

di Giancarlo Verde

SOMMARIO: 1. Il problema degli squilibri dei bilanci degli enti locali. - 1.1. *La recente evoluzione.* - 1.2. *Gli enti locali strutturalmente deficitari.* – **2. Il riequilibrio pluriennale** - 2.1. *Presupposti del ricorso al riequilibrio.* -2.2. *Modalità del ricorso alla procedura e contenuti del piano.* -2.3. *Facoltà e deroghe nel corso della procedura.* -2.3.1. *Il fondo di rotazione.* -2.4. *Le fasi del procedimento.* -2.5. *Funzionamento del Fondo di rotazione.* - **3. La procedura di dissesto finanziario.** - 3.1. *L'istituto del dissesto* - 3.2. *Presupposti per la deliberazione del dissesto finanziario* – 3.3. *Conseguenze della dichiarazione di dissesto.* - 3.4. *L'organo straordinario di liquidazione* - 3.5. *Compiti dell'organo straordinario di liquidazione* - 3.6. *L'attività di liquidazione* – 3.7. *Attività dell'ente per il risanamento finanziario. L'obiettivo della gestione stabilmente riequilibrata.*

1. Il problema degli squilibri dei bilanci degli enti locali

1.1. *La recente evoluzione*

Alla fine degli anni ottanta, emerse con prepotenza il diffondersi del problema riguardante gli squilibri dei bilanci degli enti locali, contraddistinti da una consistente massa di debiti fuori bilancio che comuni e province, oramai non riuscivano più a gestire con gli ordinari strumenti di bilancio.

Detta situazione rifletteva il venir meno del sostegno statale per il ripiano dei bilanci, (che forse proprio in relazione a quest'aiuto venivano chiusi di solito in disavanzo), a causa del superamento della teoria del *deficit spending*, applicata con convinzione fino alla svolta introdotta dai decreti legge "Stammati". L'operazione di ristabilimento degli equilibri finanziari generali, alquanto difficile da digerire per molti enti, naturalmente, fu sviluppata e diluita nel tempo, in modo abbastanza attenuato, in modo da poter risultare assorbibile senza contraccolpi. Tale manovra fu accompagnata da una specifica normativa che offriva agli enti locali i necessari strumenti operativi e gestionali che garantissero costantemente una gestione in pieno equilibrio. Il primo intervento legislativo si deve all'articolo 1-bis del decreto legge 1 luglio 1986, n. 318, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 1986, n. 488, mediante il quale si consentiva agli enti locali di riconoscere i debiti fuori bilancio e di finanziarli, anche attraverso il riparto in tre anni, con le risorse proprie del bilancio. Questa nuova opportunità si rivelò insufficiente, poiché agiva esclusivamente sulle conseguenze di certe situazioni e comportamenti, senza incidere, piuttosto, sulle cause strutturali che determinavano il deficit. Conseguentemente risultava impraticabile il raggiungimento, di un reale e rapido ripiano dei disavanzi e per nulla garantito il non riproporsi del fenomeno. Si rese, quindi, necessario, un secondo e risolutivo intervento legislativo, attraverso il decreto legge 2 marzo 1989 n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, (in particolare gli articoli 23, 24 e 25) che introduce nell'ordinamento degli enti locali l'istituto del dissesto finanziario, destinato a quelle situazioni non rimediabili con strumenti ordinari. Esso affronta sistematicamente il problema, individuando un articolato percorso di risanamento. Nello stesso tempo, per impedire il riformarsi dell'indebitamento, e le connesse situazioni di difficoltà, ripete, rafforzandolo, il complesso sistema organizzatorio che sostiene la regolarità dell'effettuazione delle spese, limitando le possibilità d'azione per quegli enti che, dai documenti ufficiali, dimostrino di non avere autonomia finanziaria complessiva e disciplinando, con particolari

conseguenze, le responsabilità di chi viola la norma regolamentare.

Dopo i numerosi interventi sulla legislazione di base, costituita dai richiamati decreto-legge n. 66 del 1989, decreto legislativo n. 504 del 1992 e dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, si è arrivati infine all'emanazione del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Tuoe) che comprende, tra l'altro, tutta la legislazione in materia di deficitarietà e di dissesto finanziario ed alla quale, di recente si è aggiunta la disciplina, introdotta dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, sul riequilibrio finanziario degli enti locali che si trovano sulla soglia del dissesto ma che ancora possono evitarlo¹.

1. 2. Gli enti locali strutturalmente deficitari

Tra le disposizioni riguardanti le situazioni di disagio finanziario, merita particolare attenzione quella introdotta dall'articolo 45 del decreto legislativo n. 504 del 1992, con il quale il legislatore ha cercato di prevenire il crearsi di situazioni patologiche gravi, istituendo forme di controllo su alcuni enti, definiti in condizioni strutturalmente deficitarie, fattispecie, verosimilmente prossima al definitivo dissesto ed in tal senso meritevoli di un attento monitoraggio e controllo centrale, al fine di evitare situazioni finanziarie estreme. Tali enti, infatti, sono contraddistinti da una gestione che presenta potenziali elementi di dissesto, desumibili dalla rilevazione a consuntivo di una serie di grandezze che, per quanto potrebbero anche non dar luogo a risultati deficitari, sono una sorta d'indizio della precaria situazione in cui si trova l'ente.

In particolare, l'articolo 45 del decreto legislativo n. 504 del 1992, come modificato dall'articolo 19 dal decreto legislativo 15 settembre 1997, n. 342, ed oggi sostituito dall'articolo 242 del Tuoe, dispone che Comuni, Province e Comunità montane, debbano allegare al certificato sul rendiconto della gestione del penultimo esercizio precedente quello di riferimento, una tabella in cui vengono riportati i valori di parametri obiettivi determinati secondo quanto stabilito da un apposito decreto ministeriale, necessari per monitorare adeguatamente quelle situazioni in cui si riscontra una difficoltà di bilancio. In conformità a tali parametri di riferimento, sono considerati come 'strutturalmente' deficitari quegli enti che, presentino almeno la metà dei parametri obiettivi con valori deficitari e quindi palesano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio che non permettono di garantire l'erogazione dei servizi primari indispensabili e che in breve tempo potrebbero sfociare, in un dissesto finanziario vero e proprio.

Il più recente decreto del Ministro dell'interno adottato in materia è quello 18 febbraio 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 55 del 6 marzo 2013, con il quale sono fissati per il triennio 2013/20153 parametri obiettivi, determinati con riferimento a un calcolo di normalità dei dati dei rendiconti dell'ultimo triennio disponibile, nonché chiarite le modalità per la compilazione della relativa tabella.

Per le Amministrazioni provinciali i parametri da considerare sono i seguenti:

1) Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 2,5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese d'investimento);

2) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 50 per cento degli impegni della medesima spesa corrente (al netto del valore pari ai residui attivi da contributi

¹ Cfr. A. R. DE DOMINICIS, *Dissesto degli enti locali. Contenuto, effetti, responsabilità*, Milano, 2000; M. MULAZZANI, *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Padova, 2001; F. ZITO, *Commento agli artt. 242-269 Tuel*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, 791.

e trasferimenti correnti dalla regione nonché da contributi e trasferimenti della regione per funzioni delegate);

3) Volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 38 per cento; tale valore è calcolato al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale per cui il valore di tali contributi va detratto sia al numeratore che al denominatore del parametro;

4) Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 160 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 140 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo rispetto alle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del TuoeI con le modifiche di cui all'articolo 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011 n. 183, a decorrere dall'1 gennaio 2012;

5) Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari;

6) Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti;

7) Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti, anche se non hanno prodotto vincoli a seguito delle disposizioni di cui all'articolo 159 del TuoeI;

8) Ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'articolo 193 del TuoeI con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 443 e 444 della legge 24 dicembre 2012 n. 228 a decorrere dall'1 gennaio 2013; ove sussistano i presupposti di legge per finanziare il riequilibrio in più esercizi finanziari, viene considerato al numeratore del parametro l'intero importo finanziato con misure di alienazione di beni patrimoniali, oltre che di avanzo di amministrazione, anche se destinato a finanziare lo squilibrio nei successivi esercizi finanziari.

Per i comuni i parametri da prendere in considerazione sono i seguenti:

1) Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese d'investimento);

2) Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 380 della legge 24 dicembre 2013 n. 228, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;

3) Ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi e di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 per cento, ad esclusione eventuali residui da risorse a titolo di

fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1 comma 380 della legge 24 dicembre 2013 n. 228, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III ad esclusione degli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;

4) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente;

5) Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti anche se non hanno prodotto vincoli a seguito delle disposizioni di cui all'articolo 159 del TuoeI;

6) volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 40 per cento per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, superiore al 39 per cento per i comuni da 5.000 a 29.999 abitanti e superiore al 38 per cento per i comuni oltre i 29.999 abitanti; tale valore è calcolato al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale per cui il valore di tali contributi va detratto sia al numeratore che al denominatore del parametro;

7) Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del TuoeI con le modifiche di cui di cui all'articolo 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dall'1 gennaio 2012;

8) Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari;

9) Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti;

10) Ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'articolo 193 del TuoeI con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 443 e 444 della legge 24 dicembre 2012 n. 228 a decorrere dall'1 gennaio 2013; ove sussistano i presupposti di legge per finanziare il riequilibrio in più esercizi finanziari, viene considerato al numeratore del parametro l'intero importo finanziato con misure di alienazione di beni patrimoniali, oltre che di avanzo di amministrazione, anche se destinato a finanziare lo squilibrio nei successivi esercizi finanziari.

Infine per le comunità montane i parametri sono i seguenti:

1) Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese d'investimento);

2) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 45 per cento degli impegni della medesima spesa corrente;

3) Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle

spese correnti anche se non hanno prodotto vincoli a seguito delle disposizioni di cui all'articolo 159 del TuoeL;

4) Volume complessivo delle spese di personale rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I e II superiore al 45 per cento; tale valore è calcolato al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale per cui il valore di tali contributi va detratto sia al numeratore che al denominatore del parametro;

5) Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari;

6) Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti;

7) Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 100 per cento rispetto alle entrate correnti desumibili dai titoli I e II, fermo restando il rispetto del limite d'indebitamento di cui all'articolo 204 del TuoeL con le modifiche di cui all'articolo 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011 n. 183, a decorrere dall'1 gennaio 2012;

8) Ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'articolo 193 del TuoeL con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 443 e 444 della legge 24 dicembre 2012 n. 228 a decorrere dall'1 gennaio 2013; ove sussistano i presupposti di legge per finanziare il riequilibrio in più esercizi finanziari, viene considerato al numeratore del parametro l'intero importo finanziato con misure di alienazione di beni patrimoniali, oltre che di avanzo di amministrazione, anche se destinato a finanziare lo squilibrio nei successivi esercizi finanziari.

Le conseguenze della condizione di deficitarietà sono previste nell'articolo 243, del TuoeL, il quale stabilisce che gli enti locali strutturalmente deficitari, sulla base del comma 1, sono soggetti al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, (ora Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, ex articolo 243- *quinquies* del TuoeL, come introdotto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213) istituita presso il Ministero dell'interno, con specifico riferimento alla verifica delle compatibilità finanziarie, mentre in conseguenza del comma 2, sono sottoposti a controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi per verificare, mediante apposita certificazione, che:

a) il costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con i relativi proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36% (a tal fine i costi degli asili nido sono calcolati al 50% del loro ammontare);

b) il costo complessivo della gestione del servizio di acquedotto, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con la relativa tariffa in misura non inferiore all'80%;

c) il costo complessivo della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con la relativa tariffa almeno nella misura prevista dalla legislazione vigente.

Circa la determinazione degli elementi di costo da assumere, il comma 3 del citato articolo 243, specifica che i costi complessivi della gestione dei servizi a domanda individuale e del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani devono comunque comprendere gli oneri diretti ed indiretti di personale, le spese per l'acquisto di beni e servizi, le spese per i trasferimenti e per gli oneri di ammortamento degli impianti e delle attrezzature.

Secondo il successivo comma 7, sono invece sottoposti temporaneamente ai controlli centrali sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale gli enti locali che abbiano deliberato lo stato di

dissesto, per la durata del risanamento: questi ultimi sono inoltre tenuti, per lo stesso periodo, alla presentazione della certificazione di verifica del costo complessivo dei servizi, nonché, per quanto riguarda i servizi a domanda individuale, al rispetto del livello minimo di copertura dei costi di gestione.

La sanzione che l'articolo 243, comma 5, prevede si debba applicare nel caso in cui gli enti locali strutturalmente deficitari non hanno rispettato, pur essendovi obbligati, i livelli minimi di copertura dei costi di gestione dei servizi indicati, è rappresentata dalla perdita dell'1% delle entrate correnti risultanti dal certificato di bilancio di cui all'articolo 161 del penultimo esercizio finanziario precedente a quello in cui viene rilevato il mancato rispetto dei predetti limiti minimi di copertura. Ove non risulti presentato il certificato di bilancio del penultimo anno precedente, si fa riferimento all'ultimo certificato disponibile. La sanzione si applica sulle risorse attribuite dal Ministero dell'interno a titolo di trasferimenti erariali e di federalismo fiscale; in caso d'incapienza l'ente locale è tenuto a versare direttamente all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Tale sanzione non è particolarmente pesante, perché il fine è esclusivamente quello di stimolo verso l'adozione di modelli gestionali ottimali. In tal senso la griglia degli indicatori sembrava utile fornire agli enti elementi di conoscenza della loro situazione finanziaria e della gestione per indirizzare, in caso di condizioni di squilibrio, all'adozione dei necessari interventi e rimedi in sede di predisposizione del nuovo bilancio di previsione, attraverso opportuni provvedimenti idonei ad assicurare l'equilibrio di bilancio e a scongiurare un eventuale stato di dissesto.

Riguardo alla significatività dei parametri di deficitarietà, non può trascurarsi di osservare che le numerose e significative modifiche intervenute nell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, nella gestione dei servizi locali, per i quali si è diffusamente affermata l'esternalizzazione, e nell'assetto della finanza locale, intesa nella sua ampia accezione di trasferimenti erariali e fiscalità locale, ne hanno in qualche caso, attenuato il significato. Peraltro, si è verificato un fenomeno tipico di queste situazioni, riscontrato anche in altri Paesi, ossia la capacità di molti soggetti controllati di adeguarsi alle soglie minime per non incappare nei meccanismi di controllo o sanzionatori. Alcuni adeguamenti sono stati introdotti nei decreti ministeriali che si sono succeduti, ma il circoscritto numero degli enti che incorrono nei controlli rappresenta il sintomo di un'ineludibile necessità di un ripensamento complessivo degli indicatori.

2. Il riequilibrio pluriennale.

2.1. Presupposti del ricorso al riequilibrio

Il legislatore è intervenuto di recente, prevedendo una via alternativa al dissesto, anch'essa eccezionale, uno strumento nuovo per gli enti con gli articoli 243-bis, *ter e quater*, del TuoeI che introducono la nuova procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. La procedura può essere attivata da tutti gli enti locali, comuni e province, prescindendo dalla dimensione demografica. Nella procedura di riequilibrio finanziario scattano (se si richiede l'attivazione del fondo di rotazione) obblighi di assumere provvedimenti pesanti, che ne scoraggiano il ricorso, se non assolutamente necessario. L'articolo 243-bis chiarisce l'ambito di applicazione. Possono ricorrere, con deliberazione consiliare, alla procedura gli enti locali che verificano il sussistere di squilibri strutturali di bilancio in grado di determinare il dissesto, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate. L'ente locale, cioè, durante la gestione, e non necessariamente al momento della verifica degli equilibri si avvede di uno squilibrio strutturale. Deve trattarsi di una patologia grave, quale l'accertata insufficiente attivazione delle entrate previste inidonee, quindi, a finanziare le spese impegnate e da impegnare per la competenza della gestione, oppure uno squilibrio che discende da un risultato di amministrazione approvato non reale, oppure l'accertamento di un avanzo insussistente o di una grave sottostima del disavanzo. In questi casi, nonostante l'evidente prospettiva di dissesto, la

situazione ha ancora margini di recupero, seppur le risorse attivabili con le procedure di cui agli articoli 193 e 194 sono insufficienti e a queste situazioni si rivolge la nuova procedura.

2.2.Modalità del ricorso alla procedura e contenuti del piano.

La procedura di riequilibrio finanziario prevede che il consiglio comunale dell'ente, una volta deliberato il ricorso al riequilibrio, ha sessanta giorni per deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, della durata massima di dieci anni, corredato del parere dell'organo di revisione dei conti. Il piano deve dimostrare come si supera la situazione di grave difficoltà finanziaria. Vi è, infatti, un contenuto minimo del piano, costituito dalle misure correttive assunte, nell'ambito del piano stesso, per risanare la gestione e assicurare il rispetto del patto di stabilità, laddove lo stesso non sia stato precedentemente assicurato nonché dalla ricognizione e quantificazione del disavanzo e dei debiti fuori bilancio che pesano sulla gestione e dall'individuazione e la quantificazione delle risorse per ripristinare l'equilibrio strutturale e il ripiano dei debiti fuori bilancio ed il disavanzo accertati. Il riequilibrio deve essere ripristinato in modo strutturale, cioè il piano deve essere costruito in modo tale che a regime le entrate di competenza finanzino le spese di competenza, abbiano anche un margine di sicurezza per fronteggiare eventuali criticità imprevedibili che dovessero verificarsi e riescano a finanziare l'eventuale esposizione debitoria pregressa accumulatasi. L'ente è altresì tenuto a una ricognizione dei debiti fuori bilancio riconoscibili. Il contenuto minimo del piano prevede altresì che si assicuri (per la durata del piano) la copertura totale del costo del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e dell'acquedotto con i relativi proventi tariffari. L'ente è sottoposto ai controlli centrali in materia di copertura di alcuni servizi, di cui al comma 2 dell'articolo 243. L'ente è altresì tenuto a compiere una revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, al fine di assicurare che non si produca in futuro un nuovo squilibrio, mascherato da residui attivi in realtà insussistenti, che non saranno mai riscossi, o solo molto parzialmente. Occorre altresì rivedere l'esposizione debitoria con il sistema creditizio e l'andamento delle opere pubbliche. Tale attività si rende necessaria per verificare la sussistenza di eventuali economie legate alla mancata realizzazione di opere non essenziali al mantenimento del patrimonio. Si deve altresì verificare la sussistenza dei fondi a destinazione vincolati, eventualmente utilizzati in termini di cassa, atteso che l'esperienza insegna che lo squilibrio della gestione vincolata rappresenta una nota comune nell'esperienza degli enti dissestati e di quelli che comunque riversano in situazioni finanziarie critiche. Altri due aspetti completano il contenuto minimo del piano. Di rilevante importanza appare la revisione della spesa, non solo riferita ai costi della gestione diretta dell'ente, ma anche a quelli che ricadono sul bilancio comunale provenendo dalle società possedute o partecipate. Quest'ultimo aspetto, talora forse sottovalutato, riveste invece grande importanza, specialmente negli enti di maggior dimensione, dove le difficoltà finanziarie trovano fra le loro cause uno scorretto rapporto fra ente e società di riferimento e non è raro il caso degli enti che sottostimano in bilancio gli oneri dei contratti di servizi e, a consuntivo, finanziano le perdite dei relativi servizi riconoscendo debiti fuori bilancio che potevano e dovevano essere evitati, essendo sin dall'inizio ben noto il costo reale dei servizi. Nel piano di riequilibrio deve pertanto essere dimostrato che tutti gli oneri dei contratti trovano copertura nel bilancio e devono essere, di fatto, consolidate le relative scritture contabili, dimostrando che le somme che le società correttamente iscrivono a credito nei confronti dell'ente locale, trovano corrispondente iscrizione fra i debiti di quest'ultimo. L'ultimo punto del nucleo necessario del piano è rappresentato dal fatto che l'ente è sottoposto, per tutta la durata del piano stesso, al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale previsto dal comma 1 dell'articolo 243. Il piano può anche presentare alcune parti che superano il nucleo minimo obbligatorio. L'ente locale può, infatti, prevedere un piano di rateizzazione dei debiti fuori bilancio, della durata massima pari agli anni del piano stesso, convenuto con i creditori. Un altro vantaggio che la procedura assicura è costituito da quanto dispone il comma 4 dell'articolo 243-*bis*.

2.3. Facoltà e deroghe nel corso della procedura.

Nelle situazioni di difficoltà economiche, si assiste spesso all'aggressione da parte dei creditori delle disponibilità di cassa, con provvedimenti esecutivi presso il tesoriere che sottraggono liquidità e accentuano le difficoltà gestionali. Il blocco delle azioni dei creditori, come per il dissesto, è introdotta anche nella procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, laddove si dispone che le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura, fino alla data di approvazione o diniego di approvazione del piano da parte della competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti. Agli enti che deliberano il riequilibrio finanziario pluriennale, sono offerte altre due possibilità derogatorie. La prima consiste nel poter superare i limiti di cui al comma 1 dell'articolo 204 nelle modalità di assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento (limite riferito agli interessi), e la seconda consiste nell'eventuale accesso ad uno specifico Fondo di rotazione.

2.3.1. Il fondo di rotazione.

Quello dell'accesso al fondo di rotazione è un vero e proprio spartiacque della procedura, poiché il legislatore disciplina all'interno di uno stesso corpo di disposizioni due fattispecie sostanzialmente molto lontane fra loro. Se, infatti, non vi è il ricorso al fondo, all'aiuto esterno, la situazione non è logicamente paragonabile a quella nella quale tale aiuto è invece richiesto. Infatti, la disciplina del riequilibrio finanziario pluriennale che si applica agli enti che richiedono l'accesso al Fondo di rotazione è molto più stringente e prevede il trasformarsi in obblighi di molte misure che per gli altri enti del riequilibrio sono solo facoltà. In particolare, in aggiunta al quel nocciolo duro di provvedimenti da assumere obbligatoriamente già illustrato, è previsto che l'accesso al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria agli enti locali è possibile a condizione che l'ente si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o (si legga e) tariffe nella misura massima prevista anche in deroga ai termini di legge, che abbia previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente e che abbia provveduto alla rideterminazione della dotazione organica, ai sensi dell'articolo 259, fermo restando che la dotazione non può essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio. Altre misure sono previste per gli enti che nell'accedere alla procedura di riequilibrio chiedono l'accesso al Fondo di rotazione. In particolare l'ente, a decorrere dall'esercizio finanziario successivo deve ridurre le spese di personale (dirigenziale e non) secondo alcuni parametri fissati dalla lettera a) del citato articolo 243-bis, deve ridurre nel triennio le spese per prestazione di servizi di almeno il dieci per cento e del venticinque per cento quelle per trasferimenti ad altri enti, provenienti da risorse proprie di bilancio. E' anche disposto il blocco dell'indebitamento, fatti salvi i mutui per il finanziamento dei debiti fuori bilancio pregressi, per le fattispecie consentite legate sempre e solo alle spese di investimento. Riepilogando sussistono due procedure, sostanzialmente molto diverse fra loro, una, nella quale l'ente si risolveva con le risorse proprie, sfruttando alcune deroghe alle disposizioni vigenti, e in primo luogo la possibilità di aumento al massimo delle entrate oltre i termini ordinari di legge, e l'altra nella quale l'ente ha bisogno della liquidità proveniente da un fondo di rotazione statale, senza oneri accessori, da scontare e da restituire entro un massimo di dieci anni, con conseguente trasformazione in obblighi di quelle che altrimenti sono mere facoltà.

2.4. Le fasi del procedimento.

Il fulcro della procedura è la Corte dei Conti. E, infatti, il richiamo alla Corte è frequente nella norma sin dall'inizio, laddove si afferma che la sussistenza delle condizioni per le quali si ricorre al riequilibrio finanziario pluriennale può anche evidenziarsi in relazione ad eventuali pronunce della Corte sui bilanci dell'ente. La procedura peraltro non può essere deliberata se la sezione regionale della Corte dei Conti abbia già assegnato un termine per l'adozione dei provvedimenti correttivi,

quando abbia cioè rilevato gravi criticità gestionali, anche riferiti al mancato rispetto delle disposizioni del patto di stabilità. L'ente, una volta deciso il ricorso alla procedura deve trasmettere la relativa deliberazione entro cinque giorni dalla sua esecutività alla competente sezione regionale della Corte dei Conti e al Ministero dell'interno. L'attivazione della procedura produce immediatamente due effetti sospensivi, uno nei confronti della Corte dei Conti, relativamente alla possibilità di attivare la procedura di assegnazione di un termine per le misure correttive, l'altro relativo ai creditori dell'ente, le cui procedure esecutive sono sospese sino alla definizione della procedura stessa. Il consiglio dell'ente ha sessanta giorni per predisporre il piano, redatto secondo le modalità già descritte e con la contestuale adozione delle misure necessarie per ripristinare l'equilibrio di bilancio in modo strutturale. Il piano, che deve essere corredato del parere dell'organo di revisione dei conti, ha la durata massima di 10 anni. La durata è di fondamentale importanza, perché ad essa sono legate molte conseguenze, quali ad esempio la sottoposizione ai controlli centrali, l'obbligo dell'elevazione al massimo dei tributi se si accede al Fondo, le modalità di restituzione del fondo stesso, ecc.. Conformemente a quanto disposto dalle linee guida redatte dalla Corte dei Conti, la deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio è revocabile entro il termine di predisposizione del piano, e cioè entro i sessanta giorni dalla esecutività della prima deliberazione. Una volta redatto e approvato in Consiglio il piano, lo stesso deve essere trasmesso (entro dieci giorni) alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti ed alla Commissione di cui all'articolo 155, ora denominata Commissione per la stabilità degli enti locali. Il piano è istruito da un'apposita sottocommissione della Commissione, formata con rappresentanza paritaria, da rappresentanti del Ministero dell'interno, dell'economia e delle finanze e dell'Anci. L'istruttoria è formulata tenendo conto delle linee guida emanate dalla Corte dei Conti e dei suggerimenti e delle informazioni che preventivamente provengono dalle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, sezioni che ben conoscono la realtà locale degli enti e che possono pertanto da subito offrire un prezioso supporto per l'istruttoria. L'istruttoria può prevedere la richiesta di chiarimenti e documentazione da parte della sottocommissione all'ente locale. In tal caso le linee guida della Corte dei conti opportunamente chiariscono che il termine per l'istruttoria è sospeso. La Commissione nell'istruttoria si avvale di esperti in materia economico finanziaria degli enti locali, che possono essere comandati o distaccati presso il Ministero dell'interno, senza oneri a carico dello Stato e di cinque segretari comunali e provinciali, collocati in disponibilità. L'istruttoria si termina con una relazione redatta dalla sottocommissione, che può essere corredata di allegati, che è trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio, di concerto dal Capo Dipartimento degli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'interno e dal Ragioniere generale dello Stato. La sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, sulla base della relazione ricevuta, provvede, entro trenta giorni dal ricevimento della relazione stessa, a deliberare l'approvazione o il diniego di approvazione del piano, valutandone la complessiva congruità, cioè valutando se le misure adottate consentono di ripristinare una situazione di equilibrio di bilancio strutturale, volendosi con ciò intendersi la capacità delle entrate di finanziare in futuro tutte le spese, nonché nel breve e medio periodo di finanziare e ripianare gli eventuali disavanzi e debiti fuori bilancio accumulatisi prima del ricorso alla procedura. Non può escludersi che il provvedimento contenga prescrizioni o raccomandazioni alle quali l'ente locale dovrà attenersi. Il provvedimento è inviato dalla Corte al Ministero. Alla Corte dei Conti compete, in caso di approvazione del piano, il compito importantissimo di vigilare sulla sua esecuzione, e cioè che per tutta la sua durata siano mantenuti i provvedimenti da assumere obbligatoriamente e che la gestione mantenga in generale correttezza e prudenza, al fine di impedire la caduta nel dissesto finanziario. La competenza del controllo si deve ritenere sia affidata alla sezione regionale competente per territorio che ha emanato il provvedimento sul piano e alla quale l'organo di revisione contabile dell'ente è tenuto a trasmettere ogni semestre una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi ivi fissati, nonché una relazione finale, una volta terminato il piano. La delibera della sezione della Corte dei conti è impugnabile, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei Conti, che si

pronunciano in speciale composizione nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi del secondo comma dell'articolo 103 della Costituzione. Similmente le Sezioni riunite si pronunciano in merito ai ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione. Il ricorso alla procedura non è privo di rischi per l'ente locale. Se, infatti, la stessa può, entro certi limiti temporali, essere revocata, in alcuni casi scattano gravi e automatiche conseguenze per l'ente. Se, infatti, il piano non è presentato entro il termine dei sessanta giorni dall'esecutività della prima deliberazione, si applica il comma 2 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, di un termine non superiore ai venti giorni per la deliberazione del dissesto. Altre ipotesi determinano l'attrazione al dissesto e sono la mancata approvazione del piano (diniego di approvazione), l'accertamento da parte della competente sezione regionale di controllo della Corte del mancato rispetto degli obiettivi intermedi del piano o il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine della durata del piano.

2.5. Funzionamento del Fondo di rotazione.

Il Fondo di rotazione deve essere visto come una sorta di anticipazione di tesoreria, dalla quale si discosta per due aspetti: in primo luogo la restituzione non comporta il pagamento d'interessi passivi, in secondo luogo la restituzione avviene in più anni, in rate di pari importo, suddivise nel numero di anni di durata del piano stesso. L'anticipazione è concessa sul Fondo denominato "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali". Il Fondo è finanziato per ciascun anno in misura variabile, a seconda delle disponibilità del bilancio dello Stato. E' prevista l'emanazione di un decreto del Ministero dell'interno, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per stabilire i criteri per la determinazione dell'importo massimo attribuibile a ciascun ente locale, nonché le modalità della concessione e la restituzione del Fondo stesso per ciascun ente. Il decreto disciplina il Fondo e cioè individua l'importo pro-capite massimo attribuibile ai richiedenti, nell'ambito del tetto massimo fissato per legge in trecento euro per abitante per i comuni e venti euro per le province. E' disposto anche che, nella determinazione del quantum al singolo ente, si tenga conto anche dell'incremento delle entrate proprie (tributarie ed extra tributarie) previsto nel piano, e della riduzione delle spese correnti, sempre nell'ambito del piano. Il Fondo è erogato a seguito di un piano di riparto che è adottato, dal Ministero dell'interno, due volte l'anno, entro il quindici giugno e il quindici novembre, che tiene conto dell'esame delle istanze di accesso, della disponibilità del Fondo stesso e del numero di domande pervenute. Il Fondo si rifinanzia, anno dopo anno, anche sulla base delle quote restituite dagli enti. La concessione dell'anticipazione è disposta dal Ministero dell'interno, previa approvazione del piano da parte della Corte dei Conti, entro 15 giorni dall'adozione del piano di riparto. La restituzione delle rate deve essere prevista nel piano e imputata contabilmente alle accensioni di prestiti. Trattandosi di un finanziamento erogato dallo Stato, non rileva ai fini del patto di stabilità interno. L'anticipazione deve essere restituita dagli enti nel periodo massimo di dieci anni, decorrenti dall'anno successivo a quello in cui viene erogata, con rate semestrali di pari importo entro il termine del 30 aprile e del 30 ottobre di ciascun anno. Si segnala, infine, che, nell'attesa che si concluda il procedimento di approvazione del piano di risanamento da parte della Corte dei conti, la cui istruttoria, presumibilmente, è destinata a durare almeno 6 mesi, è prevista anche "un'anticipazione dell'anticipazione", da erogarsi in minore misura rispetto al massimo concedibile, per consentire pagamenti urgenti la cui mancata soddisfazione possa compromettere il riequilibrio.

3. La procedura di dissesto finanziario

3.1. L'istituto del dissesto

L'istituto del dissesto finanziario, introdotto inizialmente dall'articolo 25 del decreto legge n. 66 del 1989 e più volte integrato e modificato, fino a pervenire all'attuale contenuto del TuoeI, articolo 244 e seguenti, si rivolge a quelle situazioni in cui, nonostante l'esistenza di una normativa per l'effettuazione delle spese, molto stringente, tutta improntata a favorire l'esistenza ed il permanere degli equilibri, l'ente locale si trovi in condizioni finanziarie talmente pessime da impedire il regolare funzionamento dello stesso. Questo corpo normativo ha poi subito diverse modifiche in relazione all'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, ma anche per perfezionarne la funzionalità, sulla base dell'esperienza che si andava maturando, negli anni, nell'applicazione di questo istituto, che, si sottolinea, è riferito esclusivamente a province e comuni, restandone fuori le Comunità Montane.

Le varie modifiche apportate, nel corso degli anni alla procedura del risanamento finanziario degli enti locali, sono state inoltre indirizzate ad avvicinare il dissesto alle procedure concorsuali di natura civilistica, anche se le finalità sono diverse, essendo privilegiata nel fallimento l'esigenza di attuare la parità di trattamento fra i creditori.

Nel caso del dissesto, infatti, la tutela dei creditori dell'Ente, principio non eludibile in assoluto, è comunque temperata dalla necessità di assicurare all'ente locale la continuità di esercizio, indipendentemente dal grave stato di crisi riscontrato. Infatti, gli squilibri economico-finanziari che l'hanno causato non possono comportare la cessazione dell'attività dell'Ente. L'Ente locale non può cessare di esistere, al pari di una semplice impresa privata e, per garantire la continuità amministrativa, la dichiarazione di dissesto crea una frattura tra il passato e il futuro. L'ente divide le sue sorti secondo una doppia configurazione, da un lato la gestione straordinaria della situazione pregressa alla dichiarazione dello stato di dissesto, dall'altra la gestione ordinaria dell'ente che riparte senza il peso di obbligazioni giuridiche debitorie, ma anche senza crediti. Infatti, tutto ciò che concerne il pregresso, compresi i residui attivi e passivi non vincolati, viene estrapolato dal bilancio comunale, o provinciale, e trasferito alla gestione straordinaria della liquidazione, la quale ha competenza relativamente a tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati successivamente, anche con provvedimento giurisdizionale.

In definitiva questa procedura consiste nel bloccare la situazione creditoria e debitoria dell'ente ad una certa data, sottraendola alla responsabilità giuridica dello stesso e affidandone la competenza alla gestione esclusiva ad una commissione esterna all'ente, nonché a far ripartire l'ente libero da alcun vincolo, quindi senza debiti e con un bilancio riequilibrato, grazie all'aumento obbligatorio delle entrate proprie (specie da servizi e tributi), alla riduzione della spesa di personale, alla limitazione dei servizi offerti a solo quelli obbligatori per legge, in modo da impedire il ripetersi di situazioni di difficoltà finanziaria

Mentre la procedura sugli enti strutturalmente deficitari, si apre con la verifica del mancato rispetto dei parametri sopramenzionati e si conclude con la fine dell'assoggettamento ai controlli centrali, una volta che siano state rimosse le cause del deficit o l'adempimento delle pratiche omesse, il percorso degli enti dissestati è molto più complesso e articolato.

3.2 Presupposti per la deliberazione del dissesto finanziario

L'articolo 244 del TuoeI stabilisce i presupposti per la dichiarazione del dissesto, seguendo l'impostazione originariamente stabilita dai decreti legge n. 66/1989, n. 8/1993 e dal decreto legislativo n. 77/1995. Esso prevede che si ha stato di dissesto finanziario se l'ente, comune o provincia, non possa garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, (definiti, originariamente, "primari", nell'articolo 25 del decreto legge n. 66/1989 e divenuti "indispensabili" nel nuovo testo riproposto dall'articolo 21 del decreto legge n. 8/1993), ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non sia stato fatto validamente fronte né con il mezzo ordinario del ripristino del riequilibrio del bilancio (articolo 193), né con lo

straordinario riconoscimento del debito fuori bilancio (articolo 194).

I presupposti di cui si fa menzione nel suddetto articolo 244 che, possono operare anche disgiuntamente, trovano un'ulteriore specificazione nell'ambito del D.P.R. 24 agosto 1993, n. 378 (i cui contenuti vengono ampiamente commentati ed integrati con istruzioni operative nella Circolare Ministero interno, Direzione Centrale della la Finanza Locale, 20 settembre 1993, n. FL 21), che, nonostante il lungo tempo trascorso e le numerose modifiche legislative intervenute, è ancora l'unico regolamento adottato in materia. Il D.P.R., all'articolo 1, comma 2, specifica che "il mancato assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili" ricorre qualora l'ente "pur riducendo tutte le spese relative ai servizi non indispensabili", non è in condizione "di assicurare il pareggio economico del bilancio di competenza", "a causa di elementi strutturali". Questi elementi strutturali devono inoltre essere tali da non essere eliminabili senza "il ricorso alla procedura di dissesto di cui all'articolo 25 del decreto legge n. 66/89.

La situazione d'insolvenza ricorre invece, sempre ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del D.P.R. citato, nel momento in cui l'ente si trova ad avere debiti "liquidi ed esigibili" i quali "non trovino valida copertura finanziaria, con i mezzi di finanziamento autonomi dell'ente, senza compromettere lo svolgimento delle funzioni e dei servizi indispensabili".

La prima delle due condizioni pone il problema di individuare le funzioni e i servizi indispensabili, nonché quello di definire in maniera precisa il contenuto di queste funzioni e di questi servizi, al fine di poterne riscontrare il mancato assolvimento. In realtà essi non possono formare oggetto di un'elencazione tassativa, e in tal senso soccorre anche la giurisprudenza formatasi sull'argomento, giacché il Comune é un ente a fini generali, la cui competenza non può essere circoscritta a funzioni e materie rigidamente elencate, e che può, assumere tutte le iniziative che ritiene di utilità per la popolazione amministrata, sempre che si tratti di attività riconducibili agli interessi della Comunità stessa .

L'uso della locuzione "servizi indispensabili", risale, in tempi recenti, all'articolo 54, comma 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142, che finalizza i trasferimenti statali al finanziamento dei servizi indispensabili , mentre il successivo comma 7, riserva alle entrate fiscali il finanziamento dei servizi "necessari allo sviluppo", e l'integrazione dei contributi erariali che sostengono l'erogazione dei servizi indispensabili.

Il termine è stato poi ripreso dall'articolo 4, comma 1, lettera f, n. 3, della legge delega n. 421/1992, nella quale si stabilivano i criteri direttivi per la disciplina dei trasferimenti statali, che venivano fissati nella misura necessaria a finanziare i "servizi indispensabili" di cui all'articolo 54 della legge n. 142/1990, per le materie di competenza statale, delegate o attribuite all'ente locale stesso, quindi con una definizione più restrittiva. Questo intervento legislativo si è in seguito completato attraverso l'articolo 37 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 che intende "servizi indispensabili" quelli che rappresentano le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e che sono diffusi sul territorio con carattere di uniformità e rinvia a un apposito decreto ministeriale l'identificazione di questi servizi.

Si deve quindi ritenere che l'azione unitaria del legislatore, portata avanti nel contesto complessivo del nuovo ordinamento delle Autonomie locali (al 1990), con la legge 142, la legge delega 421, il decreto legislativo 504 sulla finanza territoriale ed il D.M. 28 maggio 1993, mirasse esclusivamente a creare un legame preciso tra trasferimenti dello Stato e servizi connessi ad una competenza statale o attribuita all'ente locale, che doveva in ogni caso essere esercitata, in virtù dei trasferimenti a tal fine concessi dallo Stato che, in sostanza, ne era il vero responsabile.

Conseguentemente, quest'ultimo sembra essere il motivo che ha spinto il legislatore del dissesto, intervenuto dopo le modifiche ordinamentali del 1990/1992, a non operare un pedissequo richiamo alle disposizioni vigenti ma ricorrere ad un riferimento "a contrario" , laddove il citato articolo 1, comma 2 del D.P.R. n. 378, assume che i servizi indispensabili non si considerano assicurati quando la riduzione delle spese relative ai servizi non indispensabili, non permette di raggiungere e conservare il pareggio economico del bilancio di competenza. Nella circostanza è omesso alcun richiamo al Decreto del Ministro dell'interno 28 maggio 1993, nel quale, ai fini della non

assoggettabilità a esecuzione forzata, s'individuano, attraverso tre elenchi tassativi, i servizi locali indispensabili dei comuni, delle province e delle comunità montane, provvedimento emanato pochi mesi prima del D.P.R. 378/1993, anche se per un'altra specifica situazione. Tale scelta, probabilmente nasce proprio dalla volontà del legislatore di non creare presupposti troppo rigidi ai fini della valutazione del ricorrere di una fattispecie così grave come quella del dissesto finanziario, risultando molto più efficace il generico riferimento ai servizi indispensabili, identificati come quelli non previsti da obblighi di legge o che non siano legati al funzionamento in senso ampio dell'ente, come suggerisce la circolare FL 22/89, al paragrafo 11.1, a commento dell'articolo 25 del decreto legge n. 66/1989, nei quali certamente rientrano anche, ma non solo, quelli riportati nel D.M. 28 maggio 1993.

La seconda condizione di dissesto consiste nello stato d'insolvenza dell'ente, ossia nell'esistenza di crediti liquidi ed esigibili di terzi, cui non sia stato fatto validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con quelle di cui all'articolo 194, per le fattispecie ivi previste. Si tratta pertanto di debiti che devono presentare determinate caratteristiche: deve trattarsi di debiti legittimamente imputabili all'ente, di debiti liquidi ed esigibili, cui non sia stato fatto validamente fronte. L'articolo 1, comma 1, del D.P.R. 1993, n. 378 precisa che deve trattarsi di crediti vantati nei confronti degli enti locali, per i quali non vi sia una valida copertura finanziaria, garantita dai mezzi di finanziamento autonomi dell'ente, senza che questo comporti la compressione dello sviluppo delle funzioni e dei servizi indispensabili. I debiti da prendere in considerazione non sono soltanto quelli da riconoscere o da coprire, ma anche quelli che, pur già riconosciuti e contabilizzati, non sono stati ancora estinti.

Quando ricorrano i descritti presupposti, l'articolo 246 prevede che sia l'organo consiliare ad adottare l'apposita deliberazione, "formale ed esplicita", valutando le cause che hanno determinato il dissesto. All'atto deve essere allegata (quindi non si va oltre l'espressione del parere) una dettagliata relazione dell'organo di revisione che analizza le cause che hanno provocato il dissesto. Pertanto non è richiesto solo un parere ma un coinvolgimento pieno dei revisori, che interviene come un'essenziale componente dell'atto e sostiene, con la doverosa pubblicità, l'azione intrapresa. In pratica trattandosi di una situazione grave e dalle pesanti conseguenze per i cittadini amministrati e per tutti soggetti che sono in relazione professionale, commerciale e imprenditoriale con il comune, l'atto va assunto con modalità canoniche e supportato adeguatamente per dimostrare la fondatezza dei presupposti, a garanzia delle numerose parti coinvolte. La deliberazione dello stato di dissesto è obbligatoria e non è revocabile, in quanto atto che non ammette valutazioni discrezionali.

Nel caso vi siano i presupposti del dissesto e l'amministrazione rimanga inerte, l'articolo 247 prevede il controllo sostitutivo dell'organo regionale di controllo. Questa disposizione, formalmente vigente, però, non è più applicabile, in relazione ai nuovi principi costituzionali contenuti nel titolo V della Costituzione, nel testo modificato dalla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Essendo necessaria una misura sostitutiva, il recente decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale) all'articolo 6, comma 2, ha previsto che, nel caso in cui, dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte dai servizi ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze, comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale, in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e perdurando l'inadempienza, in presenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del Tuel, il Prefetto assegna al Consiglio, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto

e da' corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del TuoeL.

L'entrata in vigore della modifica costituzionale ha avuto un notevole impatto sull'istituto del dissesto finanziario che è ancora oggetto di studio e approfondimento da parte dei competenti uffici del Ministero dell'interno.

In attesa che venga data piena attuazione al nuovo titolo V, l'articolo 31, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003) ha stabilito che in ordine ai principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, sono abrogate le disposizioni del titolo VIII della parte II del TuoeL che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento, ma è garantita l'applicazione delle predette disposizioni per il risanamento degli enti dissestati la cui deliberazione di dissesto è stata adottata prima della data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La riportata garanzia è stata, successivamente, rimossa dall'articolo 4, comma 208, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004) che ha modificato in tal senso il comma 15 dell'articolo 31 citato, con la conseguenza che dal 1 gennaio 2004, nella attesa dell'attuazione del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, non trovano più applicazione le disposizioni del TuoeL che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento degli enti locali dissestati, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento. Nel frattempo sono intervenute varie decisioni del Consiglio di Stato riguardanti la non ammissibilità alla massa passiva dei debiti derivanti da sentenze divenute esecutive dopo la dichiarazione del dissesto, anche se relativi ad atti di gestione antecedenti tale data, creando nuovi problemi al dissesto, atteso che gran parte dei debiti fuori bilancio degli enti dissestati rientrano in tale fattispecie.

La richiamata abrogazione non era coerente con i nuovi principi costituzionali e, pertanto, si è reso indispensabile un successivo intervento legislativo, introdotto con il decreto legge 29 marzo 2004, n. 80, convertito dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, inteso a definire le modalità applicative della disciplina del risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario, nella attesa della completa attuazione del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione.

Più in particolare, l'articolo 5 del citato decreto-legge, valutando correttamente la decorrenza dell'efficacia dei nuovi precetti costituzionali, fissa le conseguenze per le due diverse categorie di enti dissestati che, in pratica, si vengono a creare e chiarisce che per gli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 (8 novembre 2001), continuano ad applicarsi le disposizioni recate dal titolo VIII della parte seconda del TuoeL che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento, mentre per gli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario dopo l'8 novembre 2001 resta la facoltà di contrarre mutui senza oneri a carico dello Stato per finanziare passività relative a spese di investimento, nonché mutui per il ripiano dell'indebitamento di parte corrente, ma limitatamente alla copertura dei debiti maturati entro la suddetta data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. Stabilisce, infine, per l'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, TuoeL, che possono essere inseriti nella massa passiva tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della liquidazione di cui all'articolo 256, comma 11, del medesimo TuoeL.

3.3. Conseguenze della dichiarazione di dissesto.

Le conseguenze che la dichiarazione di dissesto comporta sono numerose, specie per i creditori dell'ente, e sono tutte strumentali dell'operazione di risanamento avviata.

L'articolo 248 sospende il termine per deliberare il bilancio, poiché questo dovrà basarsi sulla manovra di riequilibrio che fa carico all'ente. A tutela del delicato compito dell'organo di liquidazione viene introdotto, altresì il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente e dichiarate estinte le procedure pendenti, salvo l'inserimento in massa passiva di capitale, accessori e spese². Dalla data della deliberazione del dissesto e sino all'approvazione del rendiconto i debiti insoluti e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate, non producono interessi né sono soggetti a rivalutazione automatica.

La norma presenta contenuti indubbiamente forti, e, non a caso, sono stati sollevati dubbi di costituzionalità che, però, possono considerarsi superati in quanto tali principi, sostanzialmente, sono quelli già contenuti nell'articolo 21 del decreto legge n. 8/1993, sui quali è intervenuta più volte la Corte Costituzionale che si è espressa con le Sentenze n. 149 del 14 aprile 1994, n. 155 del 21 aprile 1994 e n. 242 del 16 giugno 1994, nelle quali ha ritenuto infondata la questione, affermando che il blocco della rivalutazione e degli interessi nel corso di una procedura concorsuale trova giustificazione nello specifico delle procedure concorsuali, con lo scopo di impedire un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore e di realizzare il principio della *par condicio creditorum*.

L'articolo 249 pone il divieto, dal momento della deliberazione del dissesto, di contrarre nuovi mutui, con eccezione di quelli previsti all'articolo 255, (a copertura della massa passiva, oggi solo nei ristretti casi ancora consentiti) e dei mutui con oneri a totale carico dello Stato o delle regioni. Il nuovo indebitamento è quindi consentito solo se non porta alcun aggravio al bilancio dell'ente.

L'articolo 250 si fa invece carico di disciplinare le facoltà gestionali durante il periodo che va dalla deliberazione e fino all'approvazione del bilancio riequilibrato, una zona grigia che se non ben gestita può generare negatività incidenti sull'ente risanato. Sostanzialmente è permessa una gestione limitata nell'entità alle grandezze dell'ultimo bilancio approvato, con pagamenti in dodicesimi.

Infine l'articolo 251 impone, per un periodo di almeno 5 anni, l'adeguamento al massimo delle aliquote e delle tariffe delle imposte e tasse locali, ad eccezione della tassa rifiuti solidi urbani. Per questa ultima devono essere applicate misure tariffarie che assicurino complessivamente la copertura integrale dei costi di gestione del servizio, mentre per la copertura dei servizi a domanda

2 Cfr. Cass. civ., sez. I, 27 gennaio 2001, n. 1191: "ai sensi dell'art. 81, comma 2, d.lgs. 25 febbraio 1995 n. 77 – come sostituito dall'art. 21 d.lgs. 11 giugno 1996 n. 336 - dalla data della dichiarazione di dissesto del Comune e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 89 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, mentre nessuna conseguenza si ha per quanto riguarda le azioni di cognizione, le quali possono continuare ad essere promosse da o contro l'ente dissestato, non essendo prevista alcuna perdita della capacità processuale del Comune né alcuna sostituzione dell'organo della procedura agli organi istituzionali dell'ente" (in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 159). Per Consiglio Stato, sez. V, 6 ottobre 2000, n. 5329 "il divieto ex art. 81 d.lgs. 25 febbraio 1995 n. 77 (come novellato dall'art. 21 d.lgs. 11 giugno 1996 n. 336), concernente l'inizio o la prosecuzione di azioni esecutive nei confronti di enti locali di cui sia stato dichiarato il dissesto finanziario, riguarda non solo i debiti dell'ente ricompresi tra quelli di competenza dello speciale organo di liquidazione, ma pure i debiti che devono essere portati a conoscenza di quest'ultimo finché esso non abbia provveduto al riconoscimento, o meno, della loro ammissibilità nella massa passiva, appunto allo scopo d'evitare che la soddisfazione dei creditori dell'ente, a causa del limitato patrimonio di esso, abbia luogo a favore di coloro "*qui primi veniunt*" sulla base di vicende meramente contingibili (per es., il mero caso in cui, per crediti della stessa natura, un giudizio sia passato in giudicato prima di un altro per il semplice effetto della pubblicazione della relativa sentenza, ecc.)" (in *Foro amm.*, 2000, 10). Consiglio Stato, sez. V, 22 settembre 1999, n. 1142 precisa che "ai fini della dichiarazione di dissesto di un Comune, l'attività ricostruttiva della posizione debitoria dell'ente risulta espressione di discrezionalità tecnica (del Consiglio comunale o dell'autorità che vi si sostituisce "*ex lege*"), censurabile avanti al giudice amministrativo per difetto di motivazione o per manifesta illogicità ed incongruità con i dati obiettivi emersi in sede amministrativa (nella specie, il Comune non può esimersi dal tenere in considerazione non solo i debiti e le esposizioni per i quali i terzi lo abbiano convenuto in giudizio, ma pure tutti i debiti esistenti sul piano sostanziale e tali da implicare la responsabilità ex art. 2740 c.c.)". (in *Foro amm.*, 1999, 1749).

individuale, il costo di gestione deve essere garantito nella misura prevista dalle leggi vigenti, quindi non inferiore al 36% (a tal fine i costi degli asili nido sono calcolati al 50% del loro ammontare). Per i servizi produttivi e i canoni patrimoniali, le tariffe devono essere applicate nella misura massima consentita dalle disposizioni vigenti.

Tutte queste limitazioni e imposizioni, trovano una loro sintesi nel precetto contenuto nell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 250, ove si prevede che l'ente applica principi di buona amministrazione al fine di non aggravare la posizione debitoria e mantenere la coerenza con l'ipotesi di bilancio riequilibrato. Esse sono ovviamente mirate alla riuscita del risanamento e trovano fondamento nelle cause del dissesto finanziario che sono riconducibili essenzialmente al disordine contabile e gestionale, alla scarsità di entrate proprie, alle ingenti spese ed al contenzioso. Inoltre mirano a superare anche problematiche politico-gestionali, quale l'aumento dei tributi locali che, per ovvia tradizione è poco gradito agli amministratori e vissuta molto male dai cittadini. Con l'obbligo di legge, la responsabilità politica specifica si affievolisce e non costituisce impedimento all'operazione di massimo utilizzo della leva tributaria, assolutamente necessaria a garantire un reale equilibrio del bilancio, posto che le spese sono, quasi sempre, scarsamente comprimibili.

Sotto altro aspetto, non può sottacersi di richiamare la recente modifica, apportata all'articolo 248, comma 5 del Tuoe, da parte dell'articolo 6, del decreto legislativo n. 149 del 201, in tema di responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco che sono inibiti per dieci anni da cariche elettive, se la Corte dei conti accerti una loro responsabilità per il dissesto. Interessante è anche la possibile estensione delle sanzioni per i componenti degli organi di revisione.

3.4. L'organo straordinario di liquidazione

La notevole casistica trattata dai competenti uffici ministeriali a supporto della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, 280 enti nel solo quadriennio 1989/1993, aveva fatto emergere le difficoltà per gli enti nel rivestire sia il ruolo di titolare della gestione pregressa che quello di gestore dell'ente riportato in equilibrio. Il cumulo delle due situazioni in un solo soggetto, peraltro si prestava anche ad espedienti dilatori ed atteggiamenti disinvolti, a cui più di qualche ente era ricorso. S'impose, conseguentemente una modifica alla procedura, rivelatasi determinante per la migliore riuscita del procedimento di risanamento.

Infatti, con le modifiche apportate dall'articolo 21 del decreto legge n. 8/1993, il legislatore ha scisso il percorso del risanamento in due momenti distinti e in parte paralleli: il primo, l'estinzione delle passività pregresse, viene affidato alla competenza di un organo straordinario mentre, il secondo, che racchiude la gestione ordinaria durante il periodo di risanamento e la predisposizione del bilancio stabilmente riequilibrato, viene conservato alla competenza degli organi istituzionali dell'ente.

L'esigenza di creare questi due ambiti distinti di amministrazione, ma univoci nello scopo ultimo, è derivata dalla necessità di facilitare la rapidità del risanamento strutturale della gestione e del bilancio, sottraendo agli amministratori il gravoso onere costituito dall'impegno di gestire l'estinzione delle passività. Appare evidente che tale attività risulta, infatti, piuttosto difficoltosa nei rapporti a livello locale, e confliggente con la contemporanea necessità di dedicarsi alla riorganizzazione dell'ente.

L'articolo 252 prevede che l'organo straordinario di liquidazione sia costituito da tre componenti, eccetto che per i comuni fino a 5.000 abitanti, dove il Commissario è unico, per evidenti questioni di economicità.

I commissari sono scelti tra i funzionari, dotati di idonea esperienza in campo finanziario e contabile, in servizio o in quiescenza degli uffici centrali e locali del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e delle Finanze e di altre amministrazioni dello Stato, tra i segretari e ragionieri comunali e provinciali particolarmente esperti, tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, dei commercialisti e dei ragionieri, tra i magistrati a riposo della Corte dei Conti, della

magistratura ordinaria e del Consiglio di Stato. La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno.

Il ruolo riconosciuto al commissario liquidatore è molto delicato e oneroso: a lui compete, nei limiti delle risorse che riuscirà a recuperare, chiudere anni di gestione contraddistinti da errori burocratici, amministrativi e politici, con interventi risolutivi che non generino strascichi sull'ente rimesso in bonis. Per esercitare al meglio la funzione, all'organo della liquidazione sono richieste specifiche conoscenze in diversi campi. Di conseguenza la scelta dello stesso è legata dalla particolarità della contingenza, poiché il Comune e la Provincia non sono un'azienda privata ed hanno come fine istituzionale la cura degli interessi pubblici. Per questo motivo, la massima parte dei commissari liquidatori è scelta tra i funzionari dei Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze e tra i segretari comunali, tutte categorie caratterizzate non solo da una specifica professionalità, ma dotate anche di una particolare sensibilità istituzionale.

L'organo straordinario di liquidazione, esercita la propria competenza sui fatti e atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato. Schematicamente, deve provvedere a rilevare la massa passiva, acquisire e gestire i mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, anche mediante alienazione dei beni patrimoniali ed a liquidare e pagare la massa passiva.

Per esercitare compiutamente le proprie funzioni, l'organo di liquidazione gode di poteri di auto organizzazione, riconosciuti dall'articolo 253 del Tuel, tra cui il diritto di accesso a tutti gli atti dell'ente locale e di impiego del personale e dei mezzi operativi, a tal fine può anche retribuire eventuali prestazioni straordinarie rese dal personale dell'ente sino ad un massimo di 30 ore complessive mensili, oppure, laddove siano assenti le professionalità necessarie, assumere professionisti o funzionari pubblici con contratti di lavoro a tempo determinato, della durata massima di un anno, facendo gravare l'onere sulla liquidazione; può emanare direttive burocratiche, avvalersi di consulenze esterne ed acquisire attrezzature che al termine dell'attività di ripiano dei debiti entreranno a far parte del patrimonio dell'ente.

L'organo della liquidazione, la struttura burocratica e politica, sono i diversi elementi, che separati nella funzione, ma uniti nello scopo ultimo, concorrono all'esito positivo del procedimento di risanamento finanziario dell'ente. Pertanto il collegamento e la collaborazione tra loro diventano basilare per la riuscita di tutta l'operazione. Infatti, si è dovuto constatare che laddove è mancata la collaborazione fra le diverse componenti si sono registrati notevoli ritardi nella predisposizione del piano di rilevazione delle passività pregresse e conseguentemente nel pagamento dei debiti. Questo spiega come mai il legislatore abbia puntualmente stabilito le modalità di collaborazione fra i due soggetti, arrivando a prevedere, all'articolo 4, comma 8, del regolamento applicativo, che delle relative omissioni gli amministratori, il segretario ed i dipendenti dell'ente locale assumono responsabilità personale.

Il compenso spettante al commissario, o ai componenti della commissione di liquidazione, è stabilito con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica (quello in vigore è stato emanato il 9 novembre 1995). Esso prevede, un minimo comunque garantito, al quale si aggiunge un compenso, in relazione alla situazione demografica dell'ente, al numero dei creditori e al valore dei debiti liquidati. Sono inoltre riconosciuti agli organi della liquidazione i rimborsi di spesa che le leggi vigenti prevedono per i dirigenti dello Stato.

3.5. Compiti dell'organo straordinario di liquidazione

All'organo straordinario della liquidazione compete, essenzialmente la determinazione della massa passiva e di quella attiva, la riscossione dei crediti ed il conseguente pagamento dei debiti³.

³ *Amplius* R. RIZZI, *Attività dell'organo straordinario di liquidazione*, in F. CARINGELLA, A.

Allo stesso sono assegnati, ex articolo 254, 180 giorni dall'insediamento per accertare la massa passiva e predisporre un piano di rilevazione. Al fine di facilitare l'emersione di tutte le eventuali passività esistenti, e poter procedere alla loro valutazione per l'ammissibilità alla massa passiva, è prevista una particolare pubblicità attraverso comunicazioni, non solo all'albo pretorio ma anche tramite la stampa locale e nazionale. Con la stessa s'invita chiunque ritenga di averne diritto a presentare, entro un termine perentorio, la domanda in carta libera, corredata da idonea documentazione, che dimostri la sussistenza del debito dell'ente, il relativo importo ed eventuali cause di prelazione, ai fini dell'inserimento nel piano di rilevazione. La circolare ministeriale n. FL 28/1997 ha chiarito che per idonea dimostrazione si deve intendere, la fornitura di prove che attestino la sussistenza di alcuni caratteri sostanziali del debito, quali la certezza, la liquidità e l'esigibilità. Questo è solo un ulteriore mezzo per formare la massa passiva di cui dispone l'organo di liquidazione, in aggiunta a quello ordinario di acquisire dagli uffici le diverse situazioni di sofferenza. In entrambi i casi può richiedere ai responsabili dei servizi un'attestazione dalla quale risulti che la prestazione è stata effettivamente resa e che la stessa rientra nell'ambito dell'espletamento delle pubbliche funzioni e dei servizi di competenza dell'ente locale. Ulteriore attestazione deve essere resa al fine di dare atto che non è avvenuto, neppure parzialmente, il pagamento del corrispettivo e che il debito non è caduto in prescrizione al momento della dichiarazione del dissesto. Con queste modalità l'organo di liquidazione acquisisce i presupposti per ammettere i debiti alla massa passiva e approvare il piano di rilevazione.

I creditori (in quel momento solo presunti) non ammessi, possono attualmente far valere le proprie ragioni mediante ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale, oppure attraverso un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, mentre, fino all'abrogazione dell'articolo 254, comma 6, potevano esperire un preventivo ricorso al Ministero dell'interno, nei confronti del mancato o parziale inserimento dei presunti crediti nel piano di rilevazione della massa passiva da parte dell'organo straordinario di liquidazione,

Per i debiti non ammessi, l'articolo 257 stabilisce che siano posti a carico dei soggetti ritenuti responsabili e che spetta al Consiglio dell'ente, l'individuazione dei responsabili di tali debiti, dandone comunicazione ai soggetti medesimi e ai relativi creditori.

I debiti che possono essere inseriti nella massa passiva sono quelli di bilancio e fuori bilancio di cui all'articolo 194, verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e quelli derivanti dalle procedure esecutive estinte, ai sensi dell'articolo 248, comma 2 e da transazioni compiute dall'organo straordinario di liquidazione, il quale, come previsto dal comma 7 dell'articolo 254, deve impegnarsi nella composizione bonaria di tutte le vertenze esistenti presso l'ente. I debiti di bilancio sono inclusi nel piano di rilevazione sulla base dei residui rideterminati risultanti, alla chiusura dell'esercizio precedente a quello di dichiarazione del dissesto, dal conto consuntivo o dal verbale di chiusura dell'esercizio stesso, se il termine per l'approvazione del conto consuntivo non è ancora scaduto. Al riguardo, l'articolo 5 del decreto legge 29 marzo 2004, n. 80, convertito dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del Tuoe, precisa che possono essere inseriti nella massa passiva tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre a quella di approvazione del rendiconto della liquidazione di cui all'articolo 256, comma 11 del medesimo Tuoe.

Appare utile specificare che lo squilibrio della gestione vincolata, costituito dalla differenza in termini di cassa tra residui attivi e fondo di cassa delle partite con vincolo di destinazione e residui passivi della stessa specie non è da ricomprendere fra i debiti fuori bilancio⁴. Conseguentemente lo stesso deve essere risanato ricostituendo la liquidità di cassa a suo tempo utilizzata per altre finalità. Infine rientrano nella massa passiva anche gli oneri derivanti dalla procedura del dissesto, ossia gli

GIUNCATO, F. ROMANO, a cura di, *L'ordinamento degli enti locali*, Milano, 2007, 1295.

⁴ Cfr. Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Regione Sardegna Deliberazioni n 6/2004 e n 4/2006

oneri connessi all'attività svolta dall'organo straordinario della liquidazione e i suoi compensi, nonché le spese della gestione straordinaria. I compensi dell'organo commissariale godono anche di un diritto di prelazione nei confronti degli altri crediti, ai sensi dell'articolo. 4, comma 7, del D.P.R. 378/1993.

La procedura del dissesto, ed in particolare la formazione della massa attiva, specie per gli enti che lo abbiano deliberato dopo l'8 novembre 2001, ha particolarmente risentito dei nuovi principi costituzionali introdotti con la più volte richiamata modifica del Titolo V. Particolari conseguenze sono state generate dal divieto previsto a carico di regioni, province, comuni e città metropolitane di ricorso all'indebitamento per coprire spese che non siano d'investimento (Costituzione, articolo 120, ultimo comma), che ha fatto venire meno la principale risorsa che alimentava la massa attiva, il mutuo finanziato dallo Stato, previsto dall'articolo 255, comma 2, non più concedibile.

D conseguenza, la massa attiva, destinata alla copertura della massa passiva come precedentemente definita, può essere così composta:

- a) fondo di cassa disponibile al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, risultante dal conto consuntivo, oppure dal verbale di chiusura approvato dall'ente; esso rappresenta l'insieme dei mezzi monetari di cui dispone l'ente alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui viene deliberato il dissesto;
- b) residui risultanti dalla revisione straordinaria effettuata dall'ente, nonché quelli derivanti da entrate tributarie, comprese quelle per le quali non siano stati predisposti i ruoli o i titoli di entrata;
- c) quote residue di mutui, non concessi dalla Cassa depositi e prestiti, disponibili grazie ad economie accertate sulle spese preventivate;
- d) proventi derivanti dall'alienazione di beni del patrimonio disponibile dell'ente. Circa tale categoria si evidenzia che l'articolo 6 del D.P.R. n. 378/1993 fa rientrare nella massa attiva sia il ricavato della vendita di beni mobili, non strettamente indispensabili per il disimpegno dei servizi d'istituto, sia il ricavato della vendita di beni immobili disponibili. L'individuazione del patrimonio disponibile da alienare è fatta sulla base dell'inventario dei beni dell'ente, di qualsiasi atto o scrittura patrimoniale, delle risultanze del catasto o di altri pubblici uffici, nonché di ogni altra risultanza scritta o verbale. Spetta all'organo straordinario della liquidazione provvedere all'individuazione dei beni da alienare, prenderli in consegna e curarne la conservazione. Ai fini dell'accertamento dell'entrata da inserire nella massa attiva, l'organo liquidatore dispone la stima del bene da alienare al prezzo di mercato; la stima è eseguita dai tecnici dell'ente oppure da liberi professionisti. La vendita dei beni, che può avvenire solo dopo l'approvazione ministeriale del piano d'estinzione, è effettuata secondo modalità di vendita decise dall'organo della liquidazione tra quelle previste dalle norme vigenti in materia. Ai fini dell'alienazione dei beni immobili possono essere affidati incarichi a società d'intermediazione immobiliare, anche appositamente costituite. E' data in ogni caso la facoltà all'ente di evitare la vendita del patrimonio o di una sua parte, a condizione che metta a disposizione della massa attiva risorse finanziarie rese liquide, anche provenienti dalla contrazione di un mutuo, con oneri interamente a proprio carico, il cui ammontare deve essere pari al valore stimato di realizzo dei beni;
- e) eventuali somme assegnate dal Ministro dell'interno o ricavate a seguito delle misure straordinarie stabilite per il pagamento integrale della massa passiva, anche in deroga alle norme vigenti ma senza imputare oneri a carico dello Stato;
- f) quota di avanzo di amministrazione non vincolato eventualmente destinato dall'ente;
- g) interessi attivi maturati sul conto bancario di cassa della gestione di liquidazione.

Ulteriore elemento, purtroppo occasionale, di alimentazione della massa attiva è l'attribuzione di contributi, una tantum, da parte dello Stato.

Dopo una prima assegnazione prevista per il triennio 2004-2006 dall'articolo 4, comma 208, della legge 30 dicembre 2003, n. 350, di importo modesto, 600.000 euro annui, destinati ai 5 comuni che avevano deliberato il dissesto dopo l'8 novembre 2001 ed il 31 dicembre 2003 ed un contributo di 4

milioni annui per gli esercizi finanziari 2006, 2007 e 2008, ex articolo 4 della legge regione Sicilia 8/2006, per tre enti siciliani che hanno dichiarato il dissesto entro il 31 dicembre 2005, più rilevante è stato, successivamente l'intervento, pari a 150 milioni di euro, (poi ridotto a 140 milioni di euro) previsto dall'articolo 24 del decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159 per gli 11 comuni che hanno deliberato il dissesto successivamente al 31 dicembre 2002 e fino alla data di entrata in vigore del decreto stesso (3 ottobre 2007) che ha messo a disposizione delle masse passive di quei comuni dissestati 140 milioni di euro. A tali interventi se ne aggiungono altri due di limitata portata, previsti, rispettivamente dall'articolo 40 comma 3-*bis* del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, con 5 milioni di euro per tre comuni che hanno deliberato il dissesto tra il 30 giugno 2001 e il 31 dicembre 2002, nonché l'articolo 14, comma 14-*ter* del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 che assegna 2 milioni di euro per i comuni dissestati nella provincia dell'Aquila. Da ultimo e in misura più rilevante, non per gli importi in gioco, orientativamente 25 milioni di euro, ma per la durata triennale che ne amplifica gli effetti, è intervenuta la disposizione l'articolo 3-*bis* del decreto legge n.174 del 2012, introdotto dalla legge di conversione n. 213 del 2012 in base al quale le economie registrate su alcuni capitoli di spesa destinati agli enti locali negli anni 2012, 2013 e 2014, sono destinate all'incremento della massa attiva della gestione liquidatoria dei 37 comuni dissestati tra il 4 ottobre 2007, al 10 ottobre 2012. Pertanto, in misura diversa, ma talvolta risolutiva ai fini di chiudere positivamente il dissesto, sono ben 57 gli enti che hanno deliberato questa forma di risanamento tra l'8 novembre 2001 e il 10 ottobre 2012, e che hanno potuto fruire di un sostegno erariale o regionale per l'estinzione del debito.

L'articolo 255, comma 12, infine, mette la massa attiva al riparo da interventi pregiudiziali di terzi, sancendo che sulla stessa non sono ammessi sequestri o procedure esecutive e che le procedure esecutive eventualmente intraprese non determinano vincoli sulle somme.

La formazione della massa attiva deve essere attentamente curata da parte dell'organo di liquidazione, cui compete la verifica puntuale dei residui attivi, che devono essere oggetto di revisione straordinaria da parte dell'ente; predisporre efficacemente e immediatamente l'accertamento delle entrate tributarie; attivare concretamente la vendita del patrimonio disponibile, nonché richiedere all'ente la destinazione degli avanzi di amministrazione e di ogni altra possibile fonte di bilancio.

3.6. L'attività di liquidazione

Le modifiche normative che si sono succedute hanno inciso anche sui dissesti già in atto per i quali erano già iniziate le procedure della liquidazione. E' stata necessaria, quindi, anche la previsione di norme transitorie per regolare le diverse situazioni in cui si sono venuti a trovare gli enti per i quali erano già stati nominati gli organi della liquidazione straordinaria prima dell'entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 342 del 1997 e che non avevano completato il risanamento. In tal modo si è data la possibilità agli organi della liquidazione di applicare in modo uniforme, secondo i criteri ricavabili dall'articolo 18, introdotto dal decreto legislativo 342/1997, modificato dall'articolo 12 del successivo decreto legislativo 410/1998, i nuovi istituti giuridici e principi, dettati per la liquidazione straordinaria.

Attualmente, la gestione di liquidazione viene curata attraverso una procedura ordinaria o, in subordine, ricorrendo ad una procedura semplificata. Quest'ultima è quella adottata con maggior frequenza.

Per quanto riguarda la procedura ordinaria, dopo il definitivo accertamento della massa passiva e dei mezzi finanziari disponibili, l'organo della liquidazione predispone un piano di rilevazione tenendo conto che, secondo quanto disposto dall'articolo 6 del D.P.R. n. 378/1993, come modificato dall'articolo 120 del D.Lgs. n. 77/1995, dalla massa attiva devono essere detratti gli oneri della liquidazione ed i debiti finanziati con entrate vincolate, ripartendo poi la parte rimanente tra i creditori, con soddisfazione prioritaria di quelli assistiti da privilegio, pegno, ipoteca o altre

cause di prelazione previste dalla legge. Il piano acquista esecutività con il deposito presso il Ministero dell'interno ed è integrato con un elenco delle passività non inserite nel piano stesso. A seguito di tale adempimento l'organo della liquidazione provvede all'erogazione d'acconti in misura proporzionale uguale per tutte le passività inserite nel piano di rilevazione.

Successivamente all'erogazione del primo acconto, utilizzando le disponibilità nuove e residue, possono essere disposti ulteriori acconti per le passività inserite nel piano di rilevazione e per quelle accertate successivamente.

Definito l'accertamento della massa passiva e dei mezzi finanziari disponibili, l'organo di liquidazione, nel termine massimo di 24 mesi dall'insediamento, predispose il piano di estinzione delle passività, includendo le passività accertate successivamente all'esecutività del piano di rilevazione dei debiti e solo dopo l'approvazione da parte del Ministro dell'interno di detto documento giuridico-contabile provvede alla liquidazione ed al pagamento delle residue passività, sino alla concorrenza della massa attiva realizzata.

Nel caso in cui la massa attiva sia superiore a quella passiva, la relativa economia deve essere restituita all'ente, se questi ha destinato alla liquidazione proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio disponibile e quote degli avanzi di amministrazione non vincolati, ovvero deve essere restituita allo Stato o accantonata in apposito conto vincolato se il dissesto viene chiuso in presenza di debiti soggetti a contenzioso.

Laddove la massa attiva risulti insufficiente a coprire quella passiva, non interviene l'estinzione delle passività residue ed i creditori rimasti parzialmente insoddisfatti potranno, limitatamente al residuo credito, cercare di soddisfarsi dall'ente quando questi tornerà in bonis, ma dovranno confrontarsi con tutti gli impedimenti previsti dall'articolo 159 del TuoeL, per le esecuzioni nei confronti degli enti locali.

La procedura semplificata è tra le novità più importanti e di maggior efficacia rilevabili dal TuoeL, il quale all'articolo 258 prevede un istituto analogo a quello del concordato preventivo privatistico, conferendo all'organo straordinario di liquidazione la facoltà di definire transattivamente le pretese creditorie, offrendo in pagamento una somma variabile tra il 40 ed il 60 per cento dell'intero debito. Il procedimento è così articolato. Preventivamente, l'organo straordinario di liquidazione, valutato l'importo complessivo di tutti i debiti censiti, può proporre l'adozione della modalità semplificata di liquidazione all'ente locale dissestato il quale, nel caso di accettazione, è tenuto a mettere a disposizione della liquidazione le risorse necessarie a garantire il pagamento delle transazioni nella percentuale consentita dalla norma.

A tal fine, propone, individualmente ai creditori, compresi quelli che vantano crediti privilegiati, fatta eccezione per i debiti riguardanti le retribuzioni per prestazioni di lavoro subordinato che sono liquidate per intero, la transazione da accettare, entro un termine prefissato. Ricevuta l'accettazione, provvede al pagamento nei trenta giorni successivi, decorrenti dalla conoscenza dell'accettazione, e contestualmente accantona almeno l'importo del 50 per cento dei debiti per i quali non sia stata accettata la transazione. Detto accantonamento è elevato al 100 per cento per i debiti assistiti da privilegio. Il creditore, accettando la transazione, ha la certezza di ricevere il pagamento di quanto pattuito in tempi brevi, uscendo così dalla procedura della liquidazione straordinaria, che dovrebbe pertanto risultare alleggerita.

Detta procedura ha trovato applicazione quasi integralmente, anche agli enti per i quali la modalità semplificata sia stata attuata in base al novellato articolo 18 del decreto legislativo 15 settembre 1997, n. 342 che detta disposizioni transitorie tra la vecchia e la nuova disciplina sul risanamento degli enti locali dissestati.

In caso di presenza d'ulteriori debiti non già inseriti nella prima transazione, è prevista anche la possibilità di procedere ad una ulteriore semplificata se l'ente è disposto a cedere alla liquidazione ulteriori risorse.

Il ricorso alla procedura semplificata è oramai prevalente, giacché consegue notevoli risparmi e risolve rapidamente problematiche che diversamente sarebbero destinate a trascinarsi per anni e peraltro solleva l'ente dal peso degli interessi e delle rivalutazioni monetarie che, dopo il rendiconto

finale, i creditori, se non ne hanno rilasciata espressa rinuncia, possono ancora richiedere nei modi consentiti, quindi anche aggredendo direttamente le casse comunali.

3.7. Attività dell'ente per il risanamento finanziario. L'obiettivo della gestione stabilmente riequilibrata

Nell'ambito della complessa procedura del risanamento finanziario di comuni e province, all'ente, privato del problema dei debiti e della riscossione dei crediti, compete occuparsi della gestione corrente sulla base di un bilancio risanato che deve possedere tutti i requisiti di una reale stabilità ed equilibrio finanziario. Infatti, l'ente deve attivare una nuova gestione realmente riequilibrata, dimostrata attraverso la redazione di un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, che evidenzia l'avvenuta eliminazione di tutte le cause strutturali che hanno determinato la situazione del dissesto. A seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, gli enti che dichiarano il dissesto dopo la data dell' 8 novembre 2001, non potendo più beneficiare dei mutui con oneri a carico dello Stato per il risanamento, devono preoccuparsi anche di reperire le risorse da destinare al finanziamento della situazione debitoria pregressa, che, in definitiva, è posta interamente a loro carico, salvi gli interventi occasionali a favore delle masse attive richiamati in precedenza.

L'attuale disciplina dell'ipotesi di bilancio, contenuta nelle disposizioni del decreto legislativo n. 267/2000, titolo VIII, Capo IV, mantiene sostanzialmente l'originaria impostazione.

Entro il termine di tre mesi dalla data d'emanazione del D.P.R. di nomina dell'Organo straordinario di liquidazione, secondo quanto previsto dall'articolo 259 del Tuoe, il Consiglio dell'ente è tenuto a deliberare e presentare al Ministro dell'interno, una ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato.

L'ipotesi di bilancio deve riferirsi all'esercizio finanziario successivo a quello nel corso del quale è stato dichiarato il dissesto qualora, per tale anno, sia stato validamente approvato il bilancio di previsione. Ove sia stato già approvato il bilancio di previsione per l'esercizio successivo, la relativa deliberazione deve essere revocata.

Nel caso in cui, invece, alla data della dichiarazione del dissesto, non sia stato ancora validamente approvato il bilancio di previsione per l'esercizio in corso, l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato dovrà riferirsi all'esercizio finanziario in corso. In tal caso, a seguito della dichiarazione del dissesto, e sino all'emanazione del decreto d'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio.

L'esatta individuazione dell'esercizio finanziario di riferimento dell'ipotesi di bilancio, risulta molto importante essendo questo il termine di riferimento per la definizione delle competenze attribuite all'organo straordinario della liquidazione, che, come noto, si riferiscono ai fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Dall'anno dell'ipotesi di bilancio decorre, inoltre, il periodo di cinque anni di durata del risanamento dell'ente dissestato, fissato dall'articolo 265, comma 1, del Tuoe.

L'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, deve essere redatta sulla base dei modelli del bilancio di previsione, nel rispetto degli stessi principi e corredata dagli stessi allegati previsti per il bilancio di previsione e deve poter dimostrare che la manovra adottata sul fronte delle entrate e su quello delle spese, realizza un effettivo riequilibrio del bilancio ed in tal senso deve superare la valutazione ministeriale.

Sulla base dell'ipotesi definitivamente approvata con decreto ministeriale, l'ente dovrà poi approvare formalmente il bilancio di previsione.

L'ipotesi di bilancio basa il riequilibrio principalmente sull'attivazione di entrate proprie e la riduzione delle spese correnti. Qualche altro fattore di consolidamento finanziario della gestione, gli enti i cui trasferimenti erariali siano sottomedie, richiedono, con la presentazione dell'ipotesi di bilancio, ai sensi dell'articolo 259, comma 4, l'adeguamento dei contributi statali alla media. Detti enti sono, quindi, autorizzati a prevedere nell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, il

contributo erariale per l'allineamento alla media, calcolato con le modalità previste dal citato articolo 259, comma 4 .

Le misure indirizzate all'attivazione delle entrate proprie che l'ente dissestato è obbligato ad adottare, sono quelle riportate all'articolo 251.

A tal fine, nella prima seduta successiva alla dichiarazione del dissesto e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla data d'esecutività della delibera di dichiarazione del dissesto, il Consiglio dell'ente è tenuto a deliberare, relativamente alle imposte e tasse locali di propria spettanza, le aliquote e le tariffe di base nella misura massima consentita. Dai tributi di propria spettanza è esclusa la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, per la quale è prevista la determinazione delle tariffe con provvedimento da adottare annualmente sulla base dei costi di gestione del servizio.

Fermo restando l'obbligo di deliberare, per i tributi di propria spettanza, le tariffe o aliquote di base nella misura massima, l'ente può applicare, secondo le proprie competenze e nei limiti stabiliti dalla legge, eventuali maggiorazioni, riduzioni, graduazioni e agevolazioni previste dalle disposizioni vigenti. La delibera di determinazione delle tariffe e aliquote che si riferiscono ai tributi non è revocabile ed ha efficacia per tutto il periodo di durata del risanamento.

Durante tutto il periodo di durata del risanamento l'ente è, inoltre, tenuto a deliberare, per eventuali imposte e tasse d'istituzione successiva alla deliberazione del dissesto, le aliquote e le tariffe di base nella misura massima consentita.

Entro lo stesso termine di trenta giorni dalla deliberazione del dissesto, l'Ente deve adottare, per l'anno cui si riferisce l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, le delibere relative:

- alla determinazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in misura tale da assicurare complessivamente la copertura integrale dei costi di gestione del servizio;
- alla determinazione delle tariffe relative al servizio acquedotto, in modo da assicurare la copertura del costo complessivo di gestione, con la relativa tariffa, in misura non inferiore all'80 per cento, come previsto dall'articolo 243, comma 2, TuoeI;
- alla determinazione dei canoni dei servizi di fognatura e depurazione, nella misura massima consentita dalle disposizioni vigenti;
- alla determinazione delle tariffe di altri servizi produttivi, nella misura massima consentita dalle disposizioni vigenti;
- alla determinazione dei canoni patrimoniali, nella misura massima consentita dalle disposizioni vigenti;
- alla determinazione delle tariffe per i servizi a domanda individuale, in modo da assicurare la copertura del costo complessivo di gestione, con i proventi tariffari e con i contributi finalizzati, almeno nella misura del 36%, come previsto dall'articolo 243, comma 2, ;
- alla determinazione dei servizi di segreteria di cui all'articolo 10, comma 10 del D.L. n. 8/93, in modo da garantire che, per ciascuna categoria, sia previsto, per almeno uno degli atti nelle stesse ricomprese, l'applicazione del livello massimo.

Per tutto il periodo di durata del risanamento sussiste l'obbligo di determinare le tariffe della tassa smaltimento rifiuti solidi urbani, dei servizi produttivi e dei servizi a domanda individuale, con gli stessi obblighi di copertura previsti per l'anno dell'ipotesi di bilancio, sulla base dei costi di gestione dei rispettivi servizi previsti per l'esercizio di riferimento, nonché i canoni patrimoniali nella misura massima prevista dalla legge. Le relative delibere, per gli anni successivi al primo, devono essere adottate nei termini ordinari fissati dalla normativa vigente.

Le delibere di determinazione delle aliquote, tariffe o contributi, relative alle entrate tributarie ed extratributarie, adottate ai sensi dei commi 1, 3 e 5 del citato articolo 251, devono essere comunicate al Ministero dell'interno entro 30 giorni dalla data di adozione; la mancata adozione

comporta la sospensione dei trasferimenti erariali. La manovra d'attivazione delle entrate proprie non può limitarsi solo alla determinazione delle tariffe, aliquote, diritti e canoni nella misura massima di legge, ma deve riferirsi anche alle successive fasi dell'entrata, d'accertamento e riscossione. L'ente, infatti, a norma dell'articolo 259, comma 3, deve riorganizzare i servizi di acquisizione delle entrate, adottando i relativi provvedimenti, al fine di eliminare l'evasione contributiva e di assicurare il reale accertamento e l'effettiva riscossione delle entrate previste.

L'ente è tenuto a compiere una rigorosa rivisitazione delle spese correnti, procedendo preliminarmente alla riorganizzazione dei servizi con criteri di efficienza, eliminando sprechi, inefficienze e diseconomie. Pertanto, deve rivedere le dotazioni finanziarie normalmente stanziare, eliminando o, quantomeno riducendo, ogni previsione di spesa che non abbia per fine l'esercizio di servizi pubblici indispensabili, nello stesso tempo dovrà poi verificare accuratamente la situazione economico-finanziaria degli enti partecipati, istituzioni e organismi dipendenti, nonché delle aziende speciali, ed adottare i provvedimenti necessari per l'eventuale risanamento, nel rispetto della specifica normativa in materia.

Anche le spese di personale sono oggetto di particolare valutazione critica. Sussiste, infatti, l'obbligo di rideterminare la dotazione organica, dichiarando in eccesso e collocando in disponibilità il personale comunque in servizio che risulti in soprannumero rispetto al rapporto medio dipendenti/popolazione, fermo restando l'obbligo di accertare le compatibilità di queste spese con le risorse di bilancio. L'altro obbligo in materia di spesa di personale è quello di ridurre la spesa per il personale a tempo determinato a non oltre il 50% della spesa media sostenuta a tale titolo per l'ultimo triennio antecedente l'anno cui l'ipotesi si riferisce.

L'osservanza di questi vincoli e prescrizioni non esonera dalla scrupolosa osservanza delle disposizioni vigenti in materia di spesa, valide per tutti gli enti locali.

Nella redazione dell'ipotesi di bilancio l'ente dovrà, inoltre, avere riguardo alle risorse da destinare al risanamento finanziario, che, come detto più volte in precedenza, per i comuni che deliberano il dissesto dopo l'entrata in vigore della Legge Costituzionale n. 3/2001, è posto interamente a loro carico. E', quindi, indispensabile⁵ che, già nella fase della predisposizione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, sia valutata adeguatamente le modalità del reperimento delle risorse, ordinarie o straordinarie, da destinare al risanamento, anche prevedendo, già per l'esercizio di riferimento dell'ipotesi, eventuali economie da trasferire all'O.S.L. , o individuando gli eventuali beni patrimoniali non indispensabili da alienare o verificando la capacità e la possibilità di indebitamento.

Ai fini della riduzione delle spese correnti, l'ente, ai sensi dell'articolo 259, comma 6, prima di deliberare l'ipotesi di bilancio, deve procedere alla rideterminazione della dotazione organica del personale dipendente, dichiarando eccedente il personale comunque in servizio che risulti in soprannumero rispetto ai rapporti medi dipendenti-popolazione, definiti ai sensi dell'articolo 263 del Tuoe, assumendo come popolazione di riferimento per individuare la fascia demografica di appartenenza quella ufficialmente pubblicata dall'ISTAT al 31 dicembre del penultimo anno antecedente quello dell'ipotesi di bilancio, come disposto dall'articolo 156, comma 2, Tuoe.

L'elevato costo per il personale è stato una presenza costante di tutti i dissesti e per tale motivo il legislatore ha curato con attenzione e puntigliosità gli aspetti riguardanti l'obbligatoria riduzione. All'adempimento previsto dal citato articolo 259, comma 6, è conferito, infatti, carattere di obbligatorietà e il mancato rispetto comporta la denuncia dei fatti alla procura regionale della Corte dei Conti da parte del Ministero dell'interno. L'entità della rideterminazione della pianta organica però è ulteriormente condizionata dall'accertamento della compatibilità di bilancio, della spesa risultante dalla dotazione organica rideterminata, come previsto dallo stesso articolo 259, comma 6. Per tutta la durata del periodo di risanamento non è consentito variare in aumento la dotazione organica rideterminata.

⁵ Si veda il Decreto del Ministro dell'interno del 16 marzo 2011 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 marzo 2011 n 70

I dipendenti dichiarati in eccedenza ai sensi dell'articolo 259, comma 6, devono essere obbligatoriamente collocati in disponibilità, con oneri a carico dello Stato, fermo restando l'espletamento di tutte le procedure previste dalle disposizioni normative e contrattuali vigenti in materia di eccedenza di personale e di mobilità collettiva o individuale.

La delibera di rideterminazione della dotazione organica deve essere trasmessa alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, per la relativa approvazione, che è presupposto necessario per ottenere il parere sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, di cui all'articolo 261, comma 2.

L'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato è redatta sulla base dei modelli ufficiali relativi al bilancio di previsione, approvati con il D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194 osservando i principi del bilancio previsti dall'articolo 162 del TuoeL.

L'ipotesi è quindi, deliberata in pareggio finanziario complessivo e la situazione corrente, come definita dal comma 6 dello stesso articolo 262, non può presentare un disavanzo. Essa è approvata dal Consiglio dell'ente ed è corredata dei documenti previsti dal testo unico come allegati al bilancio di previsione.

La presentazione al Ministero dell'interno si sostanzia nel deposito dell'atto e della relativa delibera di approvazione presso la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali operante presso il Ministero, cui devono allegarsi i seguenti documenti:

- a) relazione revisionale e programmatica, nella quale dovrà essere dato conto, oltre che dei dati normalmente richiesti per tutti gli enti, anche dell'effettiva realizzabilità degli obiettivi di risanamento e dimostrazione della razionalizzazione dei servizi e della maggiore economicità ed efficienza che si vuole raggiungere;
- b) relazione dell'organo di revisione sull'ipotesi di bilancio, nella quale, oltre agli elementi di valutazione previsti per tutti gli enti in situazione ordinaria, dovrà essere espressa anche una valutazione complessiva sulla validità delle misure adottate dall'ente per il riequilibrio del bilancio;
- c) ipotesi di bilancio pluriennale, redatto in conformità al modello ufficiale approvato ai sensi dell'articolo 160 del TuoeL;
- d) documentazione prevista come allegati al bilancio di previsione dall'articolo 172;
- e) rapporto dell'ente ai fini dell'istruttoria dell'ipotesi di bilancio, redatto in conformità al modello F allegato alla Circolare F.L. n. 16/2002;
- f) deliberazioni riguardanti la riorganizzazione dei servizi;
- g) deliberazione di rideterminazione della pianta organica e collocamento in disponibilità del personale in eccesso
- h) attestazione del responsabile del servizio finanziario dell'ente circa il rispetto della riduzione della spesa per il personale a tempo determinato nella misura prevista dall'articolo 259, comma 6, ultimo periodo.

L'istruttoria dell'ipotesi di bilancio, secondo quanto previsto dall'articolo 261, è affidata alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, chiamata ad esprimere, nel termine di quattro mesi dal ricevimento, un parere sulla validità delle misure disposte dall'ente per consolidare la propria situazione finanziaria e sulla capacità delle misure stesse di assicurare la stabilità della gestione finanziaria dell'ente. In caso di necessità essa formula richieste istruttorie all'ente che è tenuto a fornire i chiarimenti e la documentazione integrativa richiesta entro il termine assegnato.

Il Ministro dell'interno, in caso di esito positivo dell'esame da parte della Commissione, approva con decreto l'ipotesi e formula eventuali prescrizioni alle quali l'ente locale è tenuto ad adeguarsi. In caso di esito negativo emana un provvedimento di diniego dell'approvazione prescrivendo all'ente locale di presentare entro il successivo termine perentorio di 45 giorni decorrenti dalla data di notifica del provvedimento una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole.

La mancata approvazione della nuova ipotesi ha carattere definitivo. Il decreto ministeriale che nega l'approvazione comporta l'applicazione della procedura prevista dall'articolo 141, comma 1, lettera

a) del testo unico, di scioglimento del Consiglio dell'Ente.

Con l'approvazione ministeriale dell'ipotesi di bilancio, l'ente è tenuto a deliberare, nel termine di trenta giorni dalla data di notifica del decreto, il bilancio di previsione dell'esercizio cui l'ipotesi si riferisce, nonché, entro il termine di 120 giorni dalla stessa data, gli eventuali altri bilanci di previsione o rendiconti non deliberati.

La manovra di riequilibrio adottata con l'ipotesi di bilancio deve essere effettiva e durevole, tale da consolidarsi negli esercizi successivi, in modo da assicurare all'ente un equilibrio stabile e strutturale, che eviti il ripetersi di situazioni debitorie o di disavanzo. Non è quindi casuale che il periodo di risanamento dell'ente dissestato è fissato in cinque anni decorrenti da quello per il quale è approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Durante tale periodo vigono gli obblighi che si riferiscono all'applicazione delle aliquote, tariffe e canoni nella misura massima, non può essere variata in aumento la dotazione organica rideterminata, valgono le eventuali prescrizioni per la corretta ed equilibrata gestione dell'ente fissate con il decreto di approvazione dell'ipotesi, è garantito il mantenimento dei contributi erariali.

Il controllo del rispetto degli obblighi vigenti per tutta la durata del periodo di risanamento è affidato all'organo di revisione dell'ente, il quale è tenuto a riferire trimestralmente al consiglio dell'ente circa l'avvenuta esecuzione delle prescrizioni fissate con decreto di approvazione dell'ipotesi. Per lo stesso periodo permane il controllo centrale in materia di dotazione organica e di assunzione di personale e l'ente è tenuto a presentare le certificazioni relative alla copertura dei servizi a domanda individuale, del servizio acquedotto e del servizio di smaltimento rifiuti solidi urbani.

Nonostante la completezza e in alcuni casi minuziosità della descritta normativa, non sempre la procedura di risanamento scorre agevole e spedita e, pertanto, sono intervenuti nuovi interventi legislativi che offrono nuovi strumenti correttivi, quale la procedura straordinaria di cui agli articoli 268 bis e ter del Tuel.

L'articolo 268-bis del Testo Unico è stato introdotto dall'articolo 3-bis della legge 24 aprile 2002, n. 75 e, in seguito, è stato modificato dall'articolo 1- septies della legge 31 maggio 2005, n. 88. Esso consente di attivare una particolare procedura, quando si riscontri che quella ordinariamente applicata non possa essere portata a conclusione entro i termini previsti dalla normativa ovvero, l'Organo straordinario della liquidazione abbia approvato il rendiconto senza che l'ente abbia raggiunto un reale risanamento.

Nel primo caso è prevista una chiusura anticipata e semplificata della procedura di dissesto, perché gli adempimenti, connessi alla compiuta determinazione della massa attiva e passiva dei debiti pregressi, sono risultati così onerosi da impedire il rispetto dei termini di legge. Alla chiusura del dissesto si provvede con specifico decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il sindaco del comune interessato, sentita la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali. Secondo tale disposizione, che si attiva d'intesa con il sindaco dell'ente interessato e attraverso l'approvazione di piani d'impegno annuali o pluriennali, l'eventuale massa debitoria che non ha trovato copertura nella liquidazione straordinaria, è inserita nel bilancio comunale nel quale, onde evitare la determinazione di uno squilibrio, devono essere parimenti indicate le poste in entrata per la relativa copertura finanziaria (accensione di un mutuo, applicazione dell'avanzo di amministrazione, ecc.).

La prosecuzione della procedura del dissesto, inevitabilmente, comporta una compressione delle legittime attese dei creditori che nuovamente vedono limitato il proprio diritto alla liquidazione. Di conseguenza, la richiesta formulata in tal senso dall'Ente deve essere particolarmente motivata e documentata, sia nella dimostrazione dell'effettivo mancato raggiungimento del reale risanamento finanziario che nelle modalità che l'Ente intende attivare con i piani di impegno previsti dal comma 5 dell'articolo 268 bis.

In definitiva, la novità introdotta dalla norma consiste nella possibilità concessa all'ente locale di destinare al ripiano dell'indebitamento, ulteriori risorse che si rendano disponibili nel futuro, mentre nell'ordinaria procedura di risanamento si fa fronte esclusivamente con quelle esistenti al momento della gestione del dissesto.

Ove le somme messe a disposizione da parte dell'ente, attraverso i così detti piani di impegno, non risultino idonee e congrue al ripiano dell'indebitamento il Ministro dell'interno, previo parere della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, dichiara la chiusura del dissesto. In questo caso i debiti non sono più soggetti ai limiti previsti dall'articolo 248 del testo delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e possono essere nuovamente intraprese o proseguite le azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza del dissesto e possono essere richiesti gli interessi e le rivalutazioni monetarie sui debiti insoluti e sulle anticipazioni di cassa sospesi dalla data di dichiarazione di dissesto.

Peraltro, la descritta procedura, per effetto della legge 88 del 2005, è stata estesa anche agli enti dissestati per i quali gli organi della liquidazione hanno già approvato il rendiconto della liquidazione, ai sensi dell'articolo 256, comma 11, del TuoeI ma che non abbiano raggiunto il reale risanamento finanziario dell'ente.

Una volta decretata la chiusura della procedura ordinaria di dissesto e la prosecuzione dello stesso, la procedura straordinaria del risanamento dell'ente locale è affidata a un'apposita commissione composta da tre membri, anche per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, soggetti alle incompatibilità previste dall'articolo 236 del TuoeI, e nominata con decreto del Presidente della Repubblica. La Commissione per la prosecuzione del dissesto dura in carica un anno, prorogabile per un altro anno, solo in casi eccezionali, su richiesta motivata dell'ente, può essere consentita un'ulteriore proroga di un anno.

A queste ultime disposizioni si è aggiungono quelle di cui all'articolo 1-ter della legge 20 maggio 2003, n. 116 che ha introdotto un articolo aggiuntivo, il 268-ter, al capo VIII della parte II del Testo Unico, in tema di risanamento degli enti locali dissestati, che integra l'articolo 268-bis con una disciplina di dettaglio riguardante, tra l'altro, la composizione della massa passiva e gli ulteriori vincoli posti alle procedure esecutive.