

Il dissesto finanziario degli enti locali

Profili economico-aziendali

Renato Civitillo

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

La nuova Collana Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche nasce con una doppia ambizione ovvero quella di mantenere, ed anzi rivalutare, il ruolo della monografia e al tempo stesso di promuovere le pubblicazioni (in italiano o in inglese) della comunità scientifica italiana, assicurandone il massimo rigore scientifico e rispettando i parametri di selettività e peerreviewing che ormai si sono imposti a livello internazionale. La Collana si propone dunque di pubblicare, valorizzandoli attraverso un adeguato referaggio, i contributi che risultino rigorosi ed originali dal punto di vista metodologico e scientifico e che diano prova di contribuire al progredire della disciplina ed alla corretta gestione delle risorse pubbliche. La Collana è aperta a tutti gli studi e le ricerche che abbiano ad oggetto le aziende pubbliche, a condizione che queste siano indagate in chiave economico-aziendale, anche se sono apprezzate le contaminazioni con le altre discipline. Ancora, sono accolti con particolare interesse gli studi che dimostrino un approccio ed un respiro internazionale e comparativo, e comunque ogni contributo che possa servire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione italiana ed europea. Il Comitato Direttivo affianca il Direttore per supportarlo nella definizione dell'orientamento di fondo della Collana. In accordo con il Direttore, interviene inoltre nella valutazione della coerenza delle proposte con la linea editoriale, nella loro valutazione sintetica e nell'individuazione dei componenti del Comitato Scientifico a cui attribuire la valutazione analitica. I componenti del Comitato Scientifico intervengono, su richiesta del Direttore e del Comitato Direttivo, in relazione alle loro specifiche competenze di ricerca per valutare analiticamente le proposte, con particolare riferimento alla qualità scientifica ed al rigore di metodo.

Comitato Direttivo

Luca Anselmi (Università di Pisa)

Riccardo Mussari (Università di Siena)

Stefano Pozzoli (Università di Napoli Parthenope) – Direttore

Comitato Scientifico

Eugenio Anessi Pessina (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Carmine Bianchi (Università di Palermo)

Elio Borgonovi (Università di Milano-Bocconi)

Eugenio Caperchione (Università di Modena e Reggio Emilia)

Lidia D'Alessio (Università di Roma Tre)
Mariano D'Amore (Università di Napoli Parthenope)
Fabio Donato (Università di Ferrara)
Marco Elefanti (Università Cattolica del Sacro Cuore)
Luigi Fici (Università della Tuscia)
Andrea Garlatti (Università di Udine)
Lucia Giovannelli (Università di Sassari)
Luciano Hinna ((Università di Roma Tor Vergata)
Luciano Marchi (Università di Pisa)
Giuseppe Marcon (Università di Venezia Ca' Foscari)
Antonio Matacena (Università di Bologna)
Marco Meneguzzo (Università di Roma Tor Vergata)
Mauro Paoloni (Università di Roma Tre)
Aldo Pavan (Università di Cagliari)
Niccolò Persiani (Università di Firenze)
Fabrizio Pezzani (Università di Milano-Bocconi)
Luigi Puddu (Università di Torino)
Paolo Ricci (Università degli Studi di Napoli Federico II)
Massimo Sargiacomo (Università di Chieti Pescara)
Sebastiano Torcivia (Università di Palermo)
Giovanni Valotti (Università di Milano-Bocconi)
Francesco Vermiglio (Università di Messina)
Antonello Zangrandi (Università di Parma)
Andrea Ziruolo (Università di Chieti Pescara)
Mara Zuccardi Merli (Università di Genova)

Il dissesto finanziario degli enti locali

Profili economico-aziendali

Renato Civitillo

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*Per l'uomo in quanto tale non ha nessun valore
ciò che egli non è capace di fare con passione.*

Max Weber

A Pina e Camilla,

*mie uniche stelle,
mie grandi certezze,
miei eterni Amori.*

INDICE

Premessa	pag.	11
Nota metodologica e framework teorico di riferimento	»	15

PARTE PRIMA

L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA IN ITALIA

1. L'amministrazione pubblica in Italia: aspetti organizzativi	»	23
1.1. L'azienda e la sua organizzazione	»	23
1.2. Il concetto di azienda pubblica	»	25
1.3. L'intervento delle istituzioni pubbliche nell'offerta di beni e servizi	»	29
1.4. L'organizzazione delle aziende pubbliche: il modello burocratico	»	30
1.5. Alcune recenti evoluzioni organizzative dell'amministrazione pubblica: l'erogazione "collaborativa" dei servizi pubblici	»	37
1.6. Le riforme normative della pubblica amministrazione italiana e la misurazione delle performance	»	41
2. L'evoluzione della finanza locale in Italia	»	45
2.1. Dalla fine del secondo conflitto mondiale alla riforma tributaria degli anni Settanta	»	45
2.2. La riforma del sistema di finanziamento degli enti locali	»	53
2.3. Tendenze evolutive della finanza pubblica	»	56

PARTE SECONDA
LA CRISI NEGLI ENTI LOCALI ITALIANI

3. Le condizioni di economicità nella pubblica amministrazione e la condizione di crisi dell'azienda pubblica	pag. 63
3.1. L'attività erogatrice pubblica e il processo di aziendalizzazione	» 63
3.2. Le condizioni di economicità nell'azienda pubblica	» 70
3.3. Elementi di criticità gestionale degli enti locali	» 73
3.3.1. Crisi strutturali	» 77
3.3.2. Crisi funzionali	» 88
3.4. Le possibili cause dei dissesti finanziari	» 91
4. L'istituto del dissesto finanziario degli enti locali	» 100
4.1. I primi interventi normativi sul fenomeno del dissesto	» 100
4.2. Il dissesto finanziario degli enti locali nell'ordinamento giuridico italiano	» 104
4.3. I recenti interventi normativi sul dissesto finanziario	» 121
4.3.1. Le relazioni di inizio e fine mandato	» 121
4.3.2. Il dissesto "guidato" o "a doppia delibera"	» 123
4.3.3. La condizione di deficiarietà strutturale degli enti locali	» 128
4.3.4. La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale	» 135
4.3.5. Gli altri provvedimenti di riforma	» 142
5. La procedura di dissesto finanziario dell'ente locale nel vigente ordinamento	» 144
5.1. Il procedimento per la pronuncia dello stato di dissesto finanziario dell'ente locale	» 144
5.2. L'organo straordinario di liquidazione	» 154
5.3. La procedura semplificata per l'accertamento e la liquidazione dei debiti	» 162
5.4. Redazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato	» 165
5.5. Il risanamento degli enti locali alla luce della legge Costituzionale n. 3 del 2001	» 169
5.6. La procedura straordinaria per il fronteggiamento di ulteriori passività	» 174
5.7. Il Fondo Speciale per gli enti locali dissestati	» 178

6. Il dissesto finanziario degli enti locali: una prospettiva internazionale	pag.	181
6.1. Premessa	»	181
6.2. La crisi finanziaria delle <i>municipalities</i> in Bulgaria	»	183
6.3. La crisi finanziaria delle <i>municipalities</i> in Romania	»	186
6.3.1. La situazione di crisi finanziaria	»	187
6.3.2. La procedura di insolvenza	»	189
6.4. La crisi finanziaria delle <i>municipalities</i> in Ungheria	»	191
6.5. La crisi finanziaria delle <i>municipalities</i> in USA	»	193
6.5.1. Chapter 9 dello US Code	»	193
6.5.2. Gli altri strumenti normativi in USA	»	198
6.6. La crisi finanziaria delle <i>municipalities</i> in Brasile	»	201
6.7. La crisi finanziaria delle <i>municipalities</i> in Sudafrica	»	202
6.7.1. L’approccio del legislatore sudafricano nella gestione della crisi finanziaria	»	202
6.7.2. La situazione di grave problematicità finanziaria e l’intervento discrezionale nella crisi	»	205
6.7.3. La persistente violazione degli obblighi e degli impegni e l’intervento obbligatorio nella crisi	»	205
6.8. Le norme internazionali per la gestione delle situazioni di difficoltà finanziaria degli enti sub-nazionali: un confronto	»	207

PARTE TERZA
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

7. Primi elementi di riflessione sulle crisi finanziarie degli enti locali	»	211
7.1. Il dissesto finanziario in Italia: alcuni dati di sintesi del fenomeno	»	211
7.2. La crisi finanziaria delle amministrazioni locali: approcci e traiettorie legislative	»	221
7.3. Sulla funzione predittiva del dissesto finanziario	»	224
7.4. Alcune considerazioni (non) conclusive: traiettorie future sul tema della crisi finanziaria degli enti locali	»	226
7.4.1. La possibile prevedibilità delle situazioni di crisi finanziaria delle amministrazioni pubbliche locali	»	227
7.4.2. La “gestione” delle crisi finanziarie negli enti locali: performance finanziaria vs. altre performance	»	230

7.4.3. Spunti per una possibile riforma degli istituti di componimento della crisi finanziaria degli enti lo- cali	pag. 234
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------

Bibliografia	» 239
---------------------	-------

PREMESSA

Il dissesto finanziario degli enti locali rappresenta un tema particolarmente dibattuto, almeno negli anni più recenti. Per gran parte del passato (almeno fino agli anni Settanta), le questioni legate alla condizione finanziaria delle articolazioni territoriali dello Stato (come dell'intera amministrazione pubblica in generale, per certi versi) sono state relativamente limitate, anche per conseguenza di una duplice spinta:

- un originario sistema di finanza derivata dei livelli di governo locale, che ha indotto comportamenti antieconomici oltre a una quasi totale deresponsabilizzazione nell'attuazione delle scelte di spesa e di investimento e che, oggi, si sta sempre più evolvendo verso forme di forte autonomia e autosufficienza;
- una rivoluzione del concetto stesso di Stato, che si è rapidamente trasformato da mero fornitore di posti di lavoro e di beni e servizi tipicamente imprenditoriali a soggetto regolatore di numerosi e variegati aspetti della vita civile, con lo scopo di assicurare lo sviluppo economico ma, soprattutto, adeguati livelli di progresso e di benessere delle comunità di riferimento.

Pertanto, è alquanto evidente che simili radicali trasformazioni richiedano necessariamente lunghi periodi di tempo per poter essere adeguatamente metabolizzate, specie dai cittadini e dalle comunità, prima ancora che dalla stessa amministrazione pubblica.

D'altra parte, la moderna concezione di Stato richiede anche notevoli disponibilità finanziarie per garantire il perseguimento delle finalità sociali prima accennate: di fronte alla loro naturale scarsità, eventualmente accentuata dalle contingenti fasi recessive di sistemi economici globali e ormai privi di evidenti confini nazionali, il problema della loro ottimizzazione diventa così davvero cruciale.

In tale ottica, la crisi finanziaria del 2008 ha messo in evidenza, probabilmente, anche una crisi dello Stato e dell'intera amministrazione pubblica, entrambi sostanzialmente incapaci di assolvere con efficacia a tali funzioni di regolazione e arbitraggio. In altri termini, la recente crisi finanziaria che ha sconvolto l'economia mondiale sarebbe tutt'altro che una crisi di mercato¹, affondando le sue ragioni più profonde (oltre che spiegazioni) in un vero e proprio "tilt" delle istituzioni pubbliche nazionali e sovranazionali preposte proprio allo svolgimento di tali attività di regolazione, controllo e sorveglianza². In questo senso, ad esempio, le pagine dei giornali di tutto il mondo si sono affollate di aperte manifestazioni di condanna e indignazione verso l'economia e i suoi attori principali (gli economisti, per l'appunto), incapaci di prevedere il manifestarsi del "crack finanziario" mondiale. Ma vi è di più. Il sistema economico stesso, secondo diverse interpretazioni, sarebbe addirittura responsabile della crisi, avendone favorito la sua genesi e la conseguente devastante portata.

In realtà, bisognerebbe considerare che, al di là degli innumerevoli tentativi di individuare una o più cause tecniche (bolla speculativa, indebitamento e crisi di liquidità, riduzione dei salari, azzardi morali delle agenzie di rating, ecc.), alla base della crisi finanziaria si possono collocare problemi di tipo informativo. Con ciò, tuttavia, non si vorrebbe intendere una semplice carenza delle informazioni disponibili nei sistemi economici. In effetti, alcuni Autori hanno recentemente sottolineato che *«gli economisti sono sempre più bravi a identificare i fattori propizi a una crisi che a prevederne il manifestarsi o la data di manifestazione, così come un medico è più bravo a identificare i sintomi di una malattia o di un infarto che a prevedere il momento della sua insorgenza. Proprio come per le epidemie e i terremoti, è difficile prevedere le crisi finanziarie, ma è possibile identificare il terreno su cui potrebbero manifestarsi. I dati finanziari sono molto imperfetti, e il mondo è in continuo cambiamento, per cui esisteranno sempre grosse incertezze sulla portata degli effetti che ne deriveranno; per non parlare dei "fenomeni autoavveranti" di panico bancario, per definizione imprevedibili in quanto fondati sulla "emotività degli investitori" (investor sentiment), per riprendere l'espressione di Keynes»*³.

Tutto ciò, del resto, trova memorabile sintesi nella celebre affermazione del famoso economista statunitense Paul Samuelson:

¹ Masullo A., Ricci P., *Tempo della vita e mercato del tempo*, FrancoAngeli, Milano, 2015, Pagg. 7-10.

² Tirole J., *Economia del bene comune*, Mondadori, 2017, Pagg. 372-375.

³ Tirole J., *Economia del bene comune*, Mondadori, 2017, Pag. 375.

To prove that Wall Street is an early omen of movements still to come in GNP, commentators quote economic studies alleging that market downturns predicted four out of the last five recessions. That is an understatement. Wall Street indexes predicted nine out of the last five recessions! And its mistakes were beauties⁴.

Tali considerazioni, poi, trovano particolare rilievo se si considera che il nucleo argomentativo di questo volume è pur sempre l'“azienda” (pubblica, nel caso di specie, ma senza particolari differenze con la sua omologa di tipo privato, per quanto in parola) che, per sua stessa definizione, è un sistema probabilistico e mai deterministico. Pertanto, l'analisi delle cause dei dissesti finanziari degli enti locali mette in luce che essi sono, il più delle volte, diretta conseguenza di elementi che possono effettivamente sfuggire (almeno nella gran parte) a ogni efficace tentativo previsionale e alla governabilità degli attori temporaneamente coinvolti alla loro guida.

Alla luce di quanto appena accennato, il libro si sviluppa in un percorso idealmente distinto in alcune “tappe” concettuali utili a fornire al lettore un inquadramento generale del dissesto finanziario degli enti locali, e non una semplice disamina tecnico-normativa della questione: la finalità, in effetti, è di contribuire ad arricchire il confronto teorico e concettuale su un tema particolarmente delicato e dibattuto, cercando di sfuggire da quegli specialismi che continuano a relegare le problematiche civiche al ragionamento imperante di tecnocrati e addetti ai lavori.

Il *Capitolo 1* tenta di fare il punto sulle forme organizzative della amministrazione pubblica, da quelle tradizionali fino alle più recenti evoluzioni in materia di erogazione dei servizi pubblici.

Il *Capitolo 2*, invece, intende fornire un quadro sintetico di riferimento sulla finanza locale in Italia.

Il *Capitolo 3* introduce il tema dell'economicità della pubblica amministrazione, focalizzando l'attenzione sulle condizioni di crisi delle aziende pubbliche, mentre i *Capitoli 4* e *5* descrivono l'istituto del dissesto finanziario degli enti locali nel contesto giuridico italiano, insieme ai relativi aspetti procedurali.

Il *Capitolo 6*, poi, traccia un possibile confronto internazionale tra le diverse soluzioni alle crisi finanziarie delle amministrazioni locali non italiane. Il quadro comparativo che ne deriva, seppur a grandi linee, potrebbe risultare particolarmente utile per delineare una serie di considerazioni che, lungi dall'essere definitive ed esaustive, sono raccolte nel *Capitolo 7* e potrebbero contribuire a stimolare il dibattito su un fenomeno estremamente complesso: le crisi finanziarie delle amministrazioni locali rappresentano una mani-

⁴ Samuelson P. *Science and Stocks*, Newsweek, September 19, 1966, p. 92.

festazione patologica di enorme rilevanza e gravità tanto da reputare qualsiasi ipotesi risolutiva mai semplice in senso assoluto.

Anche in questo caso, probabilmente, è sufficiente citare le famose parole di Ronald Reagan:

In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem. From time to time we've been tempted to believe that society has become too complex to be managed by self-rule, that government by an elite group is superior to government for, by, and of the people. Well, if no one among us is capable of governing himself, then who among us has the capacity to govern someone else? All of us together, in and out of government, must bear the burden. The solutions we seek must be equitable, with no one group singled out to pay a higher price⁵.

Un profondo e sincero ringraziamento al Prof. Paolo Ricci, mio Maestro, mia instancabile guida.

⁵ Reagan R., *Inaugural Address*, January 20, 1981, Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=43130>.

NOTA METODOLOGICA E FRAMEWORK TEORICO DI RIFERIMENTO

La complessità dell'argomento che questo volume cerca di affrontare è tale da richiedere una doverosa precisazione dell'approccio metodologico prescelto, delle finalità conoscitive perseguite ma anche, naturalmente, delle criticità che, del resto, qualsiasi ricerca fisiologicamente postula.

Come già anticipato nella premessa, e come si vedrà in seguito, il dissesto finanziario degli enti locali rappresenta un tema che ha da sempre acceso ampi e controversi dibattiti sia all'interno della comunità scientifica nazionale¹ e internazionale², sia per gli amministratori degli enti di governo locale,

¹ Manes Rossi F., *Considerazioni sulla crisi dell'ente locale*, in *La finanza locale*, Maggioli Editore, Rimini, 2000, n. 7-8, Pagg. 1119-1139; Mulazzani M., Pozzoli S. (a cura di), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli Editore, Rimini, 2005; Pozzoli S., *Una riforma dell'ordinamento contabile degli enti locali*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, Rirea Editrice, Roma, 2005, n. 9-10, Pagg. 514-525; Giuncato A., *La crisi finanziaria e il dissesto*, in Farneti G. (a cura di), *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Maggioli Editore, Rimini, 2006; Farneti G., Padovani E., *La «sana gestione finanziaria» dei Comuni. Analisi dei parametri di deficitarietà n. 1, 2 e 3 del D.M. 29 settembre 2009*, in *Azienditalia*, 2010, n. 3/2010, Pagg. 181-191; Gori E., Fissi S., *Il dissesto finanziario negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano, 2012; Ricci P., Civitillo R., *I debiti derivanti dalle gestioni vincolate e loro ammissibilità alla massa passiva*, in *La Finanza Locale*, Maggioli Editore, Rimini, 2013, n. 2, Pagg. 39-47; Ziruolo A., *Contabilità e bilancio degli enti locali. Tendenze evolutive e applicative*, Maggioli Editore, Rimini, 2013; Tenuta P., *Dissesto e predissesto finanziario negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano, 2015; Sorci A., *Ipotesi di un sistema di indicatori per il monitoraggio delle condizioni finanziarie degli enti locali italiani basato sulla solvibilità*, in *Azienda Pubblica*, n. 3, 2016, Pagg. 265-290.

² Brown K. W., *The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities*, in *Government Finance Review*, December, 1993, Pagg. 21-26; McConnell M. W., Picker R., *When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy*, in *The University of Chicago Law Review*, Spring, 1993, Vol. 60, n. 2, Pagg. 425-495; Dillinger W., *Brazil, Issues in Fiscal Federalism*, The World Bank, 2002; Honadle B. W., *The States' Role in U.S. Local Government Fiscal Crises: A Theoretical Model and Results of a National Survey*, in *International Journal of Public Administration*, 2003, n. 1431, Pagg. 1463-1470; Hendrick R., *Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local*

sia nell'ambito del mondo politico. Le possibili spiegazioni di una simile risonanza sono apparentemente ovvie e riflettono, in buona sostanza, l'insieme delle conseguenze derivanti dalle situazioni di dissesto che, evidentemente, non possono che essere contraddistinte da una cruciale rilevanza (economica e politica) e da una profonda complessità (tecnica e applicativa).

Il punto di partenza del presente lavoro potrebbe essere rappresentato proprio dal processo di evoluzione normativa che ha interessato tale istituto come anche, più in generale, l'analisi delle condizioni di salute finanziaria degli enti locali nel tempo, con particolare riguardo ai periodi più recenti. In effetti, è possibile delineare, idealmente, tale sviluppo legislativo in funzione di tre fasi storiche principali:

- introduzione dell'istituto,
- perfezionamento tecnico-normativo dello strumento legislativo,
- consolidamento e innovazioni collaterali.

Il primo periodo è sostanzialmente consistito nella introduzione del dissesto finanziario degli enti locali nel panorama giuridico italiano. Di conseguenza, pur se temporalmente assai circoscritto, risulta caratterizzato da una notevole rilevanza, proprio in considerazione della finalità perseguita dal legislatore di porre un argine legale alle ormai croniche condizioni di deficitarietà finanziaria in cui versavano moltissimi governi locali, con notevoli ripercussioni negative sul buon funzionamento dei livelli locali di amministrazione pubblica³.

La seconda fase, invece, si può collocare nel periodo che, immediatamente seguente alla introduzione normativa, ha conosciuto il proliferare di interventi legislativi accomunati dalla necessità di perfezionare lo strumento tecnico del dissesto finanziario, con continui accorgimenti volti a rendere la sua applicazione sempre più efficiente e più efficace, anche in considerazione dell'e-

Governments. Focus on Chicago Suburban Municipalities, in *Urban Affairs Review*, Vol. 40, n. 1, 2004, Pagg. 78-114; Ellis P., Ionkova K., *Chapter 27 on Bulgaria*, in Freire M. and Petersen J. (Eds.), *Subnational Capital Markets in Developing Countries*, The World Bank, 2004; Kloha P., Weissert C. S., Kleine R., *Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress* in *Public Administration Review*, 65(3), 2005, Pagg. 313-323; Kimhi O., *Reviving cities: legal remedies to municipal financial crises*, Boston University Law Review, 2008, n. 88, pp. 633-684, Boston University School of Law, Boston; Zafra-Gómez J. L., López-Hernández A. M., Hernández-Bastida A., *Developing an alert system for local governments in financial crisis*, in *Public, Money and Management*, 29(3), 2009, Pagg. 175-181; Cenușe M., *Romanian administrative-territorial units in financial crisis*, in *Annals of the University of Petroșani, Economics*, 13(1), 2013, Pagg. 49-54; Jókay C., *Hungary: Subnational Insolvency Framework*, in Canuto O., Liu L. (Eds.), *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets*, The World Bank, 2013, Pagg. 261-309; Cilibiu O. M., *The insolvency administrative-territorial units*, in *Annals of the "Constantin Brâncuși", University of Târgu Jiu, Letter and social science series*, 2016, n. 1/20, Pagg. 88-95.

³ Romano G., et al., *Il dissesto finanziario degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1998, Pagg. 4 e ss.

mersione delle prime criticità seguite proprio alla sua introduzione. Conseguentemente, questo insieme di interventi è stato sostanzialmente caratterizzato da provvedimenti di dettaglio, alla ricerca di soluzioni tecniche di miglioramento strutturale o procedurale dell'istituto (come, ad esempio, la precisa calendarizzazione dei provvedimenti successivi alla deliberazione del dissesto, o la previsione della figura dell'organo straordinario di liquidazione)⁴.

Ciò nonostante, il progressivo decremento del numero delle dichiarazioni di dissesto riscontrato negli anni seguenti alla sua inedita introduzione, senza che ciò determinasse un sensibile e concreto miglioramento delle condizioni di salute finanziaria degli enti locali, ha riportato il dissesto finanziario al centro del dibattito politico nazionale⁵: ne sono scaturite ulteriori innovazioni normative, alcune delle quali si sono appalesate anche in maniera alquanto repentina (si pensi, ad esempio, al decreto legislativo n. 149 del 2011 e al decreto legge n. 174 del 2012). Tuttavia, questa nuova e più recente spinta riformatrice si è complessivamente caratterizzata da norme che non hanno modificato elementi tecnici tipici della procedura di dissesto finanziario, né proceduto alla introduzione di nuove caratteristiche, per concentrarsi maggiormente sulla evidente esigenza previsionale o predittiva cercando di anticipare sensibilmente il momento dell'appalesarsi della crisi. È in tale ottica, dunque, che potrebbero essere interpretati il meccanismo previsto dalla procedura di “dissesto guidato” e, in un certo senso, anche la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui al nuovo introdotto articolo 243-*bis* del Tuel. Si tratta, in entrambi i casi, di percorsi normativi finalizzati a condurre l'ente locale alla dichiarazione dello stato di criticità finanziaria per mezzo dei poteri e delle connesse attività svolte dagli organi di controllo allo scopo preposti, nel primo caso, ovvero quasi in via “auto-dichiarativa”, nel secondo caso.

Si potrebbe dire, in maniera assolutamente sintetica, che questi ultimi tentativi di riforma normativa abbiano reso evidente che l'istituto giuridico e lo strumento tecnico del dissesto finanziario non potessero essere ulteriormente migliorati se non, ed è questo il punto fondamentale di analisi e discussione, nelle vicende connesse alla generale reticenza riguardante proprio la sua attivazione e riscontrabile dai dati statistici inerenti all'istituto. Si tratta, evidentemente, di una questione di non facile risoluzione: il tema di cui si discute non può che prescindere dalla ricerca di modelli che conducano a un efficace equilibrio sistemico, sia di natura finanziaria che non finanziaria, in

⁴ De Dominicis A. R., *Dissesto degli enti locali. Contenuto, effetti, responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2000; Danielli E. K., Pittalis M. G., *Il dissesto finanziario degli enti locali alla luce del nuovo assetto normativo*, Ministero dell'Interno, 2007.

⁵ Corte dei conti, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali – Esercizio 2017*, Corte dei conti, Roma, 2019.

grado di garantire la coniugazione dello sviluppo (quantitativo) con il progresso (qualitativo) delle comunità e dei cittadini, che rimangono i principali destinatari dell'azione complessiva dell'amministrazione pubblica.

Nella prospettiva appena tratteggiata, l'impostazione concettuale seguita in questo volume è di contribuire a stimolare il dibattito tecnico e scientifico su una tematica certamente complessa ma che rimane sensibilmente rilevante per gli effetti che ne derivano, specie per le collettività amministrare. Conseguentemente, l'esperimento di comparazione internazionale ipotizzato non può e non deve essere letto in alcuna ottica risolutiva o, ancor meno, semplificatrice di un quadro generale che rimane difficoltoso e articolato per sua stessa definizione. Al contrario, esso rappresenta un tentativo per offrire una alternativa di prospettiva e di analisi utile ad assistere possibili futuri tentativi di innovazione legislativa. Si può ipotizzare che alle tre fasi prima descritte, se ne possa aggiungere una quarta, potenzialmente contraddistinta da eventuali e ulteriori interventi di riforma, finalizzata a garantire proprio il contenimento delle diverse esigenze appena accennate.

Sulla base di quanto premesso, il volume si presenta quale espressione di una ricerca esplorativa che, mediante un procedimento logico prevalentemente induttivo (Corbetta, 1999; Silverman, 2007) cerca di contribuire a fornire una rappresentazione del fenomeno della crisi degli enti locali italiani chiara e consolidata, alla luce dei più recenti sviluppi normativi in materia. Questo primo risultato cognitivo intende rappresentare, idealmente, la base concettuale di partenza per una possibile discussione critica degli istituti finalizzati al componimento delle situazioni di difficoltà finanziaria delle amministrazioni locali italiane, anche alla luce delle esperienze rinvenibili in ambito internazionale. Conseguentemente, il prescelto paradigma metodologico positivista viene impiegato allo scopo di individuare gli elementi di fragilità attualmente riscontrabili nel vigente quadro normativo nazionale alla luce di una solida ricostruzione teorico-concettuale necessaria per qualsiasi ragionamento critico (Corbetta, 1999; Silverman, 2007).

In tal senso, le considerazioni conclusive rappresentate nell'ultima parte tentano anzitutto di stimolare il dibattito in merito alla effettiva opportunità e necessità connessa alla ricerca di strumenti predittivi delle situazioni di crisi. Pertanto, per questa ultima parte si è preferito utilizzare un approccio di tipo deduttivo (Corbetta, 1999; Silverman, 2007). La ricerca di strumenti che consentano di evidenziare anticipatamente potenziali situazioni di fragilità finanziaria dovrebbe continuare a costituire il principale impegno degli studiosi e i numerosi tentativi presenti nella letteratura rappresentano sicuramente risultati molto positivi e stimolanti. I connessi giudizi di efficacia, tuttavia, non dovrebbero vertere sulla loro capacità di garantire una previsione

“algoritmica” o deterministica delle situazioni di crisi. L’analisi delle cause dei dissesti finanziari mette in luce che essi sono, il più delle volte, diretta conseguenza di elementi che possono effettivamente sfuggire a ogni efficace tentativo previsionale e alla governabilità degli attori temporaneamente coinvolti nella guida di un ente locale. Naturalmente, quanto appena enunciato non vuole indurre alla rinuncia della ricerca preventiva delle situazioni di crisi, bensì alla necessità di riconoscere tali vincoli quali fisiologici di un equilibrio complessivo intricato e mutevole. In secondo luogo, proprio le considerazioni appena accennate pongono l’attenzione sulla esigenza di evitare che la produzione normativa conduca a perdere di vista il fondamentale ruolo che l’amministrazione pubblica rappresenta per la collettività amministrata: ogni necessaria valutazione dell’operato di qualsiasi livello di governo non può prescindere dal bene comune che, evidentemente, costituisce il tratto essenziale della definizione stessa di amministrazione pubblica.

Sulla base di ciò, da ultimo, le pagine conclusive del volume provano a fornire, seppur nell’ambito della finalità esplorativa della ricerca prima sottolineata, alcuni potenziali spunti di riflessione per eventuali processi di riforma, sia mediante l’apporto fornito dalle citate riflessioni induttive inerenti il complesso quadro nazionale, sia sfruttando alcune considerazioni derivanti dall’esperimento di confronto internazionale.