

« *Viene prima il fatto economico
rispetto a quello giuridico*

Aldo Amaduzzi

Prevenire la crisi negli enti locali

Dalla compliance amministrativo-contabile alla creazione di valore pubblico territoriale

Un percorso in otto movimenti

01 La tesi e i suoi presupposti

Il primato del fatto economico e la critica al paradigma della compliance

03 La contabilità predittiva

Cassa, equilibri W1/W2/W3, modelli statistico-econometrici, Random Forest

05 Il valore pubblico come condizione abilitante

Triangolo di Moore, piramide di Deidda Gagliardo, salute economico-finanziaria

07 Il ruolo del revisore e degli OIV

Sentinelle predittive nel gruppo pubblico locale e nel controllo analogo Sap

02 Le procedure postume

Deficitarietà, predissesto, dissesto: strumenti che fotografano la crisi, non la prevengono

04 La programmazione a silos

DUP-PEG-PIAO dopo il DPR 81/2022: la doppia opacità e la frattura della filiera

06 Critica alla normativa sul valore pubblico

L'illusione che la compliance generi valore: la dottrina su una norma che dà tutto per scontato

08 Una nuova architettura della prevenzione

Sei pilastri per superare il paradigma della crisi-procedimento

01

La tesi e i suoi presupposti

Il primato del fatto economico e la critica al paradigma della compliance

La crisi non si previene con strumenti postumi

TESI

La crisi finanziaria di un ente locale è anzitutto un fatto economico-aziendale: si forma silenziosamente nei flussi di cassa, nella struttura delle entrate e nelle scelte di programmazione, ben prima di manifestarsi nei parametri normativi.

COROLLARIO

Le procedure del TUEL (artt. 242, 243-bis, 244) e i parametri di deficitarietà strutturale sono dispositivi diagnostici postumi: certificano una crisi che è già conclamata sul piano sostanziale.

CONSEGUENZA

La prevenzione richiede strumenti di natura diversa: contabilità predittiva, programmazione integrata orientata al valore pubblico, sistemi di early warning fondati sulla cassa e sui flussi reali.

Cassandro · Borgonovi · Anselmi · Mussari

Il primato del fatto economico nella tradizione aziendalistica

Aldo Amaduzzi fonda l'azienda come unità di rilevazione dei fatti economici. Il diritto interviene successivamente, per ordinare, certificare, sanzionare: ma il fatto economico esiste prima e indipendentemente dalla qualificazione giuridica.

Gino Zappa definisce l'azienda come «coordinazione economica in atto»: la dinamica dei valori precede e fonda la rilevazione contabile e giuridica.

Elio Borgonovi applica il paradigma all'azienda pubblica: la PA produce valore economico prima ancora di adempiere alle proprie funzioni amministrative; ridurre la PA alla sola dimensione di compliance significa amputarla della sua essenza aziendale.

Riccardo Mussari · Ernesto Cassandro · Luigi Anselmi consolidano la prospettiva: contabilità pubblica come strumento di rappresentazione e di governo del fatto economico-aziendale, non come mero adempimento formale.

UN PRINCIPIO METODOLOGICO

Se il fatto economico precede quello giuridico, allora la diagnosi della crisi non può fondarsi solo su indicatori normativi.

Occorre risalire alle cause: comportamenti gestionali, flussi reali di cassa, qualità della programmazione, condizioni del contesto territoriale.

La compliance è effetto, non causa.

Tre dimensioni, una sola realtà: la crisi è un continuum

ECONOMICA

Erosione delle condizioni di equilibrio economico

Squilibrio strutturale tra entrate e spese correnti, perdita di capacità di produrre risorse, rigidità della spesa che comprime gli spazi di azione.

FINANZIARIA

Squilibrio dei processi di accertamento e impegno

Disavanzo di amministrazione, FCDE insufficiente, debiti fuori bilancio ricorrenti, riaccertamento ordinario disallineato.

MONETARIA

Tensione di cassa e illiquidità

Anticipazioni di tesoreria ricorrenti e non restituite, utilizzo improprio di fondi vincolati, allungamento dei tempi medi di pagamento.

D'Aristotile (2015): «il disequilibrio di cassa è segnale precoce di sofferenza finanziaria».

Il mito della compliance: l'illusione formale

CIÒ CHE LA NORMA PROMETTE

- Trasparenza diffusa di atti, dati, decisioni
- Prevenzione della corruzione e dei reati amministrativi
- Maggiore qualità della programmazione
- Responsabilizzazione dei dirigenti e dei revisori
- Riduzione dei comportamenti devianti
- Garanzia di equilibrio finanziario degli enti

CIÒ CHE LA REALTÀ RESTITUISCE

- Adempimenti aggiuntivi, ipertrofia documentale
- CPI in calo, danno erariale in crescita
- Programmazione formalmente conforme ma sostanzialmente vuota
- Spostamento del rischio su firme e protocolli
- Reati riconfigurati in forme più opache
- Crisi che continuano a esplodere fuori dai parametri

Trasparenza e anticorruzione hanno ridotto i reati nelle PA?

La risposta dei dati: no — l'evidenza empirica smentisce l'aspettativa della norma

-14 pt

CPI Italia

Crescita lungo 13 anni (2012–2021):
risultato del primo decennio della legge
190/2012

-2 pt

CPI 2024 vs 2023

Prima inversione dal 2012: Italia 52^a
posizione globale, 19^a su 27 UE

-3 pt

CPI 2024 → 2025

Da 54 a 53. Conferma del trend negativo
dopo i correttivi normativi recenti

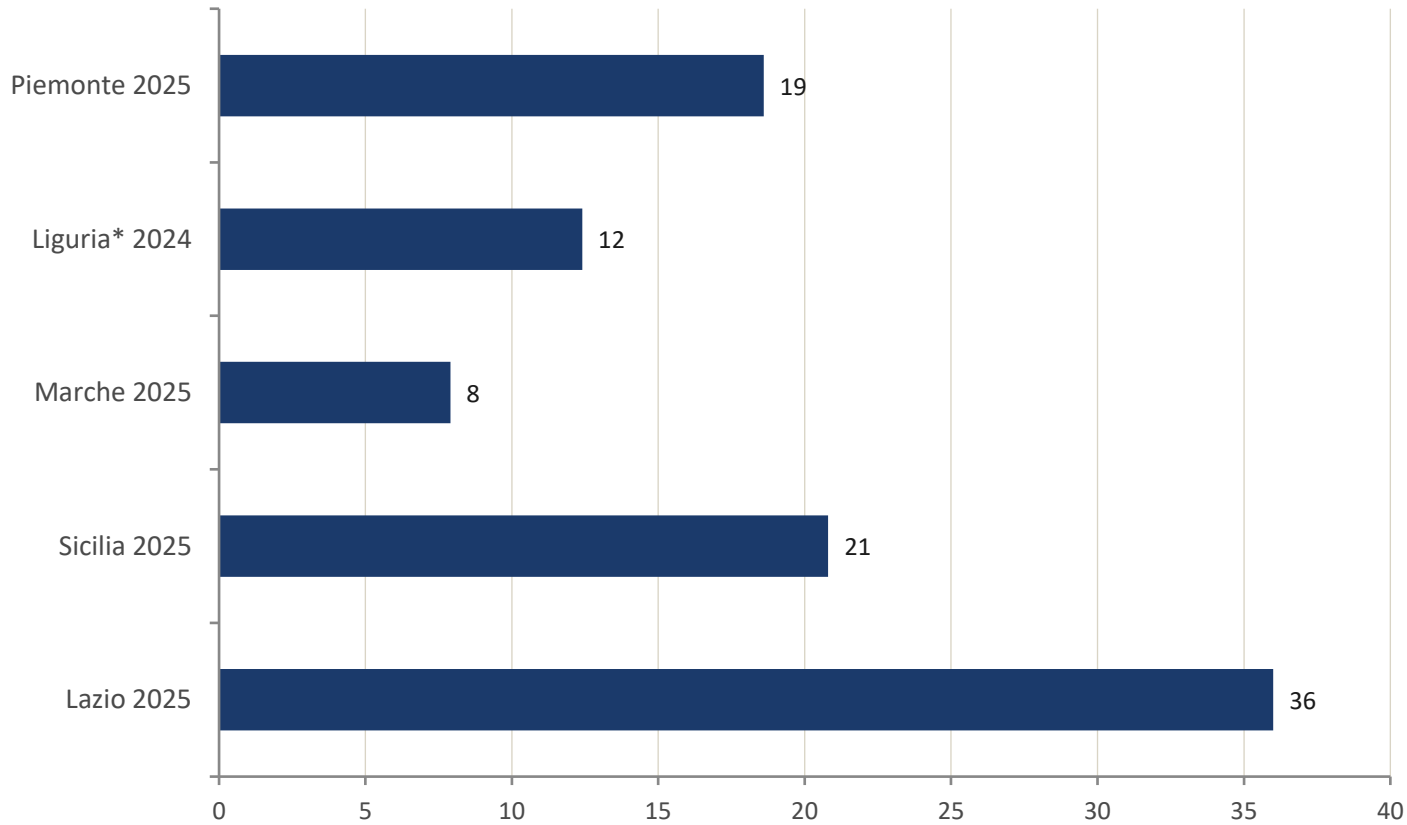
95%

Affidamenti diretti

Servizi e forniture nel 2025 (ANAC): la
trasparenza non ha ridotto la
discrezionalità

Fonti: Transparency International CPI 2024 e 2025; ANAC Relazione annuale 2024; ANAC Relazione del Presidente 2025.

Il danno erariale come termometro: la magistratura contabile parla



Letture aggregate per Procura regionale, anno 2025

* Dato del 2024. Fonti: Relazioni di inaugurazione anno giudiziario 2025 delle Sezioni regionali; ANAC.

COSA EMERGE

Tipologie ricorrenti: affidamenti con costi incongrui, assenteismo, finanziamenti senza presupposti, danni da reati contro la PA.

Fondi UE: +35% nelle distrazioni (EPPO, 2024-25).

Recuperi effettivi: una frazione minima del danno contestato.

Sap e gruppo pubblico locale: concentrazione rilevante di illeciti e danni erariali.

02

Le procedure postume

Deficitarietà, predissesto, dissesto: strumenti che fotografano la crisi, non la prevengono

La scala della crisi: dispositivi normativi in ordine di gravità

Art. 242 TUEL	Art. 243 TUEL	Art. 243-bis TUEL	Art. 244 TUEL
<p>Deficitarietà strutturale</p> <p>≥ 4/8 parametri positivi. Controlli rafforzati, divieto assunzioni, limitazioni di spesa.</p>	<p>Squilibrio strutturale</p> <p>Perdita di equilibrio rilevata nel rendiconto. PRFP o reintegro entro l'esercizio successivo.</p>	<p>Predissesto / PRFP</p> <p>Accesso volontario, durata fino a 20 anni. Vigilanza Corte dei Conti, commissario prefettizio.</p>	<p>Dissesto</p> <p>Incapacità di far fronte ai debiti liquidi ed esigibili. Organo Straordinario di Liquidazione.</p>

CRESCENTE GRAVITÀ → CRESCENTE RIGIDITÀ DEGLI INTERVENTI → RIDUZIONE DELLO SPAZIO DI GOVERNO DELL'ENTE

OSSERVAZIONE CRITICA

Tutti questi strumenti operano ex post: presuppongono che la crisi sia già emersa nei dati di rendiconto o nei rapporti di tesoreria. Per la prevenzione strutturale, servono dispositivi di altra natura.

Imperia: la storia clinica di una crisi che la norma non ha visto in tempo

Una progressione documentata dai parametri... ma vista solo dalla magistratura contabile

2012

Inizio sofferenza di cassa

Ricorso strutturale alle anticipazioni di tesoreria; primi segnali ignorati dai parametri formali.

2015

Riaccertamento irregolare

DGC 138/2015: riaccertamento straordinario dei residui condotto con criteri non conformi al D.Lgs. 118/2011.

2017

Scoperto sostanziale di cassa

Anticipazioni non restituite € 5,97 mln + fondi vincolati non ricostituiti € 2,78 mln = € 8,75 mln di squilibrio reale.

2018

Emersione formale del disavanzo

DGC 160/2018: maggior disavanzo € 8,35 mln. Avanzi precedenti rivelati come «sostanzialmente disavanzo».

2019

Approvazione PRFP decennale

Corte dei Conti Liguria del. 125/2019/PRSP: piano 2018-2027, ma ripiano effettivo fino al 2044 (rate da € 280.670/anno).

Imperia - gli indicatori che una contabilità predittiva avrebbe colto già nel 2013

SEGNALI PRECOCI VISIBILI 5-6 ANNI PRIMA

- 1 Anticipazioni di tesoreria > 80% del limite**
Indicatore di tensione di cassa monitorabile mensilmente via SIOPE
- 2 Mancata ricostituzione fondi vincolati**
Utilizzo improprio sistematico segnalabile dalle scritture di tesoreria
- 3 Allungamento dei tempi medi di pagamento**
Indicatore disponibile in tempo reale, indipendente dal rendiconto
- 4 Tasso di riscossione TARI < 60%**
Erosione strutturale delle entrate proprie già evidente nel 2013-2014
- 5 Esposizione vs AMAT S.p.A.**
Crediti partecipata non realizzati: segnale tipico di rischio gruppo pubblico locale

LA LEZIONE

I parametri ministeriali non hanno colto la crisi.

La gestione di cassa la raccontava — in modo trasparente e tempestivo — già al sesto anno prima del PRFP.

«La crisi non si manifesta improvvisamente: è una progressione che la contabilità ordinaria non sa leggere.»

I parametri di deficitarietà alla prova dei dati

SOLO

30,7%

degli enti poi entrati in crisi (dissesto o PRFP) era stato classificato «deficitario» nei tre esercizi precedenti.

Soglie statistiche, non causali

I parametri sono calibrati sul percentile della distribuzione storica, non sulla correlazione causale con dissesto o PRFP.

Combinatoria problematica

4 su 8 produce 70 combinazioni: quale è davvero rischiosa? La norma non lo dice.

Ritardo temporale strutturale

I parametri si calcolano sul rendiconto: parlano della crisi conclamata, non di quella emergente.

Assenza di correlazione normativa

La norma non collega i parametri né al dissesto né al predissesto: il legame è solo «intuitivo».

Tutte le procedure di crisi condividono un tratto comune: la postumità

Si attivano quando la crisi è già conclamata

Operano su dati di rendiconto (cadenza annuale)

Innescano controlli e divieti, non leve gestionali

POSTUMITÀ

Riducono la capacità di governo dell'ente

Costi sociali e reputazionali concentrati ex post

Le Sap fra TUSP e CCII: prevenzione formale, intervento tardivo

D.LGS. 175/2016 — TUSP

Programma di valutazione del rischio di crisi (art. 6 c.2)

Strumento di prevenzione interno alla società partecipata.

- Provvedimenti «senza indugio» solo al ricorrere dello stato di crisi (art. 14 c.2).
- Nel «rischio» di crisi: solo buone prassi (business judgment rule).
- Divieto di soccorso finanziario da parte del socio pubblico.
- Mancata adozione = grave irregolarità ex art. 2409 c.c.

D.LGS. 14/2019 — CCII

Allerta interna e composizione negoziata

Quadro generale: rapporto «di specie a genere» con TUSP.

- Crisi = non sostenibilità debito a 12 mesi (DSCR < 1).
- Adeguati assetti organizzativi (art. 2086 c.c.).
- Abbandono dell'allerta automatica → composizione negoziata volontaria.
- Indicatori: MOL, DSCR, leva, oneri/ricavi, PN.

Anche qui il dispositivo normativo interviene a crisi avviata. Per prevenirla davvero serve un cruscotto condiviso ente–società.

Una batteria minima di indicatori per le società in house

Area	Indicatore	Soglia alert	Letture
Sostenibilità del debito	DSCR a 12 mesi	< 1	Indicatore-chiave della crisi (CCII art. 2 c.1 lett. a)
Redditività operativa	MOL / Ricavi	< 5%	Erosione della capacità di servizio del debito
Patrimonio netto	PN / Attivo totale	< 10%	Soglia di allerta capitalizzazione
Indebitamento	Debiti finanziari / PN	> 4	Leva eccessiva, dipendenza da fonti esterne
Tensione monetaria	DPO (giorni medi pagamento)	> 90 gg	Segnale di stress di liquidità nelle Sap
Concentrazione	Fatturato verso socio pubblico	≥ 80%	Soglia in-house: rischio dipendenza ricavi
Composizione costi	Costo personale / VA	> 65%	Rigidità strutturale tipica delle Sap di servizio

Adattato da Ziruolo · Berardi (2025), «Controllo analogo e Sap: indicatori di crisi, profili giuridico-contabili e ruolo del revisore dell'ente locale», NT+ Enti Locali.

03

La contabilità predittiva

Cassa, equilibri W1/W2/W3, modelli statistico-econometrici, Random Forest

Dalla contabilità di adempimento alla contabilità predittiva

CONTABILITÀ DI ADEMPIMENTO

Orientamento temporale

Ex post: rendiconto annuale come unità di misura

Logica

Rappresentazione e verifica di legittimità

Soggetto della rilevazione

L'ente, isolato dalle sue partecipate e dal contesto

Unità informativa

Bilancio armonizzato e parametri ministeriali

Output

Certificazione di conformità o non conformità

Tempi di reazione

Esercizio successivo o oltre

CONTABILITÀ PREDITTIVA

Orientamento temporale

Ex ante: monitoraggio continuo dei flussi

Logica

Anticipazione del rischio finanziario

Soggetto della rilevazione

Il gruppo pubblico locale e il contesto territoriale

Unità informativa

SIOPE+, equilibri W1/W2/W3, piano annuale dei flussi

Output

Score di rischio e segnali precoci di allerta

Tempi di reazione

Mensile / trimestrale

Il primato dei flussi di cassa: perché la cassa parla prima del bilancio

«Il disequilibrio di cassa è segnale precoce di sofferenza finanziaria — quando il rendiconto lo certifica, la crisi è già strutturata.

D'Aristotile (2015) · ripreso in Ziruolo et al. (2025)

Cosa la cassa rivela in anticipo

- Ricorso strutturale alle anticipazioni di tesoreria
- Mancata ricostituzione di fondi vincolati
- Allungamento dei tempi medi di pagamento
- Differimenti sistematici nei mandati di pagamento
- Concentrazioni mensili anomale negli incassi

Cosa il bilancio nasconde

- Avanzi «liberamente disponibili» che celano disavanzi sostanziali (caso Imperia)
- FCDE sottostimato rispetto al rischio reale di esigibilità
- Residui attivi anziani trattati come crediti correnti
- Debiti fuori bilancio non riconosciuti ma noti alla struttura
- Esposizioni vs partecipate non rappresentate come tali

Cosa la normativa già consente

- SIOPE+ (D.M. 14/2017): flussi giornalieri standardizzati
- Equilibri W1/W2/W3 (DM 1/8/2019 · ARCONET 11/12/2019)
- L. 207/2024 art. 104 c.2: consolidamento W2
- Piano annuale dei flussi di cassa (D.L. 155/2024)
- Allegato 10 D.Lgs. 118/2011: prospetto equilibri

Quattro famiglie di modelli per anticipare la crisi

Z-Score adattato agli EELL

Modello Altman ricalibrato su variabili contabili pubbliche: FCGP/Totale entrate, risultato di amministrazione, rigidità strutturale.

Capacità discriminante binaria crisi / non crisi

Regressione logistica / probit

Stima di $P(\text{crisi})$ su dataset longitudinali. Identifica i predittori statisticamente significativi e i loro pesi.

Soglie differenziate per classe demografica

Cluster analysis & scoring

Raggruppamento degli enti per profilo di rischio multidimensionale. Score sintetico (es. 1-100).

Visualizzazione immediata per organi di controllo

Machine learning (Random Forest)

Algoritmo non parametrico che cattura non-linearità e interazioni. Ranking dei predittori con feature importance.

Migliore performance predittiva su dataset eterogenei

Random Forest applicato a 200 comuni del Sud (Ziruolo et al. 2025)

DISEGNO DELLO STUDIO

Campione 200 comuni di Campania, Calabria, Sicilia — il 15% del totale macro-area.

Periodo 2022-2024, dati di rendiconto e di tesoreria.

Variabili Indicatori di cassa, equilibri W1/W2/W3, FCDE, anzianità residui, rigidità spesa, esposizione partecipate.

Target Variabile binaria: ingresso/non ingresso in dissesto o PRFP nei tre anni successivi.

Validazione Split 70/30 e 10-fold cross-validation; confronto con regressione logistica baseline.

94,3%

Accuracy (CV)

0,886

Cohen's Kappa

0,906

F1-score

0,935

Precision

LA LETTURA

Un modello data-driven sui flussi di cassa identifica gli enti a rischio con accuratezza superiore al 90% — contro il 30,7% dei parametri ministeriali in chiave predittiva.

Indicatori a frequenza infrannuale per il monitoraggio continuo

Area	Indicatore	Soglia	Frequenza	Fonte
Cassa	Anticipazione tesoreria / fondo cassa	> 50%	Mensile	SIOPE+
Cassa	Utilizzo fondi vincolati non ricostituiti	> 0	Mensile	Tesoreria
Pagamenti	DPO medio (giorni)	> 60 gg	Trimestrale	PCC / SIOPE+
Riscossione	Tasso riscossione competenza T-I/III	< 60%	Trimestrale	Sistema contabile
Indebitamento	Debito residuo / Entrate correnti	> 150%	Annuale	Rendiconto
Residui	Residui attivi > 5 anni / Tot. residui	> 30%	Semestrale	Rendiconto / variazioni
FCDE	FCDE / Residui attivi rischiosi	< 100%	Annuale + variazioni	Bilancio armonizzato
Equilibri	W1 / W2 / W3 negativi	Sì	Annuale + variazioni	All. 10 D.Lgs. 118/2011
Personale	Spesa personale netta / EC	> 30%	Annuale	Conto del personale
Partecipate	Crediti vs partecipate / EC	> 5%	Annuale	Bilancio consolidato

Equilibri W1 / W2 / W3 e l'ecosistema SIOPE+

W1

Equilibrio di parte corrente

Entrate correnti — spese correnti — quota capitale rimborso mutui

W2

Equilibrio di parte corrente «consolidato»

Include accantonamenti e fondi (FCDE, perdite partecipate, contenzioso). Consolidato L. 207/2024 art. 104 c.2

W3

Equilibrio finale

Risultato complessivo, parte corrente + investimenti + fondo pluriennale vincolato

ALIMENTAZIONE INFORMATIVA

SIOPE+

BDAP

Piano annuale flussi di cassa
(D.L. 155/2024)

Variazioni di bilancio

FCDE / accantonamenti

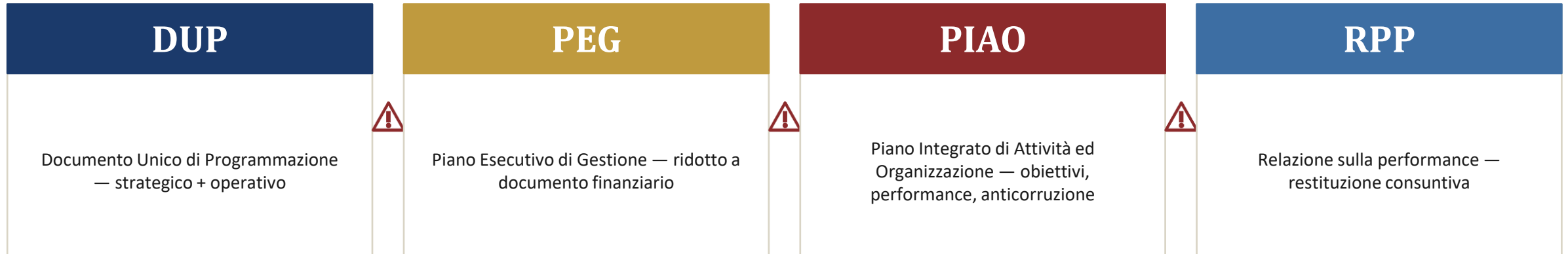
Bilancio consolidato GPL

04

La programmazione a silos

DUP-PEG-PIAO dopo il DPR 81/2022: la doppia opacità e la frattura della filiera

La programmazione degli enti locali oggi: una catena spezzata



- 1. DPR 81/2022**

Smaterializza il PEG come strumento di programmazione: obiettivi e performance vengono traslati nel PIAO
- 2. Art. 169 c.3-bis TUEL**

Lettera disapplicata: la filiera unificata PDO–performance dentro il PEG è rotta
- 3. Effetto reale**

«Doppia opacità»: né PEG né PIAO da soli garantiscono la tracciabilità obiettivi → risorse → risultati

Bari, Ancona, Venezia: tre comuni capoluogo, una sola sindrome

BARI

DUP, PEG, PIAO 3 atti, 3 timing

- DUP — D.C. 92 del 14-11-2024
- PEG — D.G. 186 del 26-3-2024
- PIAO — D.G. 228 del 9-4-2024
- Filiera obiettivi-risorse-indicatori non tracciabile in un solo strumento

ANCONA

Volumi e riorganizzazione

- D.G. 133/2023: riorganizzazione macrostruttura
- D.G. 49 del 27-2-2024: PEG
- Riferimenti incrociati a SDG ISTAT/CNEL ma non integrati con la programmazione operativa
- Schede-obiettivo non rinviengono il capitolo PEG

VENEZIA

L'iper-documentazione

- PIAO 2024 > 430 pagine
- PEG 2024 > 400 pagine
- D.G. 51199/2024
- La massa documentale è inversamente proporzionale alla leggibilità della filiera

Fonti: documenti pubblici degli enti; analisi Ziruolo (2026), «Studio comparato DUP-PEG-PIAO nei capoluoghi di Regione».

Le 7 criticità del PIAO secondo CNEL (Cepiku · Deidda Gagliardo, 2022-24)

1 Autoreferenzialità

Obiettivi che misurano l'agire interno, non l'impatto sul territorio

2 Dispersione

Centinaia di obiettivi e indicatori non gerarchizzati

3 Scarsa qualità degli obiettivi

Obiettivi non SMART, non temporalmente vincolati

4 Programmazione a silos

Sotto-sezioni del PIAO trattate come documenti separati

5 Burocratizzazione del processo

Procedure formali sovra-prevalenti sulla sostanza

6 Scarso coinvolgimento stakeholder

Cittadini, imprese, terzo settore esclusi dalla co-creazione

7 Confusione di processo

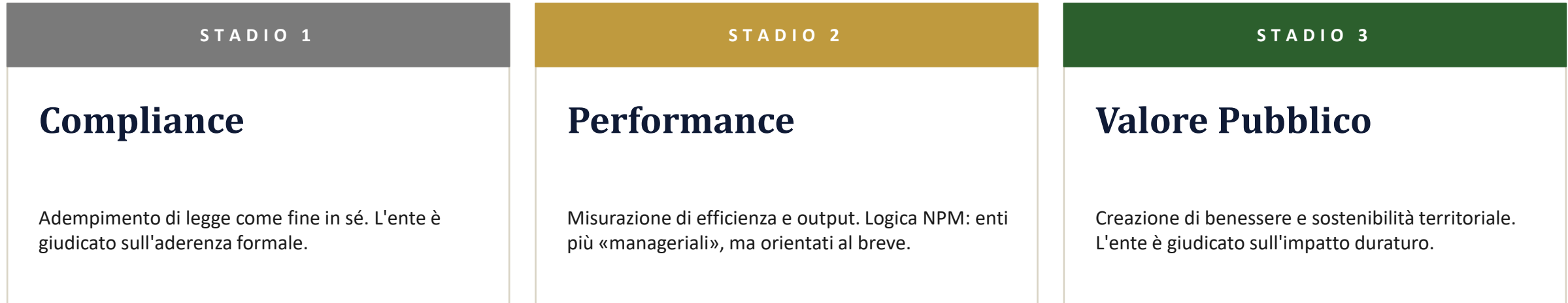
Tempistica, responsabilità e ruoli non chiari nella filiera

05

Il valore pubblico come condizione abilitante

Triangolo di Moore, piramide di Deidda Gagliardo, salute economico-finanziaria

Dalla compliance al valore pubblico: il salto culturale

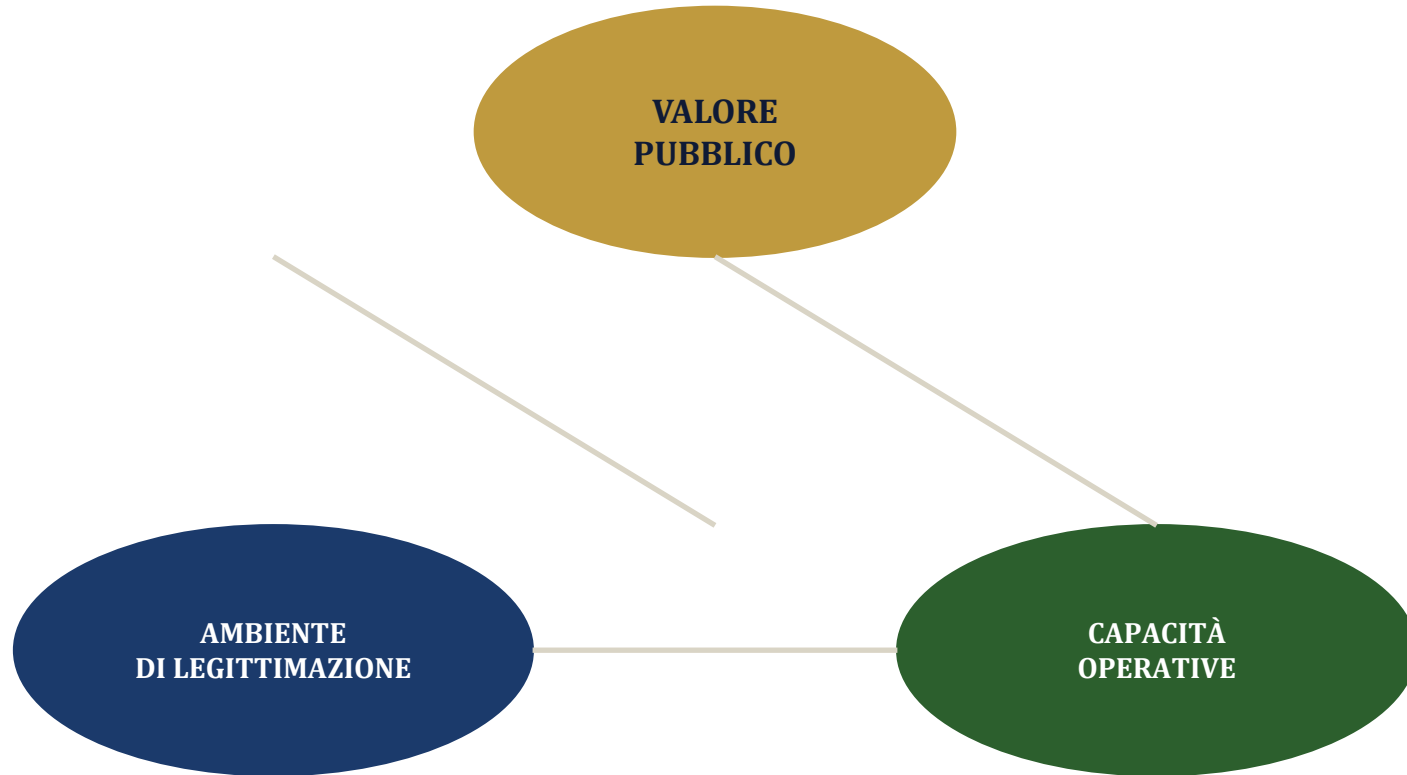


IL PROBLEMA

Gran parte degli EELL italiani è ancora allo Stadio 1 — e la normativa lo conferma rendendo la compliance prevalente.

Eppure la legge sul PIAO (D.L. 80/2021, DPR 81/2022, DM 132/2022) e il Manuale Operativo PIAO 2025 chiedono di programmare per valore pubblico — dando per scontate condizioni abilitanti che la maggioranza degli enti non possiede.

Il triangolo strategico di Mark H. Moore (1995)



LETTURA APPLICATA AGLI EELL

Valore Pubblico

Benessere territoriale, esiti di policy, equità, sostenibilità.

Legittimazione

Consenso politico, dialogo con stakeholder, comunità.

Capacità Operative

Struttura, risorse umane, sistemi, finanze sane.

La piramide del valore pubblico di Deidda Gagliardo (2002 - 2015 - 2025)



*La logica della piramide è bottom-up:
ogni livello presuppone
la solidità del livello sottostante*

Tesi: la salute economico-finanziaria è condizione necessaria — sebbene non sufficiente — alla generazione di Valore Pubblico Territoriale (Cordaro 2025).

Salute economico-finanziaria come condizione abilitante del Valore Pubblico

L'IPOTESI VERIFICATA

La salute economico-finanziaria condiziona — significativamente e in modo asimmetrico — la capacità di creare Valore Pubblico Territoriale.

Dataset 75 osservazioni regione-anno (Italia, 2018-22)

Variabili dipendenti indicatori di VPT (BES, SDG, indicatori CNEL)

Variabili indipendenti indicatori di salute economico-finanziaria

Risultato correlazione positiva e statisticamente significativa: enti finanziariamente sani producono più VP, ma la sola compliance contabile non è sufficiente.

LA CATENA CAUSALE



Cordaro F. (2025), in: Bracci, Ievoli, Francesconi, Cordaro, «La rendicontazione del Valore Pubblico di filiera», Azienda Pubblica 3.2025.

Public Value Destruction: quando la PA distrugge valore invece di crearlo

«La mancata creazione di valore pubblico rappresenta una situazione patologica di funzionamento della PA: produce un vulnus alla sua stessa legittimazione istituzionale.»

Van de Walle (2016) · Cui & Osborne (2023) · Nisio, Carapella, Valentino (2025)

Servizi inefficaci o assenti

Risorse impiegate senza generare i servizi attesi; bisogni territoriali insoddisfatti

Costi indiretti per utenti e imprese

Tempi lunghi, opacità, ostacoli burocratici: costi privatizzati che erodono valore prodotto altrove

Effetti reputazionali ed elettorali

Distrust verso la PA, disengagement civico, conflittualità sociale crescente

Effetti finanziari

Sprechi, contenziosi, danni erariali, dissesti: distruzione di valore con riflessi sulle generazioni future

Il sistema PPCV: pianificazione · programmazione · controllo · valore

	Pianificazione	Programmazione	Controllo	Valore
LUNGO TERMINE Strategico	Strategia di sviluppo territoriale · Linee programmatiche di mandato	Obiettivi di impatto a 5-10 anni · DUP Sezione strategica	Controllo strategico · indicatori di impatto BES/SDG	Visione di Valore Pubblico territoriale
MEDIO TERMINE Operativo	DUP Sezione operativa · Programmazione triennale OO.PP.	PEG · PIAO · piano triennale fabbisogni personale	Controllo di gestione · KPI di output	Performance pluriennale
BREVE TERMINE Gestionale	Programmazione annuale (variazioni di bilancio)	Atti gestionali · determinazioni dirigenziali	Monitoraggio infrannuale · SIOPE+ · variazioni	Equilibri infrannuali
TEMPO REALE Esecutivo	Ciclo della spesa: impegno, liquidazione, mandato	Pagamenti, riscossioni, atti di tesoreria	Dashboard finanziario in tempo reale	Cassa giornaliera · alert immediati

La rendicontazione di filiera del valore pubblico — il caso ATERSIR

I 4 PILASTRI DELLA PUBLIC VALUE GOVERNANCE

1

Coordinamento politico

Definizione condivisa degli impatti attesi tra ente locale, gestori, comunità

2

Guida manageriale di rete

Sinergia operativa della filiera multi-attoriale (PA, imprese, no-profit)

3

Coinvolgimento stakeholder

Co-creazione e co-produzione: cittadini come partner, non solo come destinatari

4

Accountability permanente

Rendicontazione di filiera del VP — non per singolo ente, ma per intera catena

CASO ATERSIR (EMILIA-ROMAGNA)

Agenzia regionale per i servizi idrici e i rifiuti — Action Research (Bracci, Ievoli, Francesconi, Cordaro 2025).

L'innovazione: il «Report del Valore Pubblico» come strumento di accountability di filiera per Servizio Idrico Integrato e Servizio Gestione Rifiuti Urbani.

Misurazione: indicatori BES e SDG calati sulla specifica filiera di servizio.

Insegnamento: il monitoraggio del VP non può rimanere imprigionato nei silos del DM 132/2022 — serve una rendicontazione che attraversi i confini istituzionali.

06

Critica alla normativa sul valore pubblico

L'illusione che la compliance generi valore — una norma che dà tutto per scontato

Una normativa che presuppone ciò che dovrebbe costruire

«Il PIAO è un manuale eccellente per gli enti con capacità organizzativa adeguata. Ma quegli enti sono una minoranza.»

Capacità organizzativa

30-40% di divario tra dotazione effettiva e fabbisogno standard nei piccoli comuni (SOSE)

Continuità di indirizzo

Mandato sindacale di 5 anni: discontinuità nell'authorising environment di Moore

Salute economico-finanziaria

1.300 comuni a fragilità elevata · 5 milioni di abitanti coinvolti

Capitale di competenze tecniche

Manuale Operativo PIAO 2025: linguaggio di consulenza, fuori dalla portata dei comuni < 50 dipendenti

Sistemi informativi integrati

Bilancio consolidato dei GPL: spesso assente o disallineato dalla programmazione

Coordinamento con i LEP

Riforma 1.15 PNRR e LEP (art. 117 c.2 lett. m Cost.): coordinamento non operativo

Il sillogismo errato del legislatore

PREMESSA MAGGIORE

Se l'ente adempie agli obblighi di trasparenza, anticorruzione, PIAO, allora produce buona amministrazione.

PREMESSA MINORE

La buona amministrazione produce, di necessità, Valore Pubblico Territoriale.

CONCLUSIONE (FALLACE)

Quindi la compliance produce, di necessità, Valore Pubblico.

CONFUTAZIONE

La compliance è condizione necessaria — non sufficiente. Senza salute economico-finanziaria, capacità organizzativa e legittimazione, l'adempimento formale è scenografia.

Territori fragili: riforme «one-size-fits-all» su realtà profondamente diverse

70%

Comuni italiani < 5.000 abitanti

5.500

Comuni < 5.000 ab. su 7.900 totali

1.300

Comuni a «fragilità elevata» (ISTAT)

50%

Territorio nazionale classificato montano

LA LETTURA GIANNINIANA, ANCORA ATTUALE

«Comuni polvere e città metropolitane»: gli estremi patologici di un'organizzazione territoriale che la normativa continua a trattare in modo indifferenziato.

Conseguenza una norma sul valore pubblico calibrata sull'ente «mediano» (≥ 50 dipendenti) risulta inapplicabile per la maggior parte dei comuni italiani, che restano in regime di compliance scenografica.

Soluzione riforme «su misura» — gestione associata, unioni di comuni, ente intermedio di area vasta (L. 56/2014) — e un PIAO semplificato realmente proporzionato.

07

Il ruolo del revisore e degli OIV

Sentinelle predittive nel gruppo pubblico locale e nel controllo analogo Sap

Il revisore come sentinella predittiva, non come certificatore ex post

Il revisore non può limitarsi alla certificazione formale di non-deficitarietà: i parametri ministeriali non sostituiscono il giudizio professionale.

FASE PREVENTIVA

Bilancio di previsione

- Verifica della coerenza tra DUP, PEG, PIAO
- Equilibri W1/W2/W3 attesi e coerenza con flussi storici
- Attestazione della congruità delle entrate proprie
- Segnalazione di squilibri strutturali già in fase preventiva

FASE INFRA-ANNUALE

Monitoraggio continuo

- Lettura dei flussi SIOPE+ con cadenza mensile
- Analisi degli scostamenti dalle previsioni di cassa
- Verifica dell'andamento del FCDE e dei residui
- Allerta su anticipazioni di tesoreria e fondi vincolati

FASE CONSUNTIVA

Rendiconto e valore

- Compilazione attestata dei parametri di deficitarietà
- Lettura predittiva degli indicatori batteria estesa
- Verifica di coerenza con la rendicontazione VP
- Relazione al Consiglio su indicatori di pre-crisi

La giurisprudenza della Corte dei Conti: rotta verso la prevenzione

Provvedimento	Massima	Significato per la prevenzione
Sez. Riunite n. 34/2019	Natura dell'obbligazione da dissesto: responsabilità degli amministratori	<i>Personalizzazione della responsabilità da scelte di programmazione</i>
Sez. Puglia n. 67/2020	Obbligo di segnalazione del revisore in caso di squilibrio infrannuale	<i>Dovere di intervento prima della deficitarietà formale</i>
Sez. Campania n. 112/2021	I parametri di deficitarietà non sono esaustivi	<i>Persistenza dei poteri di controllo collaborativo anche con parametri negativi</i>
Sez. Sicilia n. 88/2022	FCDE insufficiente come indicatore di rischio finanziario	<i>Anche in assenza di deficitarietà formale: rilievo della sostanza</i>
Sez. Liguria n. 125/2019/PRSP	Caso Imperia: piano di riequilibrio decennale con prescrizioni stringenti	<i>Avanzi «liberamente disponibili» riqualificati come disavanzo sostanziale</i>

08

Una nuova architettura della prevenzione

Sei pilastri per superare il paradigma della crisi-procedimento

Sei pilastri per una prevenzione fondata sul valore

01 Riforma dei parametri

Sostituire le soglie statistiche con soglie predittive validate su dataset storici di dissesti e PRFP (Z-Score, regressione, Random Forest).

02 Cruscotto cassa-centrico

Monitoraggio infra-annuale obbligatorio integrato SIOPE+ · piano flussi · equilibri W1/W2/W3 · indicatori partecipate.

03 Riequilibrio preventivo

Strumento pre-predissesto a accesso volontario con consolidamento prima che lo squilibrio diventi strutturale.

04 Filiera DUP-PEG-PIAO

Ripristino della tracciabilità obiettivi-risorse-risultati: matrice di corrispondenza obbligatoria, schede-obiettivo con capitolo PEG.

05 Valore Pubblico Territoriale

Programmazione orientata agli impatti, non agli output. Rendicontazione di filiera tra ente, Sap e partner di rete.

06 Riforme su misura

Gestione associata obbligatoria sotto i 5.000 abitanti, ente intermedio di area vasta, PIAO realmente semplificato per i piccoli.

CONCLUSIONI

Quattro affermazioni che chiudono — e riaprono — il discorso

01 I parametri non bastano

Il sistema dei parametri di deficitarietà è uno strumento postumo: necessario ma non sufficiente.

02 Il revisore va oltre la conformità

Sentinella predittiva: la non-deficitarietà formale non è garanzia di salute finanziaria sostanziale.

03 La contabilità predittiva esiste

Z-Score, regressione logistica, Random Forest e cassa-centric monitoring offrono accuratezza > 90%.

04 Il valore pubblico è la cornice

Senza salute economico-finanziaria, capacità organizzativa e legittimazione la compliance è scenografia.

«Viene prima il fatto economico rispetto a quello giuridico» — Aldo Amaduzzi



CONFRONTO

Domande, repliche, discussione

Spazio aperto per critiche, approfondimenti, ipotesi alternative.

Prof. Andrea Ziruolo

Ordinario di Economia Aziendale — Università G. d'Annunzio Chieti-Pescara

andrea.ziruolo@unich.it