

**FrancoAngeli**

**Paolo Tenuta**

**DISSESTO  
E PREDISSESTO FINANZIARIO  
NEGLI ENTI LOCALI**

**Analisi e confronti  
in un'ottica  
economico-aziendale**

**Università della Calabria  
Sezione economia aziendale  
Serie scientifica**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**Paolo Tenuta**

**DISSESTO  
E PREDISSESTO FINANZIARIO  
NEGLI ENTI LOCALI**

**Analisi e confronti  
in un'ottica  
economico-aziendale**

**Università della Calabria  
Sezione economia aziendale  
Serie scientifica**

**FrancoAngeli**

Volume stampato con il contributo del Dipartimento di Scienze Aziendali  
e Giuridiche dell'Università della Calabria.

Il presente volume è stato sottoposto a referaggio.

Copyright © 2015 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](http://www.francoangeli.it).*

*Al mio piccolo Giuseppe Maria,  
la miglior cosa che mi sia mai successa*



# INDICE

<b>Prefazione</b>	pag.	11
<b>Introduzione</b>	»	17
<b>1. Crisi finanziaria negli enti locali: cause e strumenti di previsione e prevenzione del rischio</b>	»	21
1.1. Gli equilibri aziendali	»	21
1.2. Le fonti di copertura finanziaria degli enti locali dal secondo dopoguerra alla fine degli anni Ottanta	»	25
1.2.1. La finanza derivata e le attuali crisi finanziarie	»	27
1.2.2. L'obbligo del pareggio del bilancio	»	31
1.3. Le cause generatrici della crisi finanziaria	»	34
1.4. I debiti fuori bilancio	»	36
1.4.1. Le categorie dei debiti fuori bilancio	»	38
1.4.2. Il finanziamento dei debiti fuori bilancio	»	40
1.4.3. Il ruolo dei debiti fuori bilancio nella formazione dei dissesti	»	41
1.5. Il disavanzo di amministrazione	»	43
1.6. Il sistema degli indicatori	»	44
1.7. I parametri di deficitarietà strutturale	»	45
1.8. Gli strumenti finanziari derivati	»	48
1.9. Gli strumenti per la previsione e prevenzione del rischio	»	53
<b>2. Il dissesto finanziario negli enti locali</b>	»	56
2.1. "L'invenzione" del dissesto finanziario	»	56
2.2. I primi necessari cambiamenti nella gestione dei dissesti finanziari	»	58



2.3. La funzione politica del dissesto finanziario	pag.	62
2.4. La disciplina del dissesto finanziario dal d.lgs. n. 267/2000 alle recenti novità	»	63
2.4.1. Le conseguenze del decentramento delle funzioni: le nuove fonti di copertura dei disavanzi	»	64
2.5. La dichiarazione dello stato di dissesto	»	67
2.6. Gli effetti della dichiarazione di dissesto	»	69
2.7. La gestione del bilancio durante la procedura di risanamento	»	71
2.8. L'Organo straordinario di liquidazione	»	74
2.8.1. La rilevazione della massa passiva	»	77
2.8.2. L'inserimento dei debiti accertati dopo la rilevazione della massa passiva	»	79
2.8.3. L'acquisizione e la gestione dei mezzi finanziari per il risanamento	»	80
2.8.4. La liquidazione e il pagamento della massa passiva	»	84
2.8.5. Il procedimento semplificato per l'accertamento e la liquidazione dei debiti	»	85
2.9. L'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato	»	87
2.9.1. L'istruttoria e la decisione sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato	»	89
2.10. Il "dissesto guidato"	»	90
<b>3. Il predissesto finanziario negli enti locali</b>	»	94
3.1. Il provvedimento "salva enti"	»	94
3.2. La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale	»	96
3.3. Il Fondo di rotazione	»	98
3.4. Gli effetti della dichiarazione di predissesto finanziario	»	99
3.5. L'esame del Piano di riequilibrio finanziario e il controllo sulla relativa attuazione	»	101
3.6. Le "Linee Guida" introdotte dalla Corte dei Conti: la deliberazione n. 16/2012	»	103
3.7. Un confronto tra dissesto e predissesto finanziario negli enti locali	»	107
3.8. Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale: il caso del Comune di Rende	»	110
3.8.1. Le criticità che hanno compromesso gli equilibri di bilancio	»	110
3.8.2. Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale	»	112

3.8.2.1. La sezione prima – Fattori e cause dello squilibrio	pag.	114
3.8.2.2. La sezione seconda – Risanamento	»	121
3.8.3. La rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale	»	125
3.8.4. Considerazioni conclusive sul Piano di riequilibrio finanziario pluriennale	»	128
<b>4. Analisi empirica sul fenomeno del dissesto e del predissesto finanziario</b>	»	130
4.1. Analisi quantitativa sul fenomeno del dissesto finanziario	»	130
4.1.1. Analisi della situazione meridionale: il modello Calabria	»	139
4.1.2. Enti con dissesto in corso	»	141
4.1.3. Enti che hanno dichiarato doppio dissesto	»	147
4.2. Analisi quantitativa sul fenomeno del predissesto finanziario	»	148
4.3. Dissesto guidato, predissesto e dissesto: il caso del Comune di Grimaldi	»	154
4.3.1. Le criticità che hanno compromesso gli equilibri di bilancio	»	154
4.3.2. Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale	»	155
4.3.2.1. La sezione prima – Fattori e cause dello squilibrio	»	157
4.3.2.2. La sezione seconda – Risanamento	»	160
4.3.3. Il diniego della Corte dei Conti	»	163
<b>Considerazioni conclusive</b>	»	166
<b>Bibliografia</b>	»	171



## PREFAZIONE

Il cosiddetto “processo di aziendalizzazione” nel settore della pubblica amministrazione, iniziato verso la fine degli anni Ottanta, nel caso di molti enti pubblici ancor oggi non può dirsi concluso: ci sono alcuni enti più avanti, altri sono rimasti indietro, ma in generale tale processo è ben lungi dal potersi dire concluso.

In qualche azienda pubblica esso è risultato “inapplicabile”, in altre non è stato “implementato”, in altre ancora, appena avviato, si è fermato, quando ci si è scontrati con difficoltà non facilmente superabili.

Premesso che nella sua più elementare definizione, l'azienda, sia quella pubblica che quella privata, altro non è se non lo “strumento” di cui l'uomo si serve per il soddisfacimento dei propri bisogni, l'idea dei “fautori” dell'aziendalizzazione certo non era quella di trasformare gli enti pubblici in “aziende”, visto che, per stessa definizione, “aziende” già lo sono, bensì quella di impiegare nella gestione pubblica gli stessi strumenti manageriali usati da tempo nelle aziende private per il conseguimento di una maggiore “efficienza” e di una più ampia “efficacia” dell'azione amministrativa.

La maggiore “efficienza” avrebbe dovuto portare un risparmio nei costi, grazie all'eliminazione di sprechi e alla razionalizzazione delle risorse umane e finanziarie, mentre la più alta “efficacia” si sarebbe dovuta tradurre in un pieno raggiungimento degli scopi istituzionali dell'ente pubblico, qualunque essi siano.

Il progetto era ed è ambizioso: raggiungere gli obiettivi, evitando costi inutili e minimizzando l'impiego di fattori produttivi. Ben presto ci si è accorti, però, che non è affatto semplice trasferire l'uso di strumenti di gestione, quali la pianificazione strategica, il budget, i sistemi di valutazione, la contabilità analitica, tipici di un'azienda privata ad un'azienda pubblica, e ciò è

dovuto a diversi motivi, che attengono sia alla sfera “soggettiva” che a quella “oggettiva”.

In primo luogo molti processi, affinché possano essere “trattati” con strumenti di gestione dell’azienda privata devono poter essere “misurati”.

Ora se è semplice misurare il profitto di impresa e, quindi, verificare se essa ha raggiunto l’obiettivo che si era data all’inizio di un anno, come misurare il “benessere della collettività”, che dovrebbe essere uno scopo istituzionale per l’ente pubblico? Oppure, attraverso quali indicatori poter verificare se un ospedale ha risposto “bene” o “male” alla domanda di salute che proviene dal suo territorio di riferimento? Non è cosa facile.

Si sono scelte strade diverse con procedure differenti, ma è estremamente difficile, se non impossibile, che esista una misurazione “oggettiva” e, quindi, non “opinabile” di “fenomeni qualitativi”.

In secondo luogo è “soggettivamente” difficile cambiare il modo di gestire di coloro che hanno governato per anni con logiche e metodi diversi ed è stata inevitabile una forte resistenza al cambiamento: una logica che ha guardato, e in diversi casi ancora guarda, più alla “regolarità formale” degli atti gestionali, derivante dalla pedissequa osservanza delle leggi e dei regolamenti, più che alla “sostanza”, che si concretizzerebbe nel verificare il raggiungimento dell’obiettivo per cui quell’atto è stato posto in essere. Chissà, poi, se queste giustificazioni nascondono anche la volontà della burocrazia di mantenere intatte sacche di potere, privilegi, rendite di posizione consolidate negli anni!

Del resto la stessa “velocità decisionale” dell’ente pubblico si perde in una marea di cavilli e adempimenti, con il risultato che si procede con la stessa lentezza di una “tartaruga”, rispetto alla snellezza della decisione di un consiglio di amministrazione in un’azienda privata, delibera presa al “volo”, come quello di “un’aquila” che dal suo nido si alza verso il cielo.

Eppure – dice qualcuno – è “denaro pubblico”, e quest’ultimo, proprio perché è di “tutti”, deve essere speso secondo la “legge”, trovando tutela e garanzia di “buon investimento” in firme, marche, bolli, timbri che campeggiano su una qualsiasi delibera pubblica.

Che, poi, quell’investimento venga portato a termine in maniera “non buona” o, peggio, porti a costruire una di quelle opere, battezzate da più parti, “cattedrali nel deserto” può anche non importare.

Da qui l’attenzione ai “controlli preventivi” più che a quelli “consuntivi”, questi ultimi spesso assenti o “meramente formali”. E allora si è “speso”, si “spende”, senza badare tanto ai risultati, il cui raggiungimento in molti casi garantirebbe nell’azienda pubblica, come in quella privata, un “recupero” dell’investimento stesso in tutto o in parte.

E, quando le entrate non riescono più a coprire le spese, ecco che ci si indebita, entrando spesso in un “circolo vizioso” che porta a estinguere “debiti” con altri “debiti”, e continuando a finanziare investimenti ancora con prestiti, senza alcun controllo e senza programmazione alcuna.

Nessuna meraviglia, quindi, quando nel suo lavoro Paolo Tenuta ci fa notare che il numero di enti in dissesto è in crescita nel nostro paese, sia pure in maniera diversa sul territorio nazionale.

E il “dissesto finanziario” è diventato per questi enti una cosa così all’ordine del giorno, che il legislatore ha dovuto introdurre il cosiddetto “dissesto guidato”, per così dire “accompagnato”.

E ciò non bastando, viene introdotto anche l’istituto del “predissesto”, i cui effetti per i cittadini sono praticamente gli stessi di quelli del “dissesto”.

Il testo che vi apprestate a leggere è stato elaborato in maniera organica, sia nella forma che nella sostanza, testimoniando esperienza e padronanza dell’argomento: del resto l’autore è da anni che studia attentamente queste tematiche. Voglio, però, aggiungere qualcosa in più.

Sono un po’ di anni che l’attività di ricerca, anche in campo aziendale, fa molto uso di strumenti statistici ed econometrici per dare una forza maggiore alle proprie ipotesi di partenza, tramite un riscontro empirico: voglio dimostrare che la “teoria”, che ho elaborato e vi propongo, è corretta, e voglio provarlo con una “regressione semplice o multipla”, con un test delle ipotesi che si basa su un evento che si distribuisce come una “variabile casuale normale” o come una “chi-quadrato” oppure come una “variabile casuale di Poisson” o come una “t-student” o voglio dimostrarlo con un metodo di stima “a due stadi”. Queste le mie reminescenze, depositate in qualche angolo della mia memoria, di quando studiavo da giovane economista queste tecniche. Credo ci vorrebbe poco a riesumarle nella mia mente, ma ne vale la pena? Forse sì, se esse venissero utilizzate nel modo “corretto” o probabilmente varrebbe la pena “riportarle alla luce” ugualmente, per non sentirsi paragonati alla “volpe” della favola di Esopo, di cui si dirà a breve. Meglio, allora, impiegare questi strumenti, facendoli “risorgere”, come il “Nazareno” riportò alla vita “Lazzaro”!!

Da qui la corsa a “modellare” il più possibile, a cercare di tradurre tutto in equazioni, ad esultare se ho trovato l’R-quadro vicinissimo a uno o posso rifiutare l’ipotesi nulla, perché “alfa” ha un valore inferiore a 0,05!! Chissà, poi, se mai qualcuno riuscirà a verificare, rifacendo i calcoli ed elaborando la stessa mole di dati utilizzati in precedenza, se tale “alfa” era effettivamente minore di 0,05 o magari a causa di qualche errore, per quanto in “buona fede”, esso è, invece, leggermente superiore a 0,05!!

Il tutto rafforzato dalla “corsa” verso le riviste internazionali che spesso ti fanno pubblicare in fascia A solo se il modello econometrico è perfetto.

Ecco allora testi e articoli “formalmente bellissimi”, con risultati statistici ed econometrici validissimi, con formule matematiche prodigiose, ma con risultati spesso poco comprensibili in chiave economico-aziendale: ponendo particolare attenzione solo ai numeri, si è perso l’intento di capirne il significato economico, dimenticando che l’economia e, quindi, anche l’economia aziendale, è una scienza sociale, la cui comprensione e interpretazione è praticamente impossibile racchiudere in un numero. Non bisogna perdere la “visone di insieme”: la stima è un “mezzo” per capire e non un “fine”, e non sarà certo un “numero” a sciogliere tutti gli interrogativi e a risolvere tutti i problemi con i quali ognuno di noi si confronta ogni giorno.

D’altra parte – dice sempre quel qualcuno – i finanziamenti pubblici arrivano alle università in maniera maggiore se “l’impact factor” è alto e la rivista è ISI o Scopus.

Da qui la corsa ad “accaparrarsi” il miglior “contenitore”: quanto, poi, al “contenuto”, questo è qualcosa di “secondario”.

A proposito di “contenitore” e “contenuti”. Una commissione giudicatrice per un posto di professore di seconda fascia di un certo settore scientifico disciplinare stava valutando le pubblicazioni prodotte dai candidati e aveva predisposto una griglia in cui inserire gli articoli pubblicati in riviste di fascia A.

Con riferimento al titolo di un articolo in fascia A prodotto da un candidato, ad un commissario venne la curiosità di andare a vedere di cosa si trattava. Scopri allora con sorpresa che il candidato aveva prodotto come titolo in fascia A un “necrologio” da lui scritto e che era stato pubblicato in tale rivista in seguito alla prematura scomparsa di un membro del comitato scientifico!!

E, purtroppo, si tratta di un fatto “realmente accaduto”, raccontato dai membri della suddetta commissione e non costruito come esempio!!

Questa è la realtà e bisogna adeguarsi. Il ritornello, che si sente spesso al giorno d’oggi, è sempre uguale: non sono più i “tempi” di una volta, anche se qualche “vecchio” professore ancora resiste!

Quali fossero i “tempi” di una volta e “cosa” oggi è cambiato rispetto ad essi e, soprattutto, quali “vantaggi” ora ci sono rispetto ad un “tempo”, sono sicuro che qualcuno un giorno me lo spiegherà e, senza alcun dubbio, mi convincerà.

Per il momento, allora, adeguiamoci, anche per non sentirci dire che si critica l’attuale impostazione della ricerca, perché non si riesce ad “arrivare” a quelle pubblicazioni di “così alto livello”, e per questo si farebbe come quella “volpe” in quella famosa favola di Esopo, che, non giungendo

dopo diversi salti all'uva, evidentemente troppo alta, commentò semplicemente: «Tanto è amara!»

All'uva bisogna arrivare, ma solo per poi poter dimostrare l'inutilità e la dannosità di un tale approccio, senza timori di essere “bacchettati”, perchè quegli strumenti non si è in grado di usare.

L'uso di tecniche statistiche ed econometriche può essere in qualche modo di una certa utilità, solo se accompagnato da una attenta analisi storica delle proprie tradizioni, del proprio passato, delle proprie radici, che sono la vera forza per proiettarsi proficuamente nel futuro.

Sotto questo aspetto basta leggere soltanto la bibliografia del lavoro di Paolo Tenuta per rendersi conto che in esso l'autore riesce a conciliare la tradizione con la modernità: accanto ai “classici” che hanno scritto sull'argomento, si ritrovano lavori più “moderni” con le analisi più recenti relative all'evoluzione della tematica trattata.

Leggendo, inoltre, i vari capitoli si comprende il tentativo, ben riuscito, di dare alle teorie e ai numeri una precisa collocazione e un preciso significato, non limitandosi ad una arida esposizione di cifre.

L'economista aziendale non è un “ragionerie” o forse è anche quello, ma non solo: egli è qualcosa di più “grande” e di più “completo”.

Ciò che fa grande una “teoria” non è tanto il “modello” che la descrive, quanto l'intuito dell'analista, il quale cerca di capire i fenomeni economici che stanno dietro ad essa anche con l'aiuto di numeri che, però, da soli non sono sufficienti.

E non si può pensare al futuro, senza conoscere il passato e vivere il presente, mettendo tutto in discussione. Aristotele, si sa, era discepolo di Platone, ma costruì la sua fortuna mettendo in discussione tutte le teorie (il passato) elaborate dal suo Maestro. Egli demolì ai suoi tempi (il presente) circa il 60% di quanto sosteneva Platone. Chi venne dopo (il futuro), rimproverò ad Aristotele, colui che sosteneva, tra le altre cose, che l'uomo è un “animale sociale”, di non aver messo in discussione il restante 40% delle teorie del suo Maestro!

Così come Gino Zappa, allievo di Fabio Besta, lesse il 2 febbraio del 1935 all'Università Ca' Foscari una commemorazione dal titolo *Fabio Besta, il Maestro*, ma, come ben sappiamo, ne criticò le teorie dalle fondamenta.

Il passato è “storia”, il futuro è “mistero”, l'oggi è un “dono”, perchè l'oggi è l'unica dimensione in cui noi realmente esistiamo, e per questo dobbiamo viverlo come un “presente”.

*Franco Rubino*  
Università della Calabria





## INTRODUZIONE

Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da un avvicinamento dell'azienda pubblica a quella privata<sup>1</sup> che ne ha messo in crisi la naturale contrapposizione<sup>2</sup>. Sotto questo punto di vista va posta una netta distinzione tra le aziende private e le aziende pubbliche che, in considerazione delle finalità cui sono preposte, non possono dissolversi.

Il dissesto finanziario è un istituto giuridico entrato in vigore con il d.l. n. 66/1989, art. 25, convertito, con modifiche, dalla legge n. 144/1989, le cui finalità sono quelle di risanare l'ente dissestato in particolar modo nell'interesse dei cittadini. Il dissesto e il risanamento finanziario degli enti locali è una materia regolamentata solo di recente perché in passato non era ravvisata la necessità di tale strumento. Infatti, gli enti locali, almeno fino alla riforma tributaria degli anni Settanta, hanno usufruito di una notevole autonomia di entrata che rendeva abbastanza semplice adempiere a tutte le proprie obbligazioni e, inoltre, le funzioni loro assegnate non erano certo paragonabili a quelle odierne.

Pertanto, è all'accrescimento delle funzioni assegnate agli enti locali e alla riforma tributaria degli anni Settanta che la dottrina riconduce la premessa storica del fenomeno del dissesto finanziario. La trasformazione della finanza locale in finanza quasi totalmente derivata si è concretizzata in atteggiamenti poco responsabili da parte delle classi dirigenti locali che hanno assunto spese eccedenti rispetto alle risorse disponibili. Da qui la necessità di correggere e di regolamentare la gestione finanziaria degli enti

<sup>1</sup> Gori E., Fissi S. (2012), *Il dissesto finanziario negli enti locali. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default*, FrancoAngeli, Milano, p. 15.

<sup>2</sup> Borgonovi E., Mussari R. (2011), "Pubblico e privato: armonizzare gli opposti", *Azienda Pubblica*, n. 2, pp. 103-121.

locali, mediante il Decreto del Presidente della Repubblica n. 421 del 1979, che introdusse l'obbligo di pareggio del bilancio. Tale disciplina non ottenne i risultati sperati di risanamento delle numerose situazioni deficitarie, infatti, l'obbligo di pareggio di bilancio venne fin dall'inizio agevolmente aggirato.

Più volte la normativa che disciplina il dissesto finanziario è stata aggiornata e integrata<sup>3</sup>. Negli ultimi anni sono state varate due nuove disposizioni contenute nel d.lgs. n. 149 del 6 settembre 2011 e nel d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito con modificazioni ed integrazioni nella legge n. 213 del 7 dicembre 2012, attraverso le quali sono state introdotte nuove procedure e rilevanti cambiamenti nella disciplina sul dissesto finanziario degli enti locali.

L'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011 recante “Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni”, introduce importanti novità in merito alla dichiarazione di dissesto, vale a dire la procedura del cosiddetto “dissesto guidato”<sup>4</sup>.

Con il decreto legge n. 174/2012 sono state introdotte numerose disposizioni aventi il fine di risolvere, almeno in parte, le drammatiche condizioni patrimoniali, economiche e finanziarie in cui si trovano gli enti territoriali ed in particolar modo i comuni. Il decreto prevede l'istituzione di una nuova procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, per gli enti che versano in situazioni di squilibrio strutturale, chiamata “predissesto finanziario”<sup>5</sup>.

Con il primo decreto si è voluto eliminare un vuoto normativo creatosi con la modifica dell'art. 247 del Tuel e porre rimedio all'immobilismo degli amministratori. È stato assegnato alla Corte dei Conti ed al Prefetto l'accertamento della situazione di dissesto, attribuendo a questi ultimi un ruolo coercitivo, che consiste nell'evitare che gli enti in condizioni finanziarie critiche ritardino l'applicazione delle necessarie politiche di risanamento<sup>6</sup>. Con questo provvedimento normativo si chiude la prima fase di attuazione del federalismo fiscale, e si tendono a disciplinare in maniera analitica le conseguenze politiche e finanziarie che potrebbero derivare dal

<sup>3</sup> Mazzara L., Nigro M. (2009), “Dissesto finanziario e processo di risanamento dell'ente locale”, *Azienditalia*, n. 1, pp. 3-11.

<sup>4</sup> Trovati G. (2011), “Arriva il primo default federalista”, *Il Sole 24 Ore*, 20 ottobre.

<sup>5</sup> Albo F. (2013), “La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e la prevenzione del dissesto”, *Azienditalia*, n. 3, p. 216.

<sup>6</sup> Mazzotta D. (2011), “L'analisi degli equilibri di bilancio degli enti locali con l'utilizzo dei flussi pluriennali di cassa. Una proposta operativa”, *Azienditalia*, n. 11, pp. 801-809.

mancato conseguimento degli obiettivi prestabiliti dal Patto di stabilità nonché quelli inerenti una sana gestione finanziaria<sup>7</sup>.

Con il secondo decreto, invece, l'obiettivo del legislatore è stato quello di responsabilizzare, in base alla crescente delega e autonomia attribuitagli, gli amministratori e referenti politici conferendogli la possibilità di tale procedura di risanamento e avvalorando in questo modo il cambiamento intrapreso con il passaggio al federalismo fiscale<sup>8</sup>. Si vuole agire attraverso il potenziamento degli strumenti di tutela finanziaria degli enti e la riduzione dell'indebitamento pubblico, risanare e ristabilire le finanze degli enti locali, migliorare l'organizzazione e la gestione dei comuni. L'iniziativa del Governo di introdurre uno strumento alternativo al dissesto finanziario ed alla procedura del cosiddetto "dissesto guidato" è stata accolta positivamente dagli amministratori locali i quali, in questo modo, hanno intravisto l'opportunità di agire per riequilibrare la gestione e le finanze dei propri enti. Buona parte degli addetti ai lavori, al contrario, si è dimostrata piuttosto scettica riguardo all'effettiva utilità dell'istituto, manifestando il timore che questa procedura potesse produrre, al contrario delle aspettative, pesanti conseguenze negative in termini di precarietà di risultato e di palese elusione delle sanzioni<sup>9</sup>.

L'aggravarsi delle difficoltà degli enti locali e l'introduzione delle recenti normative, come il dissesto guidato, hanno riaperto i riflettori sul fenomeno del dissesto finanziario degli enti locali che è stato in passato scarsamente trattato dalla letteratura nazionale e praticamente assente a livello internazionale, considerato che non esistono procedure e istituti analoghi a quello italiano.

Lo scopo del presente volume è quello di analizzare gli istituti del dissesto e del predissesto finanziario in un'ottica comparata, verificando analogie e differenze, procedure e strumenti di previsione, nonché le cause che generano tali fenomeni.

Nella prima parte del lavoro sono trattati gli aspetti teorici, dalle difficoltà degli enti locali di raggiungere un sano equilibrio della gestione, all'evoluzione dell'intervento normativo in materia di dissesto e predissesto, con l'obiettivo di fissare i punti fondamentali inerenti il risanamento dell'ente. Ampio spazio è dedicato alle procedure di risanamento, alle cause

<sup>7</sup> Gori E., Pozzoli S. (2013), *Amministrazione e management. Il sistema dei controlli negli enti locali. Attori e modalità operative*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, p. 96.

<sup>8</sup> Corte dei Conti – Sezione delle autonomie, Linee Guida per l'esame del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale, Deliberazione n. 16/2012.

<sup>9</sup> Antonini L., Jorio E. (2013), "Il pre-dissesto e i rischi della politica irresponsabile", *Il Sole 24 Ore*, 4 gennaio.