dissestati su quelli che è possibile definire sani, differenza che si può ben notare dalla successiva tabella.

Tabella n° 4.5: Enti locali che hanno dichiarato il dissesto distinti per regione al 31.05.2006

PROVINCE	TOTALE ENTI	ENTI DISSESTATI	INCIDENZA %
COSENZA	154	64	41 %
CATANZARO	78	20	26 %
REGGIO CALABRIA	100	20	20 %
CROTONE	27	11	31 %
VIBO VALENTIA	50	9	18 %

Fonte: Adattata da Prefettura di Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Crotone, Vibo

Mentre per la provincia di Reggio Calabria il numero totale di enti risulta essere pari a 100 pertanto si registra un'incidenza degli enti in dissesto pari al 20%, cioè i restanti 80 comuni presentano un bilancio in equilibrio.

Diversa è la situazione nella provincia di Catanzaro in cui su un numero di enti pari a 78, l'incidenza di quelli "non sani" è maggiore. Di 78 enti ben 20, pari cioè al 26%, si sono trovati in condizioni tali da non poter garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi primari.

Le stesse considerazioni possono essere valide per le restanti province di Vibo Valentia e Crotone, infatti se si considera il loro apporto come enti dissestati al totale regionale, bisogna dire che questo è minimo ed è rispettivamente solo il 7% e 9%. Prendendo, invece, in considerazione il numero dei Comuni dissestati in rapporto al totale dei Comuni appartenenti alle rispettive province allora la situazione cambia.

Per quanto riguarda Crotone, su un totale di 27 Comuni, 11 di questi risultano dissestati, per una percentuale pari al 31%.

Nella provincia di Vibo Valentia, su 50 Comuni 9 risultano in dissesto, per una percentuale pari al 18%.

Di seguito viene riportato l'elenco completo dei Comuni dissestati, distinti per provincia di appartenenza e per anno in cui hanno presentato la dichiarazione di dissesto.

Tabella n° 4.6 : Comuni della provincia di Cosenza che hanno dichiarato il dissesto finanziario

ANNO	COMUNI DELLA PROVINCIA DI COSENZA
1989	ACQUAFORMOSA, AMENDOLARA, CALOPEZZATI, CIVITA, CETRARO, FALCONARA ALBANESE, FIUMEFREDDO BRUZIO, FRANCAVILLA MARITTIMA, FRASCINETO, LUNGRO, MONTEGIORDANO, MORMANNO, PANETTIERI, PIETRAPAOLA, SAN COSMO ALBANESE, SAN FILI, SANGINETO, SAN LORENZO BELLIZZI, SAN PIETRO IN GUARANO, SANTA DOMENICA TALAO, SAN VINCENZO LA COSTA, SERRA D'AIELLO, TORTORA

1990	ALESSANDRIA DEL CARRETTO, ALTILIA, BONIFATI, CERZETO, FIRMO, LAPPANO, MANDATORICCIO, PEDACE, ROTA GRECA, SAN BENEDETTO ULLANO, SAN DEMETRIO CORONE, SARACENA, VACCARIZZO ALBANESE
1991	ACQUAPPESA, ALTOMONTE, BOCCHIGLIERO, CERVICATI, PEDIVIGLIANO, ROCCA IMPERIALE, SANTA SOFIA D'EPIRO
1992	SANTO STEFANO DI ROGLIANO, CROSIA, GUARDIA PIEMONTESE
1993	BIANCHI, CASSANO ALLO IONIO, CERCHIARA DI CALABRIA, CLETO, GRISOLIA, PAOLA, SCIGLIANO,
1994	ALBIDONA, LAINO CASTELLO, LONGOBARDI, ORIOLO, ROSE, SANTA CATERINA ALBANESE
1995	CERISANO, DIAMANTE
1996	CASTROLIBERO
1998	SAN LUCIDO
2001	TERRAVECCHIA

Fonte: Prefettura di Cosenza Sezione Enti Locali

Tabella n° 4.7: Comuni della provincia di Reggio Calabria che hanno dichiarato dissesto finanziario

ANNO	COMUNI DELLA PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA
1989	BIANCO, BRANCALEONE, BRUZZANO ZEFFIRIO, FERRUZZANO, FIUMARA, RIACE, ROCCAFORTE DEL GRECO, SANT'AGATA DEL BIANCO
1990	CIMINÁ, GERACE
1991	COSOLETO
1992	SCILLA, MONASTERACE
1993	CAULONIA
1994	SAN LORENZO
1996	ARDORE, BOVALINO
1997	AFRICO

Fonte: Prefettura di Reggio Calabria Sezione Enti Locali

Tabella n° 4.8: Comuni della provincia di Catanzaro che hanno dichiarato dissesto finanziario

ANNO	COMUNI DELLA PROVINCIA DI CATANZARO
1989	AMARONI, ARGUSTO, BADOLATO, CONFLENTI, FALERNA, GAGLIATO, GUARDAVALLE, MIGLIERINA, PALERMITI, PETRIZZI, SAN MANGO D'AQUINO, SANTA CATERINA DELLO IONIO
1990	MARTIRANO LOMBARDO
1991	ISCA SULLO IONIO, OLIVADI, S. ANDREA APOSTOLO DELLO IONIO
1992	FEROLETO ANTICO, ACURSO, SATRIANO
1993	BORGIA

Fonte: Prefettura di Catanzaro Sezione Enti Locali

Tabella n° 4.9: Comuni della provincia di Crotone che hanno dichiarato dissesto finanziario

ANNO	COMUNI DELLA PROVINCIA DI CROTONE
1989	CUTRO, ROCCA DI NETO, STRONGOLI
1990	ISOLA CAPO RIZZUTO, SAN NICOLA DELL'ALTO, PALLAGORIO
1991	PETILIA POLICASTRO

1993	CERENZIA
2002	UMBRIATICO
2003	ROCCA BERNARDA

Fonte: Prefettura di Crotona Sezione Enti Locali

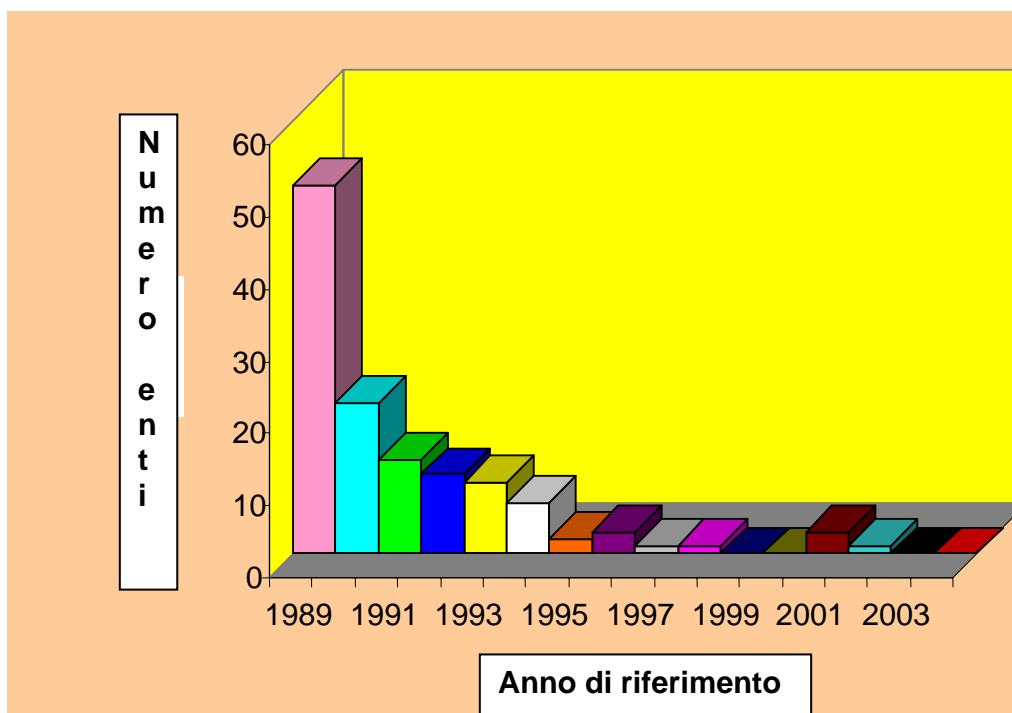
Tabella n° 4.10: Comuni della provincia di Vibo Valentia che hanno dichiarato dissesto finanziario

ANNO	COMUNI DELLA PROVINCIA DI CROTONE
1989	BOGNATURO, NICOTERA, SPILINGA
1990	LIMBADI, SORIANO CALABRO
1991	FILOGASO
1992	ACQUARIO, SAN GREGORIO D'IPPONA
1993	CAPISTRANO

Fonte: Prefettura di Vibo Valentia Sezione Enti Locali

Un dato tanto rilevante spinge a riflettere e ad analizzare i principali caratteri di affinità che accomunano questi enti: la dimensione geografica e la bassa densità di popolazione (la maggior parte di essi è composta da poche migliaia di abitanti), caratteristiche comunque piuttosto diffuse nella realtà regionale.

Grafico n° 4.11 : Dichiarazioni di dissesto dal 1989-2005 nella Regione Calabria



Fonte : Ministero dell'Interno

In Calabria, oltre ai due tatticismi tipici di ogni dissesto finanziario quali i *disavanzi di amministrazione* e i *debiti fuori bilancio*, che hanno portato ad indebitamenti sommersi difficilmente fronteggiabili, si sono sviluppate contemporaneamente una serie di altre anomalie. Nel corso degli anni il comportamento poco responsabile delle amministrazioni locali si è tradotto nell'assumere, come dato di fatto, spese eccedenti il proprio bilancio. Un esempio lampante è rappresentato dall'ampliamento spesso irragionevole delle piante organiche, con un netto prevalere dei microinteressi di natura particolaristica al buon senso degli amministratori, con conseguente notevole incidenza delle spese di personale sulle spese correnti. Inoltre, è stato facile ricorrere agli investimenti quando il limite degli interessi sui mutui era calcolato sulle previsioni di bilancio, in alcuni casi gonfiate, e non si era ancora posto per legge il riferimento al conto consuntivo, assai più realistico. Infine, gravissimo e sconvolgente per gli enti locali è stato il debito potenziale, che si genera per espropri, generalmente eseguiti solo con l'occupazione d'urgenza.

Il Ministero dell'Interno esaminò dettagliatamente il fenomeno del dissesto prima di *cercare una cura*, ed arrivò ad analizzare scientificamente alcuni tipi di crisi, definendone le relative caratteristiche. Quello più grave fu definito il *modello Calabria*, per la contemporanea presenza di tutti i fenomeni anomali sopra descritti, con una contemporanea presenza di alti contributi statali⁹.

4. Il fenomeno del dissesto finanziario nella provincia di Cosenza: analisi sullo stato delle procedure dei 64 comuni dissestati

Nel presente studio sono stati analizzati i 64 comuni della provincia di Cosenza che hanno dichiarato il dissesto finanziario. Di seguito è riportata una tabella in cui sono illustrati i dati e le informazioni ritenute di maggior interesse, sullo stato delle procedure ancora in atto.

⁹ Giuncato A., (2005), "*La crisi finanziaria e il dissesto*", in Farneti G., (a cura di), "*Gestione e contabilità dell'ente locale*", Maggioli, pag.235.

Tabella n° 4.11: Situazione dei comuni della Provincia di Cosenza

COMUNE	SITUAZIONE DISSESTO
<i>ACQUAFORMOSA</i>	Il piano di estinzione dei debiti non è stato presentato. Le principali difficoltà incontrate per la definizione della procedura sono rappresentate dall'alienazione dei beni patrimoniali costituiti da reliquari di terreno, difficoltà derivanti da una certa rigidità del mercato. La procedura non risulta essere conclusa;
<i>ACQUAPPESA</i>	Il piano di estinzione dei debiti è stato presentato in data 26/03/2001. Sono stati richiesti elementi integrativi dal Ministero dell'Interno in data 28/03/2002 e in data 02/04/2002. Il piano di estinzione debiti è stato approvato con prescrizioni dalla Commissione per la Finanza e gli Organici degli Enti Locali;
<i>ALBIDONA</i>	La procedura è stata definita;
<i>ALESSANDRIA DEL CARRETTO</i>	La procedura è stata definita;
<i>ALTILIA</i>	Il piano relativo alla situazione delle passività pregresse è stato approvato con decreto ministeriale n. 53982 del 09/11/1996 ed è stato trasmesso all'ente per la notifica agli Organi competenti con nota prot. 389 del 13/12/1996. Alla data odierna nessuna risposta. La procedura non risulta essere conclusa;
<i>ALTOMONTE</i>	Il piano di estinzione dei debiti è stato approvato con decreto ministeriale n. 50803 del 30/07/2002 e trasmesso all'ente per la notifica agli Organi competenti con nota prot. 2035 del 23/08/2002;
<i>AMENDOLARA</i>	Il piano di estinzione dei debiti è stato approvato con Decreto Ministeriale n. 51155 del 18/05/1996 ed è stato trasmesso all'ente per la notifica agli Organi competenti con nota prot. 373 del 19/11/1996. Il Commissario Straordinario Liquidatore con nota n. 4534 del 04/09/2002 aveva comunicato che l'approvazione del rendiconto di gestione sarebbe avvenuta entro il mese di ottobre 2003. A tutt'oggi non risulta essere giunta alcuna comunicazione in merito;
<i>BIANCHI</i>	Il piano di estinzione dei debiti non è stato presentato. Le principali difficoltà incontrate per la definizione della procedura sono spiegabili nel forte ritardo dell'ente nel trasmettere la documentazione necessaria alla definizione della massa debitoria, ecc.;
<i>BOCCHIGLIERO</i>	La procedura è stata definita;
<i>BONIFATI</i>	Non è presente alcun tipo di informazione su questo ente;
<i>CALOPEZZATI</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>CASSANO JONIO</i>	Il piano di estinzione dei debiti è stato approvato con Decreto Ministeriale n. 50442 del 13/06/2002 ed è stato trasmesso all'ente per la notifica agli Organi competenti con pref. 2006 del 23/08/2002. Il caso è stato di recente riaperto;

<i>CASTROLIBERO</i>	Il piano di estinzione delle passività pregresse è stato approvato con Decreto Ministeriale n. 50251 del 12/03/2001 ed è stato trasmesso all'ente per la notifica agli Organi competenti con pref. 2094 del 11/06/2001. Alla data odierna non è giunta alcuna risposta;
<i>CERCHIARA DI CALABRIA</i>	Il piano di estinzione delle passività pregresse è stato approvato con Decreto Ministeriale n. 50243 del 02/02/1999. Sono giunte delle integrazioni al piano di estinzione dei debiti approvate con prescrizioni dal Ministero dell'Interno;
<i>CERISANO</i>	Il piano di estinzione dei debiti è stato approvato con Decreto Ministeriale n. 50964 del 02/10/2001 ed è stato trasmesso all'ente per la notifica agli Organi competenti con pref. 3954 del 11/12/2001 ma alla data odierna non si è avuta nessuna risposta;
<i>CERVICATI</i>	La procedura è stata definita;
<i>CERZETO</i>	Il piano di estinzione dei debiti non è stato presentato. È giunta Comunicazione da parte dell'Organo Straordinario di Liquidazione che la predisposizione del piano di rilevazione della massa passiva il cui deposito è stato concordato con i competenti uffici ministeriali era previsto per il mese di ottobre 2002. A tutt'oggi nessuna comunicazione in merito;
<i>CETRARO</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>CIVITA</i>	La procedura è stata definita;
<i>CLETO</i>	Il piano di estinzione dei debiti non è stato presentato. È giunta Comunicazione da parte dell'Organo Straordinario di Liquidazione che la predisposizione del piano di rilevazione della massa passiva era previsto per il trascorso mese di luglio. A tutt'oggi nessuna comunicazione in merito. La procedura non risulta essere conclusa;
<i>CROSIA</i>	Il piano di estinzione dei debiti è stato approvato con Decreto Ministeriale n. 52368 del 09/11/1996 ed è stato trasmesso all'ente per la notifica agli Organi competenti con pref. 403 del 04/01/1997. È stato approvato con prescrizioni il piano di estinzione debiti dalla Commissione per la Finanza e gli Organici degli Enti Locali;
<i>DIAMANTE</i>	Il piano di estinzione dei debiti è stato approvato dalla Commissione per la Finanza e gli Organici degli Enti Locali con delibera n. 36 del 23/10/2002;
<i>FALCONARA ALBANESE</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>FIRMO</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>FIUMEFREDDO BRUZIO</i>	Il piano di estinzione dei debiti è stato approvato con delibera n.1 del 02/07/2002 ed è stato

	rettificato successivamente con delibera n.3 del 11/07/2002. È giunta comunicazione da parte del Ministero dell'Interno di approvazione con prescrizioni del piano estinzione debiti. La procedura non risulta essere conclusa;
<i>FRANCAVILLA MARITTIMA</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>FRASCINETO</i>	La procedura è stata definita;
<i>GRISOLIA</i>	La procedura è stata definita;
<i>GUARDIA PIEMONTESE</i>	La procedura è stata definita;
<i>LAINO CASTELLO</i>	La procedura è stata definita;
<i>LAPPANO</i>	La procedura è stata definita;
<i>LONGOBARDI</i>	La procedura è stata definita;
<i>LUNGRO</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>MANDATORICCIO</i>	La procedura è stata definita;
<i>MONTEGIORDANO</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>MORMANNO</i>	Il piano di rilevazione massa passiva è stato approvato con Decreto Ministeriale n. 52003 del 13/05/1997 ed è stato trasmesso all'Ente con pref. 108 del 18/06/1997. Alla data odierna nessuna risposta. La procedura non risulta essere conclusa;
<i>ORIOLO</i>	È giunta comunicazione da parte del Ministero dell'Interno di approvazione con prescrizioni del piano estinzione debiti avvenuta in data 22/11/2001. Il Decreto Ministeriale di approvazione del suddetto piano, alla data odierna, non è pervenuto;
<i>PANETTIERI</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>PAOLA</i>	La procedura è stata definita;
<i>PEDACE</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>PEDIVIGLIANO</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>PIETRAPAOLA</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>ROCCA IMPERIALE</i>	La procedura è stata definita;
<i>ROSE</i>	La procedura è stata definita;
<i>ROTA GRECA</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;

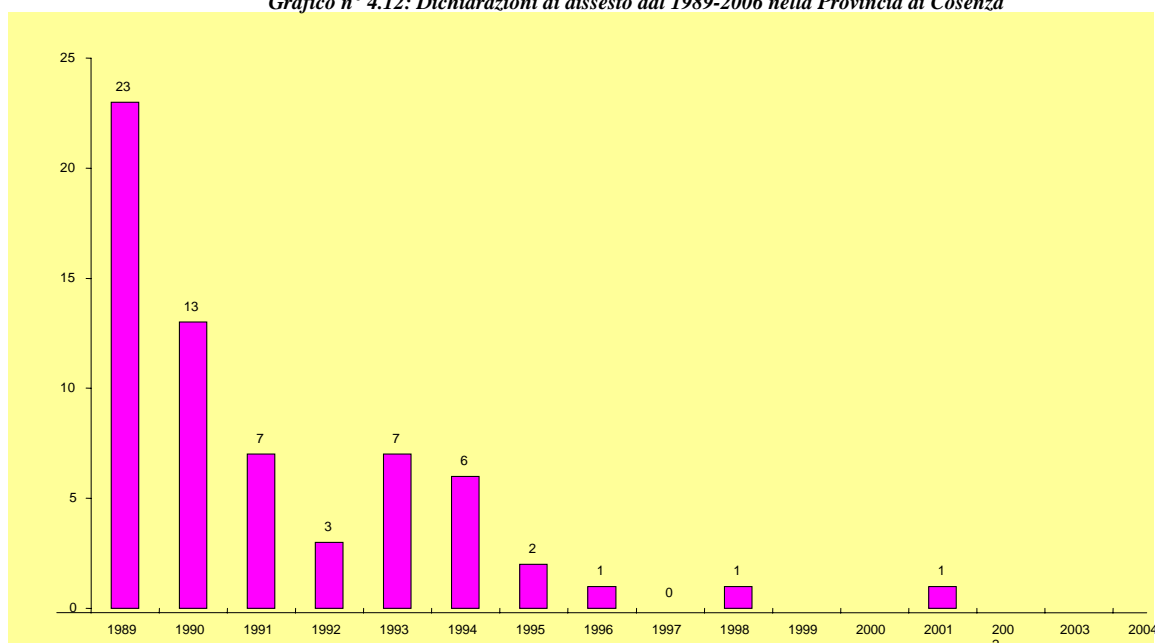
<i>SAN BENEDETTO ULLANO</i>	La procedura è stata definita;
<i>SAN COSMO ALBANESE</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>SAN DEMETRIO CORONE</i>	La revisione del piano di estinzione delle passività pregresse è stato approvato con Decreto Ministeriale n. 50613 del 11/07/2002 ed è stato trasmesso all'ente per la notifica agli Organi competenti con pref. 2004 del 13/08/2002;
<i>SAN FILI</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>SAN LORENZO BELLIZZI</i>	La procedura è stata definita;
<i>SAN LUCIDO</i>	È giunta comunicazione da parte del Ministero dell'Interno di approvazione con prescrizioni del piano estinzione debiti avvenuta in data 06/11/2002. Il piano di estinzione dei debiti è stato approvato con Decreto Ministeriale n. 51136 del 18/11/2002 e trasmesso all'Ente per la notifica agli Organi competenti con prefettura n. 49/2.123.1 del 07/01/2003. La procedura non risulta essere conclusa;
<i>SAN PIETRO IN GUARANO</i>	La procedura è stata definita;
<i>SAN VINCENZO LA COSTA</i>	Il piano di estinzione delle passività pregresse è stato approvato con Decreto Ministeriale n. 51851 del 26/07/1996 e notificato agli Organi competenti in data 21/10/1996. Il Commissario Straordinario Liquidatore ha comunicato che è in fase di approvazione il rendiconto finale di liquidazione;
<i>SANGINETO</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di liquidazione;
<i>SANTA CATERINA ALBANESE</i>	Il piano di estinzione dei debiti è stato approvato con Decreto Ministeriale n. 50076 del 16/01/2002 e trasmesso all'ente per la notifica agli Organi competenti con pref. 331 del 28/02/2002. Il Commissario Straordinario Liquidatore ha comunicato che entro il mese di gennaio 2003 sarà approvato il rendiconto finale di liquidazione;
<i>SANTA DOMENICA TALAO</i>	La procedura è stata definita;
<i>SANTA SOFIA D'EPIRO</i>	La procedura è stata definita;
<i>SANTO STEFANO DI ROGLIANO</i>	Il Commissario Straordinario Liquidatore ha comunicato che il rendiconto sarà approvato non appena completati i pagamenti in favore dei creditori;
<i>SARACENA</i>	La procedura è stata definita;
<i>SCIGLIANO</i>	La procedura è stata definita;
<i>SERRA D'AIELLO</i>	Il finanziamento della massa passiva è stato approvato con Decreto Ministeriale n. 52861 del 25/08/1997 e trasmesso all'ente con pref. 180 del 17/09/1997. Alla data odierna nessuna risposta. La procedura non risulta essere conclusa;
<i>TERRAVECCHIA</i>	Ha dichiarato il dissesto economico-finanziario prima dell'entrata in vigore della normativa che prevede l'inserimento degli organi straordinari di

	liquidazione;
TORTORA	La procedura è stata definita;
VACCARIZZO ALBANESE	La procedura è stata definita;

Fonte: Prefettura di Cosenza (dati aggiornati al 20 Febbraio 2003)

Di tali comuni della provincia di Cosenza che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario, in alcuni casi con procedura non ancora terminata, 56 hanno meno di 5.000 abitanti, 4 hanno più di 5.000 abitanti e 4 superano la soglia dei 10.000 abitanti.

Grafico n° 4.12: Dichiarazioni di dissesto dal 1989-2006 nella Provincia di Cosenza



Fonte: Adattata da Prefettura di Cosenza

Una gran parte di questi enti hanno dichiarato il dissesto finanziario negli anni compresi tra il 1989 e il 1992, approfittando subito della normativa al fine di coprire deficit trascinati sicuramente da molto tempo, ed operando per alcuni anni senza l'apporto della commissione liquidatrice, introdotta dal legislatore nel 1993, che se da un lato ha causato ritardi nelle procedure, dall'altro ha permesso una migliore gestione delle fasi di dissesto degli enti locali.

Tabella n° 4.12: Comuni della provincia di Cosenza analizzati

<i>Comune</i>	<i>Anno in cui è stato dichiarato il dissesto</i>	<i>Massa passiva</i>	<i>Mutuo concesso</i>	<i>Abitanti</i>
ACQUAFORMOSA	1989	€ 1.428.986,00	€ 1.199.746,00	1368
ACQUAPPESA	1991	€ 2.027.360,00	€ 1.227.808,00	2055
ALBIDONA	1994	€ 1.042.029,00	€ 977.279,00	1781
ALESSANDRIA DEL CARRETTO	1990	€ 576.592,00	€ 367.708,00	745
ALTILIA	1990	€ 1.170.167,00	€ 1.227.814,00	861
ALTOMONTE	1991	€ 3.443.283,00	€ 2.145.881,00	4493
AMENDOLARA	1989	€ 1.301.378,00	€ 1.035.632,00	3135
BIANCHI	1993	€ 1.614.872,00	€ 1.553.347,00	1575
BOCCHIGLIERO	1991	-	-	3026
BONIFATI	1990	-	-	3420
CALOPEZZATI	1989	-	-	1280
CASSANO IONIO	1993	€ 20.529.447,00	€ 4.667.951,00	17458
CASTROLIBERO	1996	€ 5.591.789,00	€ 3.285.920,00	10300
CERCHIARA DI CALABRIA	1993	€ 984.183,00	€ 760.967,00	2780
CERISANO	1995	€ 2.047.598,00	€ 1.419.022,00	3240
CERVICATI	1991	€ 794.964,00	€ 901.613,00	1018
CERZETO	1990	-	-	2048
CETRARO	1989	€ 1.569.960,00	€ 1.656.918,00	11000
CIVITA	1989	€ 816.780,00	€ 782.988,00	1124
CLETO	1993	€ 930.780,00	€ 915.695,00	1366
CROSIA	1992	€ 2.879.058,00	€ 2.238.655,00	8390
DIAMANTE	1995	€ 5.580.840,00	€ 2.265.831,00	5487
FALCONARA ALBANESE	1989	-	-	1401
FIRMO	1990	-	-	2436
FIUMEFREDDO BRUZIO	1989	€ 3.375.467,00	€ 3.099.585,00	3404
FRANCAVILLA MARITTIMA	1989	€ 2.357.916,00	€ 2.357.916,00	3040
FRASCINETO	1989	€ 1.637.342,00	€ 1.331.161,00	2500
GRISOLIA	1993	€ 1.595.416,00	€ 1.013.221,00	2392
GUARDIA PIEMONTESE	1992	€ 1.919.361,00	€ 1.019.823,00	1707
LAINO CASTELLO	1994	€ 400.328,00	€ 287.423,00	901
LAPPANO	1990	€ 411.648,00	€ 411.648,00	988
LONGOBARDI	1994	€ 1.819.144,00	€ 1.568.805,00	2343
LUNGRO	1989	€ 2.583.678,00	€ 2.583.678,00	3159
MANDATORICCIO	1990	€ 923.287,00	€ 923.287,00	3047
MONTEGIORDANO	1989	-	-	2314
MORMANNO	1989	€ 1.127.271,00	-	3681
ORIOLO	1994	€ 1.896.946,00	€ 1.254.327,00	2838
PANETTIERI	1989	-	-	371
PAOLA	1993	€ 7.005.356,00	-	17049
PEDACE	1990	-	-	2081
PEDIVIGLIANO	1991	-	-	991
PIETRAPAOLA	1989	-	-	1340
ROCCA IMPERIALE	1991	€ 1.471.914,00	€ 1.471.914,00	3351
ROSE	1994	€ 559.450,00	€ 559.450,00	4410
ROTA GRECA	1990	-	-	1460
SAN BENEDETTO ULLANO	1990	€ 1.181.699,00	€ 1.181.699,00	1644
SAN COSMO ALBANESE	1989	-	-	659
SAN DEMETRIO CORONE	1990	€ 2.110.711,00	€ 1.483.905,00	4400

SAN FILI	1989	€ 544.845,00	-	2624
SAN LORENZO BELLIZZI	1989	€ 923.348,00	-	904
SAN LUCIDO	1998	€ 3.618.797,00	€ 2.182.443,00	5899
SAN PIETRO IN GUARANO	1989	€ 2.570.703,00	€ 2.211.645,00	3711
SAN VINCENZO LA COSTA	1989	€ 1.810.823,00	€ 1.129.921,00	2041
SANGINETO	1989	-	-	1463
SANTA CATERINA ALBANESE	1994	€ 1.133.238,00	€ 1.019.781,00	1413
SANTA DOMENICA TALAO	1989	€ 1.103.755,00	€ 1.103.755,00	1308
SANTA SOFIA D'EPIRO	1991	€ 979.160,00	-	3125
SANTO STEFANO DI ROGLIANO	1992	€ 870.802,00	€ 798.568,00	1398
SARACENA	1990	€ 2.593.829,00	-	4245
SCIGLIANO	1993	€ 645.868,00	€ 595.255,00	1583
SERRA D'AIELLO	1989	-	-	832
TERRAVECCHIA	2001	-	-	1021
TORTORA	1989	€ 4.044.007,00	-	6037
VACCARIZZO ALBANESE	1990	€ 458.741,00	€ 458.741,00	1326
TOTALE		€108.004.916,00	€58.678.726,00	

Fonte: Prefettura di Cosenza

Complessivamente, si può osservare che circa 175.000 cittadini sono gravati di un passivo che si aggira su 108 milioni di euro, pari a circa 620 euro di debito per abitante. I debiti sono, in linea generica, così suddivisi: nei confronti di enti previdenziali ed assistenziali e verso la regione o altri enti pubblici per il 50%, e debiti per espropri, per acquisto di beni e servizi, per consulenze per il restante 50%.

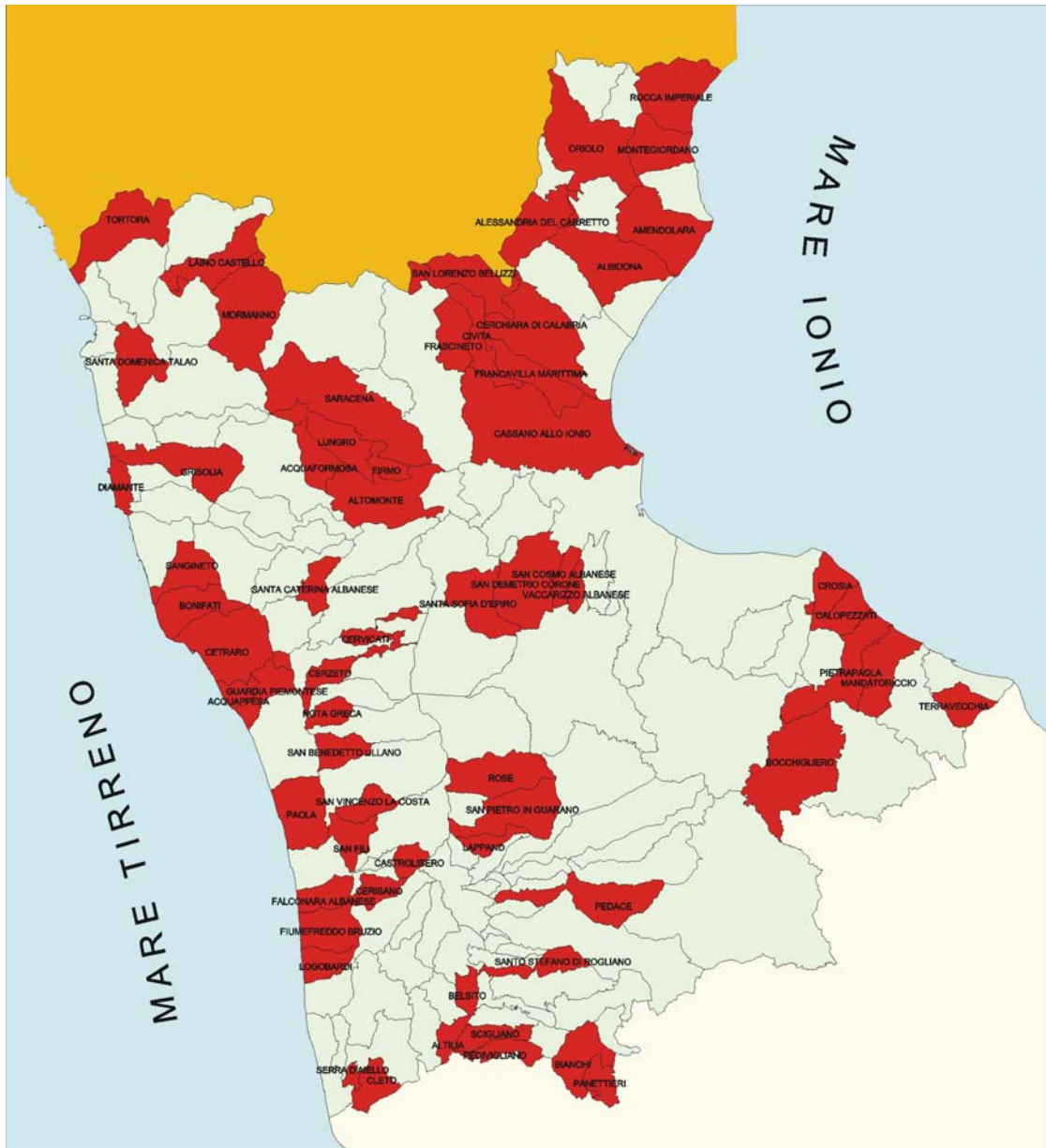
Quanto emerge da questa visione d'insieme è che i comuni della provincia di Cosenza e in genere quelli calabresi con poche migliaia di abitanti, che quindi hanno poco potere di imposizione tributaria a causa dei pochi contribuenti in diversi casi evasori, tra l'altro in genere a basso reddito, governati da una piccola classe dirigente (spesso non troppo competente), sono quelli che hanno dichiarato dissesto o rischiano di farlo.

Le realtà che abbiamo incontrato durante questa nostra ricerca lasciano sbalorditi per l'omogeneità dei casi di questi enti locali assoggettati al fenomeno di dissesto finanziario. Le situazioni di questi comuni sono molto simili, piccole realtà in cui gli amministratori non hanno dichiarato lo stato di dissesto per salvare la faccia da un contesto in cui troppo spesso si assiste alla finalizzazione dell'azione amministrativa esclusivamente alla conquista del consenso, e ciò comporta un uso del denaro non a fini economici, con la consapevolezza che l'aiuto dello Stato, prima o poi avrebbe aggiustato le cose. Inoltre, la prassi dei trasferimenti consistenti delle regioni e dello Stato centrale verso i livelli di Governo, per decenni, non hanno fatto altro che

incentivare queste logiche di tipo assistenzialista e parassitario, che nella sostanza hanno impedito alla cultura del risultato di radicarsi nelle realtà locali, così come hanno contrastato il formarsi di una classe dirigente che fosse poi in grado di gestire attivamente il processo di riforma avviato con la legge 142/90, che ha trasformato le APL da elementi di secondo piano a protagonisti di primo livello nella gestione delle proprie attività.

La tecnocrazia comunale necessita di una riqualificazione professionale mai realmente verificatasi che deve consistere in una svolta, che richiede impegno, risorse e un passaggio generazionale.

Grafico n° 4.13: enti Locali che hanno dichiarato il dissesto finanziario nella provincia di Cosenza (al 31 dicembre 2005)



Fonte: Elaborazione propria

5. Il caso del comune di Cirò (Provincia di Crotone)

Per questa nostra indagine abbiamo scelto di analizzare il comune di Cirò, sito nella provincia di Crotone, sia per la significativa quantità di debiti accumulati negli anni antecedenti il dissesto che rende interessante individuarne le dinamiche, sia per le sue caratteristiche che lo rendono fortemente rappresentativo della maggior parte dei comuni calabresi incorsi in crisi finanziarie.

È spesso molto più complicato di quanto si possa immaginare riuscire ad analizzare i motivi che gettano gli enti locali in queste forme di collasso finanziario. Frequentemente dietro a quelle che sembrano semplici operazioni finanziarie di entrata e di spesa si celano manovre che costringono l'ente a far fronte ad oneri imprevisti che si accumulano generando crisi finanziaria. Infatti, dietro a bilanci chiusi con il più classico dei pareggi vanno accumulandosi debiti verso altri enti (regioni e Province in primo luogo), debiti per espropri e debiti verso terzi non pagati, disavanzi non registrati e residui che non essendo rilevati nei vari bilanci, rendono questi ultimi non veritieri.

Il caso del comune di Cirò non si allontana dalle logiche sin qui viste, con i suoi tremila e seicento abitanti si è trovato a seguito di due successive legislature dello stesso schieramento politico con un passivo di oltre 3,5 milioni di euro, quasi 1000 euro di debito pro-capite¹⁰. Da una prima visione delle delibere del Consiglio comunale di approvazione dei bilanci di previsioni, emerge una spesa in conto capitale (Titolo II) irrisoria rispetto al totale del bilancio, il che indica l'assenza di grossi investimenti e, quindi, di grandi rischi assunti dall'ente locale negli anni antecedenti il dissesto. Già la predisposizione del bilancio 2001 era risultata difficile per una forte esposizione passiva le cui ragioni erano state individuate nella mancata riscossione delle entrate tributarie degli anni precedenti. A seguito di tali difficoltà, che hanno portato il responsabile dell'ufficio ragioneria a cercare di valutare l'esposizione debitoria, è emerso un passivo non quantificabile ancora oggi con certezza, ma le cui partite di maggior rilievo erano così rappresentate:

¹⁰Il debito pro-capite prodotto dal comune di Cirò ai propri cittadini è quasi il doppio della media di debito prodotto dagli altri dissesti finanziari.

Tabella n° 4.13: Distinzione dei debiti contratti dall'APL

CREDITORE	IMPORTO DEBITO (senza interessi e sanzioni)
<i>Regione Calabria</i>	€ 508.664,60
<i>Inps</i>	€ 533.460,73
<i>Inpdap</i>	€ 271.855,16
<i>Giava</i>	€ 475.140,35
<i>Studio geologico e variante al P.R.G.</i>	€ 51.025,94
<i>Avv. Z.</i>	€ 72.923,71
<i>S. Rosa</i>	€ 112.952,52
<i>Ricerca Acqua</i>	€ 18.075,99
<i>Anas</i>	€ 4.311,15
<i>A. atelier</i>	€ 2.063,76
<i>Bollettino Regionale</i>	€ 2.000,50
<i>Fitto locali B.</i>	€ 1.444,01
<i>Riparazione Scuolabus</i>	€ 2.752,30
<i>Alberi</i>	€ 1.647,50
<i>Ringhiera</i>	€ 836,66
<i>Calastra (Gasolio)</i>	€ 34.929,01
<i>Stampato</i>	€ 2.047,29
<i>CAAF CISL</i>	€ 746,28
<i>Appalto Cimitero</i>	€ 1.817,10
<i>Stampani (Centro S. S.)</i>	€ 568,93
<i>Fascia Tricolore</i>	€ 265,25
<i>Gasolio</i>	€ 7.209,70
<i>Acquisto libri</i>	€ 3.115,32
<i>Materiale S.</i>	€ 195,22
<i>Comune di C. M.</i>	€ 53.728,46
<i>Accalappiamento cani</i>	€ 4.957,99
<i>Falegname</i>	€ 185,92
<i>Fitto locali</i>	€ 464,81
<i>Carta per fotocopie</i>	€ 272,88
<i>Appalto Nettezza Urbana</i>	€ 37.886,76
<i>Acquisto cassonetti</i>	€ 1.859,24
<i>Spurgo fogne</i>	€ 1.505,47
<i>Gasolio Scuolabus</i>	€ 1.069,07
<i>Acquisto gomme scuolabus</i>	€ 805,42

<i>Acquisto stampanti 2000</i>	€ 2.145,88
<i>Gasolio riscaldamento 1999-2000</i>	€ 46.610,84
<i>Stampanti</i>	€ 323,82
<i>Acquisto stampanti 2001</i>	€ 1.732,20
<i>Carica estintori</i>	€ 520,59
<i>Festività natalizie</i>	€ 609,68
<i>Festività Estate Cirotana</i>	€ 8.754,98
<i>Festività convegno Lilio</i>	€ 12.911,42
<i>Stampanti 2000</i>	€ 1.415,61
<i>Stampanti 2001</i>	€ 569,55
<i>Fornitura libri</i>	€ 3.145,05
<i>Lavori</i>	€ 1.657,57
<i>G. Antonio GM 119/200</i>	€ 619,75
<i>Manutenzione software</i>	€ 37.551,58
<i>Fattura 8../2000</i>	€ 100,09
<i>Fattura 6./99 legge 626</i>	€ 9.296,22
<i>Lavori 2001</i>	€ 2.910,96
<i>Avvocato</i>	€ 1.535,43
<i>Stampati 2000</i>	€ 10.122,56
<i>Fitto locali</i>	€ 3.098,74
<i>Appalto rete idrica</i>	€ 1.913,16
<i>Materiale fattura 2000</i>	€ 500,38
<i>Materiale fattura 2000</i>	€ 602,46
<i>Materiale fattura 2001</i>	€ 1.801,38
<i>Materiale</i>	€ 563,97
<i>Ratizz Espost.</i>	€ 10.023,59
<i>Progetto Euro C. L.</i>	€ 21.209,54
<i>Causa Comune</i>	€ 1.032,91
<i>Avv. R.</i>	€ 725,62
<i>Fattura 1../2000</i>	€ 4.648,11
<i>Appalto pulizia locali comunali</i>	€ 1.797,09
<i>Mense scolastiche</i>	€ 23.767,04
<i>Rimborso pop</i>	€ 8.206,34
<i>Condono acqua 98/200</i>	€ 108.706,85
<i>Lavori</i>	€ 898,64
<i>Saldo 99</i>	€ 33.990,01
<i>Smaltimento RSU 2000</i>	€ 73.152,01

<i>S. Luigi</i>	€ 13.830,79
<i>Cemento 4/2001</i>	€ 557,77
<i>Materiale (SG elettronica)</i>	€ 495,80
<i>Espropri</i>	€ 64.947,70
<i>Lavori</i>	€ 3.592,70
<i>Lavori</i>	€ 3.608,52
<i>Materiale</i>	€ 1.114,46
<i>Lavori</i>	€ 1.735,30
<i>E. C. lavori da contabilizzare</i>	€ 2.582,28
<i>Comp. Tecniche Tessitore</i>	€ 13.427,88
<i>Disavanzo di cassa</i>	€ 387.342,67
<i>Debito verso la Provincia</i>	€ 315.038,71
TOTALE	circa 3,5 milioni di euro

Fonte: Relazione del revisore dei conti

Tale situazione debitoria anche se dilazionata per metà con piano di rientro decennale avrebbe inciso sul bilancio del comune per oltre 240 mila euro annue che si sarebbero così sommate alle 500 mila euro annue, già in precedenza contratte per pagamento mutui. Inoltre, l'anticipazione di cassa che ogni anno si aggirava intorno ai 500 mila euro aveva generato molti problemi di liquidità non solo nei pagamenti delle retribuzioni del personale dipendente, ma anche nel pagamento delle aziende che avevano in appalto i servizi pubblici, con la chiara consapevolezza che il recedere di queste aziende avrebbe significato impossibilità di garantire i servizi pubblici essenziali¹¹.

Per contro, anche la situazione delle entrate presentava crediti, soprattutto nei confronti dei cittadini (Ici, e fornitura di acqua), che si erano accumulati per oltre un quinquennio raggiungendo più di 1 milione di euro, senza che nessuno ne reclamasse il pagamento. Bisogna, quindi, rilevare come la gestione sia stata errata non solo nell'adempiere alle proprie obbligazioni che accumulandosi hanno raggiunto circa 3,5 milioni di euro, ma anche nel riscuotere i propri crediti, che tuttavia, se pur esistenti, come afferma il responsabile dell'Ufficio Ragioneria nella relazione sulla situazione economico-finanziaria del comune, sarebbero stati difficilmente

¹¹I dati e le informazioni indicate sono state ricavate dalla relazione sulla situazione economico-finanziaria del Comune di Cirò (2001).

recuperabili in tempi brevi, sia per mancanza della cultura del pagamento dei tributi, sia perché la zona del comune di Cirò è una di quelle a più basso reddito d'Italia e c'è, quindi, il serio rischio che i cittadini non siano in grado di adempiere alle proprie obbligazioni. Il comune di Cirò si è trovato nell'anno 2001 a dover far fronte a debiti certi, pari quasi al doppio del proprio fabbisogno annuo e ad entrate da considerare solo presunte, ad esclusione, ovviamente, dei trasferimenti erariali che costituivano l'unica fonte essenziale per garantire i servizi indispensabili e il pagamento delle retribuzioni dei dipendenti. Uno stato di cose così disastroso, in cui la quadratura del bilancio 2001 e di quelli dei successivi 9 anni, se si ipotizza un mutuo decennale, sarebbe stata possibile solo con entrate proprie almeno pari ad 1,3 milioni di euro annue, non poteva che far considerare il dissesto finanziario inevitabile.

I mali che hanno condizionato la gestione del comune di Cirò hanno origini lontane, infatti, buona parte dei debiti deriva dagli anni '80, così come una cultura che ha sempre posto poca attenzione alla riscossione delle proprie risorse. Alcune decisioni prese dai massimi organi del comune calabrese sono incomprensibili se si pensa al grande credito vantato nei confronti dei cittadini, “*invogliati*” all'evasione fiscale da un sistema che non adottava nessuna forma di controllo delle posizioni Ici, Tarsu, ecc.. Tutto ciò ha contribuito ad indirizzare l'ente locale verso un continuo squilibrio finanziario, irrimediabilmente incrementato da una errata destinazione delle risorse possedute e di quelle non possedute¹².

I saldi non rispettati negli anni dei residui passivi hanno contribuito a formare una montagna di debiti. L'ammortamento dei debiti ha un peso rilevante sul bilancio, per cui l'indebitamento delle Aziende Pubbliche Locali, nei limiti previsti dalla legge, sono auspicabili solo quando siano volti ad investimenti migliorativi del tessuto economico-sociale, e quindi, in grado di remunerare il capitale investito. Inoltre, una gestione finanziaria equilibrata presuppone che le anticipazioni di cassa andrebbero saldate prima della chiusura dell'esercizio finanziario, in quanto effettuare variazioni al bilancio dall'esercizio successivo significa reperire risorse già destinate ad altro uso, con non poche difficoltà.

Il problema di fondo che sta dietro buona parte dei dissesti finanziari degli enti locali è legato sicuramente alla scarsità e al cattivo utilizzo delle risorse, ma ha

¹²Relazione del Revisore Unico del Comune di Cirò

elemento essenziale nella gestione dei bilanci comunali che troppo spesso si rifanno a logiche di tipo politico-elettorali anziché soci-aziendali. Si amministra più per riconfermare il ruolo elettorale conquistato, ne è esempio l'allargamento spesso inconsiderato delle piante organiche che mostra il prevalere di microinteressi di natura particolaristica, che per operare bene e le conseguenze sono le dichiarazioni di dissesto finanziario.