

**Programma PE GRINS - GRINS - GROWING RESILIENT, INCLUSIVE AND SUSTAINABLE” (cod. PE0000018 CUP: J33C22002910001). Avviso 341/2022 “Partenariati estesi alle università, ai centri di ricerca, alle aziende per il finanziamento di progetti di ricerca di base”. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 4 “Istruzione e ricerca” – Componente 2 “Dalla ricerca all’impresa” – Investimento 1.3, finanziato dall’Unione europea – NextGenerationEU – Bando a Cascata SPOKE 0 E 2**



Seminario di studi  
nell’ambito del Progetto  
“SPIDS – Strategia Dati Intelligenti per il Rafforzamento del Settore Pubblico”

## **“Modelli predittivi per le criticità finanziarie dei comuni”**

Venerdì 28 febbraio 2025

Sala Conferenze ANCI, ore 10-17  
Via dei Prefetti, 46, 00186 Roma

La criticità finanziaria dei governi locali, che si manifesta in modo aperto con l’attivazione di una procedura di riequilibrio o la dichiarazione del dissesto, rappresenta un problema significativo per la finanza pubblica e la resilienza economica del comparto che, se nel complesso contribuisce con un saldo positivo all’equilibrio dei conti pubblici, presenta un’area persistente di crisi, localizzata territorialmente e diffusa in molte realtà urbane.

In Italia, il Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (TUEL) del 2000 prevede una procedura, basata su una metodologia parametrica, per catturare in modo “automatico”, l’insolvenza degli enti locali e far scattare delle misure correttive (anche queste predefinite). Le disposizioni, quindi, delineano uno strumentario normativo volto a identificare e “curare” i comuni in difficoltà finanziaria, per evitare la dichiarazione di una crisi conclamata. Si tratta di una sorta di braccio preventivo – la ‘deficitarietà strutturale’ - che precede, nel Titolo VIII del TUEL, quello correttivo, rappresentato dal riequilibrio e dal dissesto.

Gli otto indicatori di criticità finanziaria indicati dal TUEL (nonostante le modificazioni intercorse nel tempo e il collegamento con la contabilità finanziaria ammortizzata) non si configurano tra i principali predittori del dissesto finanziario o dell’attivazione del riequilibrio pluriennale. Scarsa efficacia mostrano inoltre le soglie predeterminate e i rimedi disposti che, meccanicamente, propongono blocchi e riduzioni della spesa considerando esclusivamente la dimensione quantitativa, con effetti spesso controproducenti.

Ciò sottolinea l'urgenza di un quadro di valutazione più consistente e rappresentativo. Per la costruzione di un braccio preventivo efficace è necessario da un lato l'utilizzo di strumenti avanzati di analisi quantitativa e dall'altro, superare la meccanicità delle correzioni, che devono essere adeguate alla dimensione, alla struttura e alla specificità del comune analizzato. I risultati dell'analisi potranno fornire elementi utili per una ipotesi innovativa di articolazione del braccio preventivo.

Per questo motivo appare utile muoversi su tre direttrici, tra loro strettamente interconnesse.

La prima riguarda l'analisi delle esperienze di criticità finanziaria che presentano al contempo tratti comuni e significative differenze. Nella letteratura recente (in particolare, il Rapporto Ca' Foscari sui Comuni) sono stati esaminati tutti i casi di criticità finanziaria registrati in Italia dal 2019 ad oggi. È quindi possibile desumere da questa analisi i tratti unificanti e le specificità. Le determinanti principali della crisi finanziaria dei comuni possono comprendere una gamma di indicatori riguardanti i bilanci comunali, tra cui la gestione del debito commerciale, l'efficienza nella riscossione e i vincoli sul surplus corrente, oltre a fattori socioeconomici come i tassi di disoccupazione, la popolazione o il numero di contribuenti, che emergono come ulteriori determinanti, sottolineando l'importanza del livello e della stabilità della base imponibile. Anche gli indicatori di qualità istituzionale esercitano un'influenza significativa sulla previsione delle crisi, indicando la necessità di una valutazione olistica che includa fattori che superino quelli legati unicamente a caratteristiche finanziarie e fiscali.

La seconda direttrice attiene alla costruzione del data base, a partire dall'utilizzo delle fonti esistenti, che possono essere utilmente integrate per ridurre i casi di "missing" (da trattare nel modo opportuno). L'obiettivo è quello di raccogliere in un contenitore di agevole consultazione, costantemente aggiornato, la documentazione relativa alle crisi finanziarie e la standardizzazione degli aspetti quantitativi. Inoltre, l'integrazione degli indicatori di contesto e socioeconomici per la generalità dei Comuni consentirà confronti per categorie omogenee.

La terza direttrice, infine, è quella relativa agli strumenti da impiegare per attuare l'azione predittiva della criticità finanziaria. Dal punto di vista metodologico una novità è data dall'uso di algoritmi di Intelligenza Artificiale (IA) per il caso italiano. La prevedibilità delle crisi finanziarie municipali può essere effettuata attraverso un approccio di Machine Learning (ML), integrando sia i dati utilizzati dal modello di monitoraggio parametrico del governo, sia altre informazioni amministrative. Analizzando i dati amministrativi si può prevedere la crisi finanziaria nei comuni italiani con particolare enfasi sull'Italia centrale e meridionale (3.500 comuni). Tra le varie tecniche di ML, l'algoritmo del Random Forest appare quello in grado di esprimere meglio la predittività. La criticità finanziaria può essere indagata anche con specifici modelli di regressione lineare.

Va infine sottolineato che la diffusione delle procedure di insolvenza e i loro effetti indesiderati per la popolazione residente non si verifica solo in Italia, ma anche in altri contesti. Un numero crescente di lavori scientifici, si sta focalizzando negli ultimi anni su fattori che influenzano la performance finanziarie, come le relazioni intergovernative, le risorse organizzative, l'età dei politici e le competenze manageriali, la dimensione delle città, la ricchezza dei cittadini e i cambiamenti nel contesto fiscale. Si veda rispetto a questo i lavori Kloha et al., 2005; Jones and Walker, 2007; Zafra-Gómez et al., 2009; García-Sánchez et al., 2012; Galariotis et al., 2016, Gregori e Marattin, 2019; Antulov-Fantulin et al 2021.

Alla luce di queste considerazioni, il seminario si propone come un'importante occasione di confronto tra esperti e studiosi, con l'obiettivo di approfondire i limiti delle attuali metodologie di prevenzione e gestione delle crisi finanziarie municipali e di esplorare nuove prospettive basate su strumenti innovativi. I contributi scientifici e le esperienze condivise costituiranno una base fondamentale per una revisione critica delle politiche esistenti e per lo sviluppo di soluzioni più efficaci e personalizzate.

## Programma

### *Saluti*

Guglielmo Barone, Università di Bologna, Responsabile scientifico Spoke 0 e 2 BAC GRINS

### *Introduce e modera*

Marcello Degni, Corte dei conti e Università Ca' Foscari Venezia

### *Interventi*

#### Sessione mattutina

Giampiero Gallo, Corte dei conti

*“Modellare il financial distress: la proposta Modì della Corte dei conti”*

Dario Piermarini, Corte dei conti

*“Il modello R°M°L°: approfondimenti metodologici e risultati”*

Raffaele Lagravinese, Università di Bari

*“La dimensione politica dei dissesti”*

Marcello Corvo, Città Metropolitana Roma Capitale

Emiliano di Filippo, Città Metropolitana Roma Capitale

*“Le variabili organizzative delle crisi finanziarie: un’indagine sugli enti locali dell’area metropolitana di Roma”*

#### Sessione pomeridiana

Giuliano Resce, Università del Molise

Nicola Caravaggio, Università del Molise

*“Criticità finanziarie nei Comuni: che potere predittivo hanno gli indicatori deficitari?”*

Francesco Bianchi, Università Milano Bicocca

Lisa Crosato, Università Ca' Foscari Venezia

Caterina Liberati, Università Milano Bicocca

*“La previsione della sofferenza finanziaria dei comuni italiani: un approccio data-driven”*

Massimo Paradiso, Università di Bari  
*“Corsi e ricorsi: riscossione e default”*

Alberto Zanardi, Università di Bologna  
Francesco Porcelli, Università di Roma La Sapienza  
*“Il ruolo della carenza di risorse tra i fattori determinanti delle crisi finanziarie dei comuni”*

*Conclusioni*

Andrea Ferri, IFEL Fondazione ANCI - responsabile progetto SPIDS

*Dibattito e chiusura lavori*