



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE DELLA FINANZA LOCALE

Ufficio Trasferimenti Ordinari agli Enti Locali e

Risanamento degli Enti Locali Dissestati

Direttore Centrale *Maurizio Bruschi*

Dirigente *Antonio Scozzese*

Coordinatore Ufficio *Enrica Spicaglia*

IL DISSESTO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI ALLA LUCE DEL NUOVO ASSETTO NORMATIVO

A cura di

Elda Karim Danielli

Maria Giovanna Pittalis

Settembre 2006

SOMMARIO

- 1. Premessa**

- 2. La finanza degli enti locali territoriali**

- 3. Il risanamento finanziario degli enti locali**

- 4. Cenni normativi e storici sul dissesto finanziario**

- 5. Normativa vigente - Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali emanato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche ed integrazioni**

- 6. Attività dell'Amministrazione locale per il risanamento finanziario
– Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato**

- 7. Gestione della liquidazione**

- 8. Gestione del risanamento per gli enti che hanno dichiarato il dissesto dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale del 2001**

- 9. Analisi della valenza del risanamento finanziario**

- 10. Conclusioni**

§ 1. Premessa

Parlare di dissesto finanziario, oggi alla luce delle intervenute novità legislative, sembra anacronistico soprattutto in considerazione del complesso fenomeno che, innescato nell'ultimo decennio dalle aspirazioni federaliste e autonomistiche delle realtà locali, ha portato all'emanazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ed alla conseguente modifica della Costituzione; ma è rilevante evidenziare l'importanza e l'ineludibile esigenza di quanto asserito nell'articolo 119 della Costituzione sulla base di quanto verificato nel proprio contesto lavorativo:

“Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

Per dare attuazione ai nuovi contenuti della Costituzione che, tra l'altro, non prevede più una finanza pubblica accentrata ma una piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa per gli Enti locali, la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003) all'articolo 3, comma b, ha istituito l'Alta Commissione di studio per indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nonché per consentire l'applicazione del principio della compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio.

Una parte rilevante della legislazione nazionale attinente alla finanza locale ed ai trasferimenti erariali deve essere rivisitata e nel contempo le Autonomie locali devono riformulare le proprie funzioni amministrative alla luce dei nuovi principi di autonomia finanziaria.

La suddetta Commissione, nominata con D.P.C.M. del 9 aprile 2003, ha presentato la sua relazione il 30 settembre 2005 basando tutta l'elaborazione critica e ricostruttiva su una evidente verità sostenuta da Benjamin Franklin: “La morte e i tributi sono le uniche certezze dell'uomo”.

Dalla lettura di tale documento emerge l'esistenza di enormi difficoltà oggettive che, almeno nell'immediato, non sono risolvibili, infatti l'Alta Commissione auspica una disciplina transitoria per consentire l'ordinato passaggio dall'attuale sistema caratterizzato da una finanza regionale e locale dipendente dal bilancio statale e da una disciplina statale unitaria di tutti i

tributi con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed Enti locali di effettuare scelte autonome, ad un nuovo sistema cui pervenire con gradualità, in tempi diversi e per parti tenendo presente il nesso risorse-competenze.

Di conseguenza si sta attraversando un lungo periodo transitorio nel quale ancora non sono pronte le nuove regole di finanza pubblica e occorre adeguare le vecchie al nuovo assetto normativo e, purtroppo, si creano a volte distorsioni attuative, in quanto, le innovazioni legislative non sempre trovano riscontri applicativi in questo momento di passaggio dal vecchio sistema, basato sulla centralità dello Stato, a quello nuovo del decentramento.

§ 2. La finanza degli enti locali territoriali

La modifica del titolo V della Costituzione, ha portato grandi cambiamenti nel rapporto fra Stato ed Enti locali riconoscendo pari dignità a questi ultimi nei confronti dello Stato, rivoluzionando così i precedenti rapporti ed inserendo nuovi concetti quali quello della sussidiarietà.

La finanza locale ha subito nel tempo diverse evoluzioni, a partire dagli anni '70 la riforma tributaria ha ridotto l'area di applicazione dei tributi locali compensandola con l'attribuzione di trasferimenti da parte dello Stato.

Successivamente i trasferimenti erariali sono stati assegnati a copertura dell'intero fabbisogno documentato dagli enti creando una distorsione tale che premiava gli enti più spendaccioni a discapito di quelli più oculati nelle spese; con il successivo consolidamento a piè di lista del contributo statale, sulla base della spesa storica, si è perpetrata una forte disparità nell'assegnazione dei contributi erariali tra enti appartenenti alla stessa classe demografica ed allo stesso territorio, disparità che la perequazione, messa in atto negli anni, non ha comunque sanato.

L'attuale sistema normativo attribuisce allo Stato una legislazione esclusiva relativamente alle questioni di bilancio e finanza pubblica, alle Regioni una potestà legislativa concorrente sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (ad esclusione dei principi fondamentali di competenza esclusiva dello Stato), agli Enti locali invece viene riconosciuta una autonomia tributaria attuata tramite lo strumento del regolamento.

Ad onor del vero la norma ha ampliato l'autonomia solamente sotto il profilo teorico dal momento che un potere legislativo in campo tributario appartiene solo alle Regioni mentre gli altri Enti locali possono istituire tributi

loro conferiti da leggi dello Stato intervenendo, tramite i regolamenti, solo su elementi non essenziali dei tributi istituiti dalle Regioni in loro favore.

Dall'entrata in vigore della legge costituzionale del 2001 vi sono stati diversi chiarimenti e pronunce sia amministrative che giurisdizionali su autonome istituzioni di imposte da parte dei comuni o su interpretazioni regionali troppo autonomistiche di norme statali che hanno ulteriormente evidenziato l'attuale incertezza su cui si fonda l'autonomia finanziaria non solo dal punto di vista normativo ma soprattutto sul piano pratico.

L'Alta Commissione ha quindi avuto l'ardito incarico di indicare gli strumenti atti a porre in essere un nuovo sistema di finanza locale non più di tipo derivato ma sicuramente equo, omogeneo e privo di sperequazioni territoriali attraverso una esatta demarcazione delle risorse – imposte proprie, sistema di compartecipazione, fondi perequativi, fondi speciali – partendo dal presupposto che la sola compartecipazione ai tributi erariali e la tassazione locale non possono garantire la copertura della spesa destinata ai servizi e l'equo godimento dei diritti a tutti i cittadini.

Il federalismo fiscale stenta a decollare e, in tal modo, i poteri di regioni, province e comuni sono ancora mere scatole vuote e lo resteranno almeno fino a quando non saranno chiariti i ruoli di ciascun livello di governo sulla base del potere impositivo a ciascuno spettante. Lo Stato deve definire i principi generali, dopodiché le Regioni potranno istituire i tributi nelle materie di propria competenza e gli Enti locali regolamentare nel dettaglio i criteri delle tipologie imponibili.

Quanto ribadito anche nell'articolo 119 della Costituzione circa la necessità dell'intervento dello Stato per rimuovere squilibri economici e sociali e per garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, non sembra essere il fulcro dell'attività legislativa e politica recente.

Anzi, sulla spinta di una non più solo ventilata ma sicuramente prematura "devolution", il legislatore ha da subito inteso regolamentare il nuovo assetto normativo iniziando con lo smantellamento dell'istituto del risanamento finanziario che, nato con l'articolo 25 del decreto legge n. 66 del 1989 e modificato nel corso degli anni fino a essere disciplinato al titolo VIII della parte II del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, emanato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ha da sempre racchiuso in sé, per i sostenitori del decentramento istituzionale, tutti gli aspetti più deleteri dell'ingerenza dello Stato nelle "faccende" locali e

l'espressione dell'assistenzialismo statale tanto osteggiato soprattutto dalle Regioni del nord.

Non a caso la diretta conseguenza dell'entrata in vigore della nuova Costituzione è stata accompagnata da una progressiva e determinata volontà di abolire il fenomeno stesso del risanamento degli enti locali.

L'articolo 31, comma 15, della citata finanziaria 2003 ha infatti disposto l'abrogazione delle disposizioni del titolo VIII della parte II del Testo Unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato; la legge 28 maggio 2004, n. 140, all'articolo 5, ha poi sostituito l'abrogazione con la limitazione del contributo statale ai soli enti che hanno dichiarato il dissesto prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale (8 novembre 2001) e stanziato una somma irrisoria di 600.000 euro per il triennio 2004/2006 per gli enti che lo hanno dichiarato dall'8 novembre 2001 al 31 dicembre 2003 (n. 5); le finanziarie 2005 e 2006 nulla hanno previsto per i nuovi enti dissestati (n. 8).

La semplice abrogazione del dissesto non elimina di certo il problema perché purtroppo troppi Comuni, già con il previgente sistema di finanza pubblica, hanno dimostrato l'impossibilità di operare autonomamente per rimuovere obiettive difficoltà nella gestione contabile ed amministrativa.

Oggi più che mai i principi della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sanciti dall'articolo 118 della Costituzione, sui quali si dovranno fondare le nuove funzioni amministrative, devono ispirare le basi del federalismo fiscale proprio partendo dal presupposto che nelle realtà locali esistono situazioni oggettive che vanno disciplinate e risolte al fine poi di garantire a tutti i cittadini quella particolare tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali, di cui all'articolo 120 della Costituzione.

§ 3. Il risanamento finanziario degli enti locali

L'articolo 244 del Testo Unico 267 del 2000 stabilisce che si ha stato di dissesto finanziario se l'Ente, comune o provincia, non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero esistono nei confronti dell'Ente locale crediti di terzi cui non si possa fare validamente fronte né con il mezzo ordinario del ripristino del riequilibrio di bilancio (art.

193 T.U.) né con lo straordinario riconoscimento del debito fuori bilancio (art. 194 T.U.).

Nel capo II del titolo VIII del Testo Unico, seguono tutte le norme che disciplinano il dissesto per portare l'Ente al risanamento finanziario, tramite l'azzeramento dell'indebitamento pregresso, e quindi al ritorno alla condizione di ente "sano".

Per indebitamento pregresso si intende la sommatoria del disavanzo di amministrazione da conto consuntivo dell'ultimo esercizio precedente il dissesto e dei debiti fuori bilancio, maturati prima dell'anno di riferimento del dissesto, riconoscibili in quanto rispondenti ai fini istituzionali dell'ente locale.

Le varie modifiche apportate, nel corso degli anni alla procedura del risanamento finanziario degli enti locali, sono state finalizzate ad avvicinare il dissesto alle procedure concorsuali di natura civilistica anche se, nella disciplina di cui trattasi, le finalità sono diverse da quella, ad esempio del fallimento, in cui domina l'esigenza di attuare la parità di trattamento fra i creditori.

Nel caso del dissesto, infatti, pur essendo sentita l'esigenza di tutelare i creditori dell'Ente, occorre sempre considerare la necessità di assicurare al comune la continuità di esercizio nonostante il grave stato di crisi in quanto gli squilibri economici-finanziari che lo hanno causato non possono portare ad una forzata chiusura dell'attività dell'Ente.

L'Ente locale non può cessare di esistere come una semplice impresa privata e, per poter garantire la continuità amministrativa, la dichiarazione di dissesto crea una frattura tra il passato ed il futuro. Tutto ciò che è relativo al pregresso compresi i residui attivi e passivi non vincolati, viene estrapolato dal bilancio comunale e passato 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.

Un apposito Organo – composto da tre membri negli enti con più di 5.000 abitanti e da uno in quelli inferiori – nominato con decreto del Presidente della Repubblica si occupa del passato e presenta, per l'approvazione ministeriale un piano di estinzione con il quale viene azzerata la situazione patologica che ha creato il dissesto, mentre l'ente con l'ipotesi di bilancio inizia una nuova vita finanziaria e amministrativa sgombra del peso

del passato e con un bilancio risanato e corrispondente a tutti i principi di una corretta ed efficiente amministrazione finanziaria.

La normativa sul risanamento finanziario prevede la sospensione della decorrenza degli interessi sui debiti e il blocco delle azioni esecutive e, ormai, solo per gli enti che hanno dichiarato il dissesto prima della legge costituzionale 2001, un intervento eccezionale dello Stato tramite la contrazione con la Cassa depositi e prestiti di un mutuo ventennale il cui onere è a totale carico dello Stato. Anche per tali enti non sempre l'intervento erariale copre totalmente il disavanzo in quanto vi è un tetto massimo di mutuo accordabile calcolato sulla base della popolazione dell'ente.

Non è stato possibile addivenire ad una soluzione che consentisse di accollare allo Stato, in ogni caso, l'intero debito pregresso dell'ente locale per il rischio di esporre la finanza pubblica ad un onere non predefinibile anche in considerazione dei vincoli del Patto di stabilità interno che impegna sia lo Stato che gli Enti locali nei confronti della Comunità europea.

Per gli enti che hanno dichiarato il dissesto finanziario dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, non è più previsto che lo Stato possa concorrere al finanziamento dei debiti pregressi tramite il mutuo ventennale e di conseguenza tutte le risorse finanziarie per raggiungere il risanamento devono essere reperite nell'ambito comunale (o regionale come nel caso degli enti siciliani).

Oggi, in modo più incisivo, viene chiesto all'Ente locale di contribuire al risanamento attraverso l'adozione di provvedimenti del pari eccezionali.

In un primo momento alcuni enti dichiararono il dissesto con una certa leggerezza, allettati dal rilevante contributo statale, e convinti che non fossero poi così stringenti i provvedimenti da adottare. In effetti così non era e 15 enti revocarono la dichiarazione di dissesto.

L'Ente dissestato è tenuto ad approvare un nuovo bilancio, vagliato dal Ministero dell'interno, basato sull'elevazione delle entrate proprie al livello massimo consentito dalla legge, da consolidare per i successivi quattro bilanci, sul contrasto all'evasione e sul contenimento di tutte le spese con la contestuale messa in atto della disponibilità del personale eccedente alcuni parametri fissati dalla legge in ragione della popolazione e della fascia demografica di appartenenza (d.m. 15 novembre 2003).

L'Ente locale è altresì tenuto a contribuire all'onere della liquidazione in particolare con: l'alienazione del patrimonio disponibile non strettamente

necessario all'esercizio delle funzioni istituzionali, la destinazione degli avanzi di amministrazione dei cinque anni a partire da quello del dissesto e la contrazione di un mutuo a carico del proprio bilancio.

La dichiarazione di dissesto in breve tempo è parsa agli enti pertanto una iattura da evitare al fine di non essere costretti ad emanare provvedimenti così impopolari.

La dichiarazione del dissesto è tuttavia, per precisa disposizione, un atto dovuto nel ricorrerne dei presupposti e l'unico strumento al fine di colmare immediatamente la sperequazione dei contributi statali.

Lo Stato infatti assicura l'adeguamento dei contributi erariali alla media pro-capite della fascia demografica di appartenenza, nel caso degli enti sottodotati (ed è l'unico modo per ottenere una immediata e totale perequazione dei trasferimenti erariali per cancellare gli effetti disastrosi del consolidamento della spesa storica avvenuto nel passato) e il rimborso degli oneri del personale posto in disponibilità.

Nonostante questi innegabili vantaggi, i provvedimenti da adottare in materia di personale e di tributi locali sono ritenuti così pesanti che gli enti arrivano alla dichiarazione di dissesto solo quando, a seguito delle azioni esecutive dei creditori che pignorano le somme della cassa comunale, non è più possibile pagare neppure gli stipendi al personale dipendente.

§ 4. Cenni normativi e storici sul dissesto finanziario di comuni e province.

Art. 25 decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66 – Prima stesura.

L'istituto del dissesto finanziario è stato introdotto per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano con l'articolo 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144.

La normativa sul dissesto prevedeva un intervento eccezionale e totale dello Stato, nel caso in cui gli enti non potevano far fronte ai debiti con l'autofinanziamento, ma chiedeva all'ente locale di contribuire al risanamento attraverso l'adozione di provvedimenti del pari eccezionali. Lo Stato infatti consentiva all'ente dissestato di contrarre con la Cassa depositi e prestiti un mutuo per il finanziamento dell'indebitamento pregresso il cui onere era a

totale carico dello Stato stesso. A tal fine era previsto l'utilizzo delle quote spettanti all'ente del fondo per lo sviluppo degli investimenti.

Per indebitamento pregresso si intende il disavanzo di amministrazione da conto consuntivo dell'ultimo esercizio precedente il dissesto ed i debiti fuori bilancio riconoscibili, in quanto rispondenti ai fini istituzionali dell'ente locale.

L'ente dissestato era tenuto ad approvare un piano di risanamento, vagliato da esperti ministeriali per quanto attiene alla veridicità delle poste iscritte, sulla base dell'elevazione al livello massimo consentito dalla legge delle entrate proprie, e dichiarando la mobilità del personale eccedente alcuni parametri fissati dalla legge in ragione della popolazione e della fascia demografica di appartenenza. L'ente locale era altresì tenuto a contribuire all'onere della liquidazione procedendo all'alienazione di quella parte del patrimonio disponibile non strettamente necessaria all'esercizio delle funzioni istituzionali.

La dichiarazione del dissesto era tuttavia, per precisa disposizione, obbligatoria in presenza dell'incapacità di assicurare i servizi essenziali o del sussistere di un tale volume di indebitamento da non poter essere sanato senza l'adozione dei provvedimenti eccezionali previsti dalla norma e tramite consistenti aiuti statali. Oltre infatti alla copertura dell'onere di ammortamento del mutuo da contrarre per pagare l'indebitamento, lo Stato assicurava l'adeguamento dei contributi correnti alla media pro-capite della fascia demografica di appartenenza, nel caso degli enti sottodotati, nonché il rimborso degli oneri del personale posto in mobilità e la conservazione per sempre dei relativi fondi, che nel caso della mobilità volontaria seguono normalmente il dipendente, andando cioè all'ente di destinazione.

Questa prima formulazione della norma non prevedeva tuttavia una temporizzazione degli adempimenti da parte degli enti, e molti, una volta dichiarato il dissesto, non adottavano i conseguenti provvedimenti necessari per ottenere l'approvazione ministeriale e l'autorizzazione alla contrazione del mutuo con la Cassa depositi e prestiti subordinata alla mobilità del personale.

La dichiarazione di dissesto consentiva infatti di bloccare le azioni dei creditori, ciò che era, come detto, lo scopo a breve termine degli enti che di fatto avevano per la maggior parte dichiarato il dissesto solo una volta giunti ad una situazione di blocco gestionale totale per mancanza di liquidità. Pervenivano così le giuste proteste dei creditori, ed i giudici cominciarono a

non rispettare il blocco dei provvedimenti esecutivi, consentendo le azioni individuali sui fondi degli enti. Era evidentemente giunto il momento della revisione della normativa.

Art. 21 decreto-legge 18 gennaio 1993 n. 8 convertito con modificazioni dalla legge 19 marzo 1993, n. 68.

La modifica fu in effetti una sorta di nuova scrittura, in quanto apportò una vera e propria trasformazione, ed accostò, questa volta in modo veramente stretto, la procedura del dissesto a quelle del fallimento privatistico. Fu introdotta una temporizzazione degli adempimenti e, ed è questo il punto più significativo, e prevista la figura di un organo della liquidazione per il pagamento dell'indebitamento pregresso, organo nominato con decreto del Presidente della Repubblica fra magistrati, funzionari statali e dottori commercialisti. Se cioè l'ente locale conservava la competenza all'adozione dei provvedimenti concernenti il risanamento, e cioè all'adozione delle misure concernenti il presente ed il futuro, l'organo della liquidazione assumeva ogni competenza per quanto attiene al pagamento dell'indebitamento pregresso, da curare nelle forme delle procedure fallimentari.

Ma sotto un altro profilo le procedure venivano rese più simili a quelle del fallimento privatistico, e ciò in quanto il contributo dello Stato per il pagamento dell'indebitamento pregresso veniva ora quantificato in rapporto alla popolazione dell'ente dissestato, ma, sempre in rapporto a tale popolazione, veniva fissato un importo massimo accordabile. Qualora l'importo del mutuo accordabile, sommato al gettito ritraibile dall'alienazione dei beni dell'ente, non era sufficiente al pagamento dei debiti pregressi era prevista la liquidazione percentuale dei debiti. La parte dei debiti non soddisfatta tornava, al termine della procedura, comunque a gravare sull'ente locale tornato in bonis, con il rischio di provocare ulteriore squilibrio di gestione anche se occorre considerare che di norma l'ente locale dissestato, avendo ridotte le spese, elevato le entrate proprie al massimo di legge e disposta l'eventuale mobilità del personale eccedente, tende a realizzare avanzi di gestione con i quali far fronte a tali oneri.

Gli organi di liquidazione hanno dovuto comunque affrontare una serie di problemi di grande rilevanza che ha reso difficoltosa una rapida chiusura delle operazioni di liquidazione e pagamento, anche alla luce della nuova norma. Si è pertanto giunti da ultimo a nuove rivisitazioni delle disposizioni, dapprima di non eccessivo rilievo, con il decreto legislativo n. 77 del 1995, e

successivamente di maggior portata, con il decreto legislativo n. 336 del 1996, che ha appunto modificato il primo.

Decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 e successive modifiche ed integrazioni.

Le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 77 del 1995 riguardano essenzialmente, per quanto attiene al pagamento dei debiti, l'introduzione delle cause di prelazione, che assumono particolare importanza nel caso del pagamento percentuale dei debiti. Per quanto concerne le misure da adottare da parte dell'ente locale, la norma è stata modificata nel senso di consentire agli enti locali di deliberare, all'interno della manovra tributaria, le riduzioni ed agevolazioni solitamente consentite dalla legge, ed è stata ridotta da dieci a cinque anni la durata del dissesto, con tutte le conseguenze in termini di doveri e facilitazioni previste. Si pensi, a titolo di esempio, che per tale periodo l'ente dissestato non è soggetto al taglio dei trasferimenti erariali eventualmente disposto dal Governo.

La modifica successiva è stata quella di cui al decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336. La procedura è stata ulteriormente accelerata, prevedendo ristrettissimi tempi per tutti gli adempimenti, sia per quelli a carico dell'ente dissestato, sia per quelli a carico dell'organo della liquidazione. E' stato previsto che questo ultimo predisponga un primo piano di rilevazione dei debiti, indicando anche quelli esclusi dalla massa della liquidazione, e lo depositi immediatamente al Ministero dell'interno. Tale deposito consentiva l'immediata contrazione del mutuo con la Cassa depositi e prestiti per il pagamento in acconto dei debiti inseriti nel piano di rilevazione, tenendo prudenzialmente conto anche di quelli esclusi. Il controllo centrale restava di fatto solo sugli eventuali ricorsi dei creditori esclusi o parzialmente ammessi proprio a salvaguardia di quel principio di legittimità sottolineato dalla Corte Costituzionale. E' stato altresì previsto, venendo incontro alle richieste degli enti, che nel caso il mutuo a carico dello Stato sia sufficiente al pagamento di tutti i debiti pregressi non è più necessario procedere all'alienazione dei beni del patrimonio disponibile. Solo in una seconda fase l'organo della liquidazione presenterà per l'approvazione ministeriale il definitivo piano di estinzione di tutte le passività pregresse. E' stata cioè attribuita maggior autonomia e responsabilità all'organo della liquidazione, al quale è consentito ora anche di inserire nella massa passiva della liquidazione debiti non riconosciuti dall'ente dissestato, purché suffragati da idonea documentazione.

E' stata prevista infine una norma di chiusura che consente nei casi di ricostituzione di disavanzo di amministrazione non riparabile o l'insorgenza di nuovi debiti fuori bilancio la possibilità da parte del Ministro dell'interno, su proposta della Commissione di ricerca per la finanza locale di stabilire le misure necessarie per il risanamento senza oneri a carico dello Stato.

La procedura è stata ulteriormente modificata con gli ultimi decreti legislativi n. 342 e n. 410, rispettivamente del 15 settembre 1997 e 23 ottobre 1998, che l'hanno rivoluzionata per molti aspetti con l'introduzione di un nuovo istituto - la procedura semplificata - e di un nuovo sistema per la definizione della massa passiva della liquidazione. Il soggetto che deve attivarsi per dimostrare il proprio credito entro un termine perentorio, fissato dall'organo della liquidazione, per la presentazione delle domande per l'insinuazione nella massa passiva della liquidazione straordinaria non è più, infatti, l'ente locale attraverso le speciali schede di rilevazione di tutti i debiti firmate dai responsabili dei servizi e dal segretario comunale, ma il creditore su cui incombe l'onere della prova. Inoltre sono stati modificati i criteri valutativi da applicare da parte del Ministero dell'interno nell'esame dei creditori esclusi è stato infatti previsto che l'esame stesso debba concludersi con una decisione che confermi l'esclusione operata dall'organo di liquidazione, ovvero disponga l'inserimento del credito d'ufficio della massa passiva della liquidazione, una volta verificata la dimostrazione da parte del creditore della sussistenza del credito e della sua imputabilità all'ente dissestato. Inoltre, in caso di inosservanza del termine della formazione del piano di rilevazione, di negligenza o di ritardi non giustificati negli adempimenti di competenza, è stata anche prevista la sostituzione totale o parziale dell'Organo straordinario della liquidazione (O.S.L.), previo parere della Commissione di ricerca per la finanza locale.

La stratificazione di norme che si sono succedute nel tempo ha comportato conseguenze sui dissesti già in atto per i quali erano quindi già iniziate le procedure della liquidazione. E' stato pertanto necessario regolare, attraverso norme transitorie, 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 predetto decreto legislativo 342 del 1997. In tal modo si è data la possibilità agli organi della liquidazione di applicare, secondo i criteri ricavabili dall'articolo 18 introdotto dal decreto legislativo 342 del 1997, modificato dall'articolo 12 del successivo decreto legislativo 410 del 1998, nuovi istituti giuridici ed i nuovi principi dettati per la liquidazione straordinaria.

Purtroppo ciò ha fatto sì che vi sono ancora enti, che hanno dichiarato il dissesto per l'anno 1989, i cui organi straordinari della liquidazione non hanno completato il risanamento.

§ 5. Normativa vigente - Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali emanato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche ed integrazioni

La normativa sul dissesto finanziario è stata trasfusa nel titolo VIII della parte II del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali emanato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Nelle more dell'emanazione del regolamento contenente le modalità applicative della procedura di risanamento degli enti locali in stato di dissesto, continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, le disposizioni recate dal decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1993, n. 378.

L'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha innescato una serie di sconvolgimenti nell'istituto del dissesto finanziario che, soprattutto in merito alla gestione ed estinzione delle passività pregresse, sono attualmente oggetto di studio e approfondimento da parte della Direzione centrale della finanza locale.

In attesa che venga data attuazione al titolo V della parte seconda della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e che venga formulata la proposta al Governo dall'Alta Commissione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), (relazione presentata in data 30 settembre 2005), 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 testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento.

Viene però 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.

L'articolo 4, comma 208, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004) ha modificato il comma 15 dell'articolo 31 della finanziaria 2003 sostituendo l'ultimo periodo - "Resta ferma 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" - con "Al fine di agevolare la gestione liquidatoria degli enti locali in stato di dissesto finanziario, di cui al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è stanziata, in via eccezionale, la somma annua di 600 mila euro per il triennio 2004-2006".

Di conseguenza dall'applicazione del quadro normativo in vigore dal 1 gennaio 2004, si è paradossalmente verificato che, in attesa dell'attuazione del titolo V della parte seconda della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non trovano più applicazione le disposizioni del Testo Unico degli enti locali che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento degli enti locali dissestati, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento.

Inoltre 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 ulteriori problemi al dissesto, atteso che gran parte dei debiti fuori bilancio degli enti dissestati rientrano in tale fattispecie.

Con l'emanazione del decreto legge 29 marzo 2004, n. 80, convertito dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, si è cercato di riordinare l'assetto normativo per definire le modalità applicative della disciplina del risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario, in attesa della completa attuazione del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione.

Infatti l'articolo 5 della legge 140 chiarisce che:

- 1) 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 testo unico degli enti locali che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento,
- 2) 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,

- 3) ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del Testo Unico, 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 Testo Unico.

Infine va sottolineato che la regione Sicilia ha emanato la legge n. 8 del 6 febbraio 2006, pubblicata sulla gazzetta ufficiale n. 7 dell'8 febbraio 2006, la quale all'articolo 4 "Interventi a favore di comuni in stato di dissesto finanziario" ha destinato per gli esercizi finanziari 2006, 2007 e 2008, una quota pari a 3.000.000 di euro annui all'erogazione di contributi straordinari per ogni comune capoluogo di provincia che abbia dichiarato il dissesto finanziario entro il 31 dicembre 2005 (leggasi Enna), nonché una ulteriore quota di 1.000.000 di euro annui da destinare complessivamente ai comuni non capoluogo per le medesime finalità.

Di conseguenza gli enti dissestati, in base alle possibilità di finanziamento delle passività pregresse, attualmente sono suddivisi nel seguente modo:

- n. 414 enti che hanno dichiarato il dissesto entro l'8 novembre 2001, per i quali lo Stato assicura ancora il pagamento degli oneri del mutuo per il risanamento,
- n. 5 enti che lo hanno dichiarato dopo l'8 novembre 2001 ed entro il 31 dicembre 2003, per i quali è stato previsto un contributo -irrisorio- totale annuo di € 600.000 per il triennio 2004-2006,
- n. 5 enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1 gennaio 2004 per i quali non è previsto alcun intervento statale, né come mutuo né come contributo,
- n. 3 enti appartenenti alla regione Sicilia che hanno dichiarato il dissesto finanziario entro il 31 dicembre 2005, per i quali è garantita un'apposita contribuzione regionale.

Indipendentemente dalle modifiche conseguenti al nuovo testo della Costituzione, permangono i seguenti benefici.

Per tutti gli enti che dichiarano il dissesto e per i quali le risorse di parte corrente, costituite dai trasferimenti in conto al fondo ordinario ed al fondo consolidato e da quella parte di tributi locali calcolata in detrazione ai trasferimenti erariali, sono disponibili in misura inferiore alla media unica nazionale ed a quella media della fascia demografica di appartenenza, il Ministero dell'interno assicura ancora l'adeguamento dei contributi statali quale fattore di consolidamento finanziario della gestione a partire dall'anno dell'ipotesi di bilancio.

Inoltre il Ministero dell'interno, per il personale posto in disponibilità, assegna all'ente locale un contributo pari alla spesa relativa al corrispondente trattamento economico, con decorrenza dalla data della deliberazione e per tutta la durata della disponibilità del personale stesso..

§ 6. Attività dell'Amministrazione locale per il risanamento finanziario – Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato

Premessa

Dopo l'esperienza derivante dall'applicazione della normativa disciplinata dall'articolo 25 del decreto legge n. 66 del 1989, sono state riscontrate notevoli difficoltà nella gestione del risanamento presente e passato da parte dello stesso soggetto agente ovvero l'ente. Ciò in quanto la gestione del pregresso inevitabilmente andava a influire negativamente sulla gestione ordinaria.

Con il decreto legge 18 gennaio 1993, n. 8, si passa, quindi, ad una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente. In tal modo l'amministrazione locale deve esclusivamente occuparsi del bilancio risanato dal quale iniziare una nuova vita in modo da non ricadere nel disavanzo.

Tutti gli sforzi dell'ente sono quindi finalizzati ad attivare una nuova gestione stabilmente riequilibrata che culmina con la redazione di una ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, ponendo particolare attenzione all'eliminazione di tutte le cause strutturali che hanno determinato la situazione del dissesto.

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

Occorre, inoltre, tenere presente che, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, gli enti che dichiarano il dissesto dopo la data dell'8-11-2001, 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, posto interamente a loro carico.

Ipotesi di bilancio

Entro il termine di tre mesi dalla data di emanazione del D.P.R. di nomina dell'Organo straordinario di liquidazione, il Consiglio dell'ente è tenuto a deliberare e presentare al Ministro dell'Interno, una ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato.

Il termine di tre mesi è perentorio e il mancato rispetto è considerato grave violazione di legge e, come tale, sanzionato con lo scioglimento del consiglio comunale.

Per gli enti, nei quali siano state indette le elezioni amministrative, il termine per la presentazione dell'ipotesi di bilancio è sospeso dalla data di indizione dei comizi elettorali e sino all'insediamento dell'organo esecutivo.

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 di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio.

Spesso accade che, in tale ultima situazione, visti i tempi tecnici necessari, l'ipotesi di bilancio venga approvata dall'ente a fine anno, se non addirittura nell'esercizio successivo, costituendo, di fatto, più un consuntivo che un'ipotesi di bilancio preventivo.

Tuttavia, anche in tale caso, l'ipotesi deve riferirsi all'esercizio finanziario per il quale non è stato ancora approvato il bilancio di previsione, anche se i reali effetti della manovra di riequilibrio si rifletteranno appieno solo sui bilanci degli esercizi successivi. Perciò è particolarmente importante, ai fini della dimostrazione della validità delle misure adottate, che all'ipotesi del bilancio annuale venga allegata anche un'ipotesi del bilancio pluriennale redatta accuratamente, comprendendo gli effetti strutturali e stabili della manovra adottata.

Gli enti devono, quindi, porre particolare attenzione all'individuazione dell'esercizio finanziario di riferimento dell'ipotesi di bilancio, 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'art. 265, comma 1, del testo unico.

L'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, 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, viene definita "ipotesi" in quanto deve dimostrare che la manovra adottata sul fronte delle entrate e su quello delle spese, realizza un effettivo riequilibrio del bilancio.

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

L'ipotesi di bilancio realizza il riequilibrio mediante l'attivazione di entrate proprie e la riduzione delle spese correnti.

Quale ulteriore fattore di consolidamento finanziario della gestione, gli enti i cui trasferimenti erariali risultino sottomeia, richiedono, con la presentazione dell'ipotesi di bilancio, ai sensi dell'art. 259, comma 4, del testo unico, 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 secondo quanto stabilito dal citato art. 259, comma 4 (per conoscere l'ammontare dell'importo spettante è possibile chiedere al Ministero dell'Interno).

Attivazione entrate proprie

Le misure finalizzate all'attivazione delle entrate proprie che l'ente dissestato è obbligato ad adottare, sono quelle individuate nell'art. 251 del testo unico.

Nella prima seduta successiva alla dichiarazione del dissesto e, comunque, entro trenta giorni dalla data di 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 viene 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.

Per l'imposta comunale sugli immobili l'Ente deve obbligatoriamente deliberare l'aliquota massima del 7 per mille.

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 ed agevolazioni previste dalle disposizioni vigenti.

La delibera di determinazione delle tariffe e aliquote relative 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 di 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'art. 243, comma 2, del testo unico;

- 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'art. 243, comma 2, del testo unico;
- alla determinazione dei servizi di segreteria di cui all'art. 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 ricompreso, l'applicazione del livello massimo.

Per tutto il periodo di durata del risanamento l'ente è tenuto a 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 art. 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 di 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, di accertamento e riscossione. L'ente, infatti, a norma dell'art. 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.

Riduzione spese correnti

Per assicurare il riequilibrio del bilancio, l'ente dovrà adottare una manovra strutturale di riduzione delle spese correnti.

A tal fine, l'ente è tenuto ad effettuare una rigorosa rivisitazione delle spese, procedendo preliminarmente alla riorganizzazione dei servizi con criteri di efficienza, eliminando sprechi, inefficienze, diseconomie.

Quindi, deve rivedere le dotazioni finanziarie eliminando o, quantomeno riducendo, ogni previsione di spesa che non abbia per fine l'esercizio di servizi pubblici indispensabili.

L'ente dovrà poi verificare accuratamente la situazione economico-finanziaria degli enti, istituzioni e organismi dipendenti, nonché delle aziende speciali, adottando i provvedimenti necessari per l'eventuale relativo risanamento, nel rispetto della specifica normativa in materia.

Relativamente alle spese di personale, l'ente è obbligato a 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 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.

Naturalmente, oltre agli specifici obblighi previsti dalla normativa sul dissesto, l'ente nella redazione dell'ipotesi di bilancio dovrà scrupolosamente osservare tutte le disposizioni per tempo vigenti in materia di spesa, valide per tutti gli enti locali, così come dovrà accuratamente verificare il rispetto delle normali regole contabili in materia di equilibri di bilancio, valide per tutti gli enti locali, che, a maggior ragione, dovranno essere rispettate dagli enti che provengono da una acclarata situazione di crisi finanziaria e che sono obbligati ad avviare una nuova gestione riequilibrata.

Nel caso di enti tenuti al rispetto delle regole del patto di stabilità interno, la manovra strutturale di riduzione delle spese dovrà essere ispirata oltre che al riequilibrio del bilancio in termini di competenza, anche al futuro

rispetto delle regole del patto di stabilità interno; così come dovrà tenere conto delle eventuali sanzioni nel caso di mancato rispetto delle regole del patto negli esercizi precedenti.

Nella redazione dell'ipotesi di bilancio l'ente dovrà, inoltre, avere riguardo alle risorse da destinare al risanamento finanziario, che 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, opportuno che, già nella fase della predisposizione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, l'Ente valuti 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.

Rideterminazione della pianta organica e collocamento in disponibilità personale in eccesso.

Ai fini della riduzione delle spese correnti, l'ente, ai sensi dell'art. 259, comma 6, del testo unico, 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 individuati ai sensi dell'art. 263 del testo unico.

La popolazione da prendere a riferimento per l'individuazione della fascia demografica di appartenenza è quella ufficialmente pubblicata dall'ISTAT al 31 dicembre del penultimo anno antecedente quello dell'ipotesi di bilancio, come disposto dall'art. 156, comma 2, del testo unico.

L'adempimento previsto dal citato art. 259, comma 6, riveste 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.

Il rispetto del rapporto medio dipendenti/popolazione si configura come limite massimo che la dotazione organica non deve oltrepassare; resta, comunque, fermo l'obbligo di accertare la compatibilità di bilancio della spesa risultante dalla dotazione organica rideterminata, come previsto dallo stesso art. 259, comma 6. L'unica eccezione a tale limite è prevista dal successivo comma 10 dello stesso art. 259, limitatamente agli enti locali

dissestati delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, per i quali le regioni o le province autonome possono assumere a proprio carico gli oneri per la copertura dei posti in “aggiunta a quelli di cui alla dotazione organica rideterminata”.

La rideterminazione della dotazione organica deve ispirarsi a criteri di funzionalità ed efficienza nell'erogazione dei servizi, assicurando prioritariamente quelli indispensabili, anche tenendo conto che, ai sensi dell'art. 267 del testo unico, per tutta la durata del periodo di risanamento non è consentito variare in aumento la dotazione organica rideterminata.

I dipendenti dichiarati in eccedenza ai sensi dell'art. 259, comma 6, devono essere obbligatoriamente collocati in disponibilità, 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.

Per il personale collocato in disponibilità viene assegnato all'ente, da parte del Ministero dell'Interno, un contributo pari alla spesa relativa al trattamento economico, con decorrenza dalla data dell'effettivo collocamento in disponibilità e per tutta la durata della stessa. L'ente è quindi, autorizzato a prevedere nell'ipotesi di bilancio detto contributo a fronte della spesa prevista per il personale in disponibilità.

La delibera di rideterminazione della dotazione organica deve essere trasmessa alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali per la relativa approvazione.

L'approvazione della dotazione organica da parte della predetta Commissione è presupposto necessario per ottenere il parere di cui all'art. 261, comma 2, del testo unico, sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Modalità di redazione dell'ipotesi di bilancio e documentazione allegata

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'art. 162 del testo unico.

L'ipotesi è quindi, deliberata in pareggio finanziario complessivo e la situazione corrente, come definita dal comma 6 dello stesso art. 262, non può presentare un disavanzo.

L'ipotesi è approvata dal consiglio dell'ente o dal commissario nominato ai sensi dell'art. 247, comma 3, del testo unico ed è corredata dei documenti previsti dal testo unico come allegati al bilancio di previsione.

La presentazione al Ministero si intende realizzata mediante il deposito dell'atto e della relativa delibera di approvazione alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali operante presso il Ministero, unitamente ai 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 del revisore o del collegio dei revisori dei conti sull'ipotesi di bilancio, nella quale, oltre agli elementi di valutazione previsti per tutti gli enti, 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'art. 160 del testo unico;
- d) documentazione prevista come allegati al bilancio di previsione dall'art. 172 del testo unico;
- 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'art. 259, comma 6, ultimo periodo del testo unico.

Provvedimenti ministeriali sull'ipotesi

La Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali cura l'istruttoria dell'ipotesi di bilancio ed esprime, 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 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 l'ulteriore 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'art. 141, comma 1, lettera a) del testo unico, di scioglimento del Consiglio dell'Ente.

Approvazione del bilancio di previsione e periodo di risanamento

A seguito dell'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 consolidarsi negli esercizi successivi, in modo da assicurare all'ente un equilibrio stabile e strutturale, evitando il ripetersi di situazioni debitorie o di disavanzo.

Il periodo di risanamento dell'ente dissestato è fissato, infatti, in cinque anni decorrenti da quello per il quale viene approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Durante tale periodo vigono gli obblighi relativi 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 affidata 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

Inoltre, per tutta la durata del periodo di risanamento l'ente è soggetto al controllo centrale in materia di dotazione organica e di assunzione di personale ed 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.

§ 7. Gestione della liquidazione

Occorre innanzitutto distinguere i due periodi temporali nei quali l'ente ha dichiarato il dissesto, vale a dire prima dell'8 novembre 2001, data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e dopo tale data.

Per gli enti rientranti nel primo gruppo continuano ad applicarsi le disposizioni che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento e la contribuzione erariale e non vi sono limiti al finanziamento dell'indebitamento, per gli altri non si applicano le disposizioni del Testo Unico che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento, non è più possibile ricorrere all'indebitamento per finanziare debiti attinenti spese correnti successive all'entrata in vigore della legge costituzionale e non è più prevista la contribuzione statale sull'onere di ammortamento dei mutui per il risanamento.

La maggior parte degli enti locali (n. 414) ha dichiarato il dissesto prima della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, ad oggi non tutti hanno chiuso l'iter procedurale e quindi non si possono considerare tornati in bonis. Per questi enti (ad eccezione degli 85 che hanno avuto l'approvazione del piano di risanamento ai sensi dell'articolo 25 del decreto legge 66/1989) si possono ancora verificare le seguenti condizioni dalle quali può derivare il finanziamento con mutuo indistinto sia per debiti derivanti da spese correnti che da spese di investimento, naturalmente di competenza del periodo del dissesto:

- l'O.S.L., o l'Organo per la prosecuzione del dissesto non hanno ancora presentato il rendiconto finale (n. 99 di cui 14 con piano di estinzione ancora da approvare) e possono ricorrere a mutui per il finanziamento

- della passività pregresse richiedendo, se ancora disponibili, mutui integrativi con oneri a carico dello Stato,
- l'O.S.L. ha presentato il rendiconto e l'ente può chiedere l'applicazione della procedura straordinaria di cui all'articolo 268 bis, introdotto dall'articolo 1-septies della legge 31 maggio 2005, n. 88, (teoricamente tutti quelli che hanno approvato il rendiconto n. 230) che prevede la possibilità della prosecuzione del dissesto anche agli enti i cui organi straordinari della liquidazione abbiano approvato il rendiconto e quindi la possibilità di ricorrere al finanziamento degli ulteriori debiti, anche di spese correnti, purché correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente l'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale successivamente a tale data,
 - l'O.S.L. ha approvato il rendiconto dopo il 31 dicembre 2002 (n. 92 più teoricamente tutti quelli che li approveranno fino al termine per la domanda di accesso al fondo n. 102) e l'ente può chiedere l'accesso al riparto del fondo speciale 2003 di cui all'articolo 255, comma 5, del Testo Unico.

Per tali enti continuano ad applicarsi tutte le disposizioni che regolano le varie fasi procedurali del risanamento così come dettagliate di seguito; i nuovi dissesti, nelle more di un aggiornamento normativo, possono ugualmente seguire le stesse procedure nei limiti però loro imposti dalle modifiche legislative intervenute.

Procedura ordinaria

La procedura ordinaria, regolata dagli articoli 252, 253, 254, 255, 256 e 257 del predetto Testo Unico, prevede che l'organo della liquidazione dopo aver provveduto alla rilevazione dei debiti pregressi su richiesta dei creditori predisponga un piano di rilevazione che a seguito del deposito presso il Ministero dell'interno permette di acquisire alla massa attiva della liquidazione il mutuo finanziato dallo Stato. A seguito di tale adempimento l'organo della liquidazione provvede all'erogazione di acconti in misura proporzionale uguale per tutte le passività inserite nel piano di rilevazione.

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

A seguito del definitivo accertamento della massa passiva e dei mezzi finanziari disponibili l'organo predispone il piano di estinzione delle passività includendo le passività accertate successivamente all'esecutività del piano di rilevazione dei debiti. Successivamente all'approvazione da parte del Ministro dell'interno di detto documento giuridico-contabile si 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.

Procedura semplificata – articolo 258

La procedura semplificata è tra le novità più importanti rilevabili dal Testo Unico il quale all'articolo 258 prevede un istituto analogo a quello del concordato preventivo, in quanto dà la possibilità all'Organo straordinario di liquidazione di definire transattivamente le pretese creditorie offrendo in pagamento una somma variabile tra il 40 ed il 60 per cento dell'intero debito.

L'O.S.L., 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 relativi alle 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, accantonando 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.

Detta procedura si applica 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.

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

Questa procedura, non sempre applicata, dovrebbe invece essere sostenuta in tutti i casi in quanto permette un notevole risparmio e la soluzione di problematiche che spesso si trascinano da anni, inoltre la transazione e il relativo pagamento se da una parte permettono al creditore di ottenere l'immediata liquidità, d'altra parte sollevano l'ente dal peso degli interessi e delle rivalutazioni monetarie che dopo il rendiconto finale i creditori, se non ne hanno espressamente rinunciato, possono richiedere aggredendo direttamente le casse comunali.

L'adozione della procedura semplificata è sicuramente uno strumento fondamentale per il risanamento la cui applicazione avrebbe sicuramente evitato il ricorso, da parte di alcuni creditori, alla Corte europea dei diritti dell'Uomo per chiedere il pagamento del proprio credito e la condanna dello Stato italiano per le lungaggini burocratiche relative al risanamento finanziario degli enti dissestati.

Procedura straordinaria - articolo 268 bis e ter

L'articolo 268-bis del Testo Unico è stato introdotto dall'articolo 3-bis della legge 24 aprile 2002, n. 75 e modificato dall'articolo 1-septies della legge 31 maggio 2005, n. 88.

Detto articolo ha introdotto una particolare procedura da applicare agli enti dissestati finanziariamente ove si riscontri che quella ordinariamente applicata non possa essere portata a conclusione entro i termini previsti dalla normativa di settore ovvero, come integrato dalla legge del 2005, 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 in quanto 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 finanza e gli organici degli enti locali (C.F.O.E.L.).

In sede di chiusura si prendono in considerazione e si fa riferimento agli atti adottati entro il trentesimo giorno precedente all'emanazione del decreto ministeriale di chiusura del dissesto.

Con la legge 88 del 2005 è stata estesa la procedura straordinaria per la prosecuzione del dissesto anche agli enti dissestati per i quali gli organi della liquidazione hanno già approvato il rendiconto della liquidazione, ai sensi dell'art. 256, comma 11, del Testo Unico.

La nuova norma considera i casi in cui gli enti dissestati, anche dopo la chiusura della liquidazione da parte dell'O.S.L., nonostante siano formalmente tornati in bonis, come ribadito da costante giurisprudenza di Cassazione, in realtà si trovano in una grave situazione di paralisi amministrativo-contabile, derivante dal deficit finanziario che, non coperto totalmente con i fondi della liquidazione, si ripercuote, in via automatica, sul bilancio dell'ente locale. Detta partita negativa risulta dai debiti derivanti da sentenze successive alla chiusura della liquidazione, dalla mancata realizzazione effettiva delle poste inserite nella massa attiva (mancata riscossione dei residui attivi, inalienabilità dei beni patrimoniali, ecc.), nonché dalla differenza non finanziabile del piano di estinzione e dagli interessi che, chiusa la procedura, ritornano esigibili ai sensi dell'art. 248 del Testo Unico.

Coerentemente con il principio che il risanamento finanziario, ordinariamente, debba concludersi con la soddisfazione di tutti i creditori, dopo la presentazione del rendiconto finale da parte dell'O.S.L., l'eventuale massa debitoria che non trova copertura nella liquidazione straordinaria deve essere 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.).

Per garantire il reale risanamento dell'ente locale che si traduce nell'equilibrio finanziario, sia in termini di cassa che di competenza, il legislatore, alla luce delle obiettive difficoltà in taluni casi riscontrate, ha conseguentemente esteso la procedura straordinaria per fronteggiare le ulteriori passività anche agli enti i cui organi straordinari della liquidazione hanno già approvato il rendiconto di gestione.

La prosecuzione della procedura del dissesto, inevitabilmente, comporta una compressione delle legittime aspettative 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.

La richiesta del Sindaco dovrebbe essere accompagnata oltre che dal rendiconto finale dell'O.S.L., dalla delibera consiliare, dal parere del Responsabile del Servizio finanziario e dell'Organo di revisione e l'impegno finanziario deve essere non semplice manifestazione d'intenti, ma espressione di un atto formale di indirizzo (inserimento dell'onere a carico del bilancio annuale e pluriennale in sede di approvazione o variazione degli stessi) che verrà verificato ed approvato con decreto del Ministro dell'Interno e periodicamente monitorato al fine della verifica del raggiungimento degli obiettivi finanziari prefissati.

La novità introdotta dalla norma consiste nella possibilità da parte dell'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 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 finanza e gli organici 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.

- *Ambito applicativo*

Tale procedura si ritiene debba essere applicata, sia per gli ulteriori oneri che comporta (ai nuovi componenti si applicano i compensi massimi previsti nel decreto interministeriale 9 novembre 1995 aumentati del 50% a titolo di spese per la liquidazione) sia per l'impatto negativo che determina la sostituzione dell'Organo straordinario della liquidazione, sia per l'ulteriore

ritardo nella definizione delle legittime aspettative dei creditori, solo quale ultimo rimedio a fronte dell'impossibilità di risanare in toto l'ente locale.

1) Nei casi in cui l'Organo straordinario della liquidazione non possa concludere entro i termini di legge la procedura del dissesto per l'onerosità degli adempimenti connessi alla compiuta determinazione della massa attiva e passiva.

La norma prevede tre termini che regolamentano l'attività dell'O.S.L.:

- 180 giorni dall'insediamento o, 360 giorni per gli enti con popolazione superiore a 250.000 abitanti, per provvedere all'accertamento della massa passiva mediante la formazione di un piano di rilevazione;
- 24 mesi dall'insediamento per predisporre il piano di estinzione delle passività;
- 60 giorni dall'ultimazione delle operazioni di pagamento per approvare il rendiconto della gestione.

Purtroppo i suddetti termini sono stati negli anni disattesi dagli Organi straordinari non sempre per cause a loro imputabili in quanto il susseguirsi di nuove norme ha variato nel tempo le procedure del dissesto e rallentato le procedure di risanamento.

Al fine di evitare la rimozione di tutti gli O.S.L. che non hanno adempiuto nei termini, oltre a quelli che non hanno adempiuto secondo i dettami espressi dalla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, è indispensabile determinare, caso per caso, la valenza della frase "onerosità degli adempimenti", di cui al comma 1 dell'articolo 268 bis, ovvero se tale onerosità riguardi l'inadempimento da parte dell'O.S.L. imputabile alla negligenza o anche a problemi di carattere amministrativo-burocratico di difficile soluzione che si protraggono nel tempo.

2) Per il ricostituirsi di disavanzo di amministrazione o di debiti fuori bilancio di cui all'articolo 268.

Trattasi di quegli enti che dichiarano il dissesto bis per i quali il Ministro dell'interno con proprio decreto stabilisce le misure necessarie per il risanamento, anche in deroga alle norme vigenti, comunque senza oneri a carico dello Stato.

3) Laddove la massa attiva sia insufficiente a coprire la massa passiva;

E' il caso di quegli enti per i quali l'O.S.L. ha approvato il piano di estinzione nei modi e nei termini di legge ma con una differenza non finanziabile scaturita dalle risultanze finali che non può essere ripianata in alcun modo con le ulteriori risorse proprie dell'ente senza comprometter gli equilibri del bilancio corrente.

4) Per gli enti nei quali vengono accertati ulteriori passività pregresse.

Sono gli enti che, dopo l'approvazione del piano di estinzione, presentano nuovi debiti fuori bilancio riconducibili al periodo del risanamento nonché quelli che, dopo la chiusura del dissesto, si ritrovano a dover pagare i debiti relativi a sentenze del periodo ante dissesto che nel frattempo si sono chiuse (gestione stralcio).

In tutti i quattro casi la procedura straordinaria è applicata solamente laddove la massa attiva non copra interamente quella passiva ammessa alla liquidazione e laddove sia rimasta una notevole massa passiva esclusa, soprattutto in presenza di contenzioso non risolto; diversamente, va applicata la normativa preesistente dell'articolo 254, comma 8, del Testo Unico che prevede, in caso di inosservanza del termine, di negligenza o di ritardi non giustificati negli adempimenti di competenza, la sostituzione dell'O.S.L..

- *Sistema applicativo*

Le fasi salienti nelle quali si sviluppa la procedura si possono indicare come segue:

1. individuazione degli enti che rientrano nelle 4 fattispecie previste dalla norma;
2. acquisizione dell'intesa del sindaco dell'ente locale;
3. parere della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali;
4. decreto del Ministro dell'interno;
5. chiusura anticipata e semplificata, o riapertura nel caso in cui l'O.S.L. abbia presentato il rendiconto, della procedura del dissesto;
6. nomina della Commissione per la prosecuzione della gestione del dissesto;
7. attività gestionale della nuova procedura;
8. parere della Commissione per la finanza locale e gli organici degli enti locali sui piani di impegno per l'approvazione o disapprovazione con decreto del Ministro.

L'ultimo punto della circolare ministeriale n. 5 del 27 aprile 2002, al fine di monitorare l'applicazione del provvedimento legislativo, invita i

Prefetti a comunicare se tra gli enti dissestati delle rispettive province vi siano situazioni riconducibili all'articolo 268-bis. Quindi l'individuazione degli enti in questione spetta:

- ai Prefetti delle province,
- alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, previa segnalazione da parte dell'Ufficio risanamento enti dissestati, nei casi da questo direttamente riscontrati sulla base di documentazione presentata a vario titolo dall'O.S.L., dall'ente interessato, dai creditori e a seguito di audizioni delle parti interessate,
- al Sindaco.

E' previsto l'espresso accordo del sindaco dell'ente, di conseguenza tutti i casi segnalati devono essere subordinati a detto parere, obbligatorio e vincolante, in considerazione che la procedura straordinaria comporta per i futuri bilanci comunali degli oneri non indifferenti cui l'Amministrazione comunale deve impegnarsi a farvi fronte.

Acquisita l'intesa dell'ente dissestato, occorre che il lavoro già definito dall'Organo straordinario della liquidazione sia oggetto di analitica relazione affinché la C.F.O.E.L. possa esprimere il parere sulla base del quale sarà stilato il provvedimento ministeriale.

E' previsto che sia fotografata la situazione del dissesto cristallizzata al 30° giorno precedente il provvedimento del Ministro.

Il decreto del Ministro dell'interno contiene le modalità della chiusura anticipata e semplificata ovvero della riapertura della procedura del dissesto, il compenso da liquidare all'O.S.L. e quello previsto per i nuovi commissari che ai sensi del comma 4 è a carico della procedura anticipata.

In base alle prescrizioni contenute nel decreto di cui al punto precedente, l'O.S.L. deve porre in atto quanto ivi stabilito deliberandone la chiusura della propria attività. Tale delibera deve essere trasmessa all'organo di revisione contabile dell'ente il quale è competente sul riscontro della liquidazione e sulla verifica della rispondenza dei dati economici finali con quanto prescritto nel provvedimento ministeriale, e al Ministero dell'interno per conoscenza.

Nel caso in cui la procedura straordinaria sia successiva all'approvazione del rendiconto da parte dell'O.S.L., nel decreto del Ministro

di riapertura del dissesto saranno indicate all'ente ed alla Commissione per la prosecuzione tutte le fasi principali e le modalità per la riapertura.

Una volta decretata la chiusura della procedura ordinaria di dissesto e la prosecuzione dello stesso, la procedura del risanamento dell'ente locale è affidata ad un'apposita commissione composta da tre membri, soggetti alle incompatibilità previste dall'articolo 236 del testo unico, e nominata con decreto del Presidente della Repubblica.

Anche per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, per i quali è previsto per la liquidazione ordinaria un solo commissario, sono nominati 3 membri da scegliere fra gli iscritti nel registro dei revisori contabili con documentata esperienza nel campo degli enti locali di cui uno è designato dal sindaco dell'ente. Non è possibile che la nomina possa ricadere sull'eventuale revisore già componente dell'organo straordinario della liquidazione o su altri soggetti che abbiano un incarico presso l'Ente.

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.

Dopo la nomina presidenziale il nuovo organismo si insedia presso l'ente e inizia ad operare in base alla normativa di cui al titolo VIII del testo unico a seconda della fase procedurale in cui il risanamento è stato chiuso dal precedente organo.

E' importante sottolineare che non c'è discontinuità tra la procedura ordinaria e quella straordinaria ma il procedimento deve considerarsi unitario seppur scandito da due diversi momenti e da due Organi che sono ricondotti ad unità, del resto lo stesso articolo 268 bis, comma 4, prevede che l'attività gestionale ed i poteri della Commissione per la prosecuzione del dissesto sono regolati dalla normativa del titolo VIII del Testo Unico.

Di conseguenza il nuovo organismo può, ed in certi casi deve, rivedere anche le esclusioni operate dall'O.S.L. e se opportuno rettificare quanto già da questi compiuto, come peraltro lo stesso organo potrebbe fare in sede di autotutela o per effetto di intervenute norme, inoltre può richiedere, se spettante, l'eventuale residuo di mutuo per il risanamento o il mutuo del fondo speciale previsto dall'articolo 255, comma 5.

Dalle risultanze finali della prosecuzione della gestione del dissesto emerge la differenza non finanziata che dovrà essere oggetto dei piani di impegno annuale e pluriennale da parte dell'ente. Sembrerebbe, ad una prima

lettura, in considerazione del tempo limitato al massimo di tre anni, che la Commissione per la prosecuzione della gestione del dissesto si dovrebbe limitare alla quantificazione del disavanzo derivante dal risanamento, mentre l'aspetto della liquidazione e del pagamento finale sia lasciato a carico dell'ente locale.

Quindi il tutto si potrebbe concretizzare con l'approvazione ministeriale del piano di estinzione o integrazione, con l'inserimento nel relativo decreto di una prescrizione per l'ente di deliberare entro un breve termine i piani di impegno, l'approvazione o meno degli stessi da parte del Ministro dell'interno, la chiusura da parte dei tre revisori con la presentazione del rendiconto, l'accantonamento nei bilanci comunali nei modi e termini consentiti dalla legge dell'apposita somma, a titolo di spesa eccezionale a carattere straordinario.

Pertanto l'estensione della soggettività dei debiti al dettato dell'articolo 248 del testo unico, come indicato nella circolare n. 5 del 2002, avrebbe una valenza limitata in quanto gli effetti degli eventuali pignoramenti ed interessi decorrerebbero dalla definizione della procedura che rimane in capo all'ente.

Nel caso in cui la normativa in questione vada interpretata nel senso che la liquidazione delle somme stanziata nei bilanci annuale e pluriennale sia di competenza della nuova commissione si avrebbe l'applicazione in toto dei benefici derivanti dal citato articolo 248. Detta interpretazione sembrerebbe confliggere con la breve durata della carica dei revisori.

L'articolo 1-ter della legge 20 maggio 2003, n. 116 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 il precedente articolo 268-bis.

Il nuovo articolo 268-ter perfeziona la disciplina della procedura straordinaria, prevedendo:

a) al comma 1 che l'apposita nuova commissione per il risanamento, nel verificare l'esatta composizione della massa passiva, possa includere anche passività comunque riferite ad atti e fatti di gestione avvenuti entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se a tale data non vi fossero le condizioni di certezza, liquidità ed esigibilità maturate in seguito (ad esempio, sentenze passate in giudicato successivamente alla chiusura della procedura ordinaria).

Alla liquidazione di tali passività provvede la nuova commissione con i fondi accantonati dall'ente locale nei bilanci annuali e pluriennali, come previsto dal comma 5 dell'articolo 268-bis;

b) al comma 2 un ulteriore vincolo alle procedure esecutive in quanto le somme a disposizione dei creditori per la procedura in questione non possono superare quelle determinate dall'ente con apposita delibera ai sensi del citato articolo 268 bis purché l'ente rispetti gli impegni finanziari presi con la delibera stessa;

c) al comma 3 che non sono ammesse - sino al compimento della procedura straordinaria - azioni esecutive o espropriazioni forzate nei confronti dell'ente locale per i debiti che rientrano nella competenza della procedura straordinaria di risanamento avviata. La nullità delle azioni esecutive deve essere eccepita dall'ente stesso e/o dalla nuova commissione chiamata in giudizio. In via analogica si ritiene applicabile in materia il disposto dell'articolo 248, comma 4, del Testo Unico, da ciò derivando la sospensione degli interessi e della rivalutazione monetaria per i debiti ancora insoluti, per i debiti di competenza della commissione divenuti liquidi ed esigibili dopo la dichiarazione di dissesto e per le somme dovute a seguito di anticipazioni di cassa già erogate. La nullità delle procedure di esecuzione forzata e la sospensione della produzione degli accessori si protraggono sino al compimento della procedura (art. 268-bis, comma 5).

Il compimento si identifica con l'approvazione del rendiconto relativo alle attività di liquidazione e pagamento delle partite debitorie rilevate durante l'attività gestionale della nuova procedura nel caso in cui i piani di impegno vengano approvati con provvedimento ministeriale entro la durata massima dell'attività gestionale della nuova commissione.

Altro caso di compimento della procedura è costituito dal decreto di chiusura del dissesto nel caso in cui le operazioni di liquidazione e pagamento si protraggano oltre la normale scadenza ed alla fase di liquidazione debba provvedere l'ente;

d) al comma 4 che gli enti locali, i quali abbiano già adottato la dichiarazione di dissesto finanziario e i cui organi della liquidazione non abbiano ancora approvato il rendiconto della gestione, possano ricorrere in via straordinaria alla procedura disciplinata dagli articoli 268-bis e 268-ter laddove siano accertati maggiori debiti rientranti nel dissesto (anche per interessi, rivalutazioni e spese legali), non finanziabili con le risorse disponibili né con le disponibilità del fondo speciale istituito ai sensi dell'articolo 255, comma 5, del Testo Unico.

Fondo speciale per gli enti dissestati – articolo 255, comma 5

Malgrado le continue modifiche apportate all'istituto del dissesto finanziario nel corso degli anni, spesso l'intervento dello Stato e degli enti locali non si è dimostrato sufficiente a risolvere completamente l'indebitamento pregresso degli stessi.

L'articolo 255, comma 5, del Testo Unico permette l'assunzione di mutui integrativi per necessità emerse nel corso della procedura di liquidazione per il pagamento della massa passiva. Quanto sopra attraverso l'applicazione dei decreti del Ministro dell'interno n. 50186 del 9 aprile 2001, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 116 del 21 maggio 2001 e n. 3323 del 7 giugno 2004, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 151 del 30 giugno 2004 e del decreto n. 4163 del 19 luglio 2006, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 220 del 21 settembre 2006.

In base alle modalità inserite nei citati decreti sono già stati ripartiti, agli enti richiedenti e legittimati, i fondi relativi all'anno 2001 e 2002, rispettivamente per un totale di richieste legittimate pari ad €11.232.411,38 ed €17.671.802,99.

L'articolo 1-septies, comma a, della legge 31 maggio 2005, n. 88 ha modificato il predetto articolo 255, comma 5, il vigente articolo prevede l'istituzione di un fondo finalizzato agli interventi a favore degli enti locali in stato di dissesto finanziario, le eventuali disponibilità residue del contributo determinato per ciascun ente sulla base dei criteri indicati dal comma 4 del medesimo articolo possono essere destinate all'assunzione di mutui integrativi su richiesta motivata dell'organo consiliare dell'ente dissestato.

La sostanziale novità introdotta dalla legge 88 del 31 maggio 2005 consiste nel fatto che l'accesso al fondo speciale possa essere richiesto solamente dagli enti locali dissestati i cui Organi straordinari della liquidazione abbiano presentato il rendiconto della liquidazione.

In tal modo il legislatore ha voluto raggiungere un duplice effetto: rendere la procedura del dissesto finanziario più veloce, sollecitandone la chiusura con l'approvazione del rendiconto previsto dall'articolo 256, comma 11, del testo unico, e destinare le risorse straordinarie del fondo solamente a quei casi che, alla fine della procedura di dissesto, dalle risultanze finali del rendiconto evidenziano ancora una situazione patologica di mancato equilibrio e di non raggiungimento del risanamento finanziario.

Per la ripartizione dei fondi, a partire da quello relativo al 2003, in data 19 luglio 2006, è stato emanato il decreto del Ministro dell'interno, così come previsto dal comma 5 dell'articolo 255 del testo unico, per la fissazione dei parametri e delle modalità per l'assunzione di mutui integrativi alla luce delle intervenute modifiche.

Il mutuo, da assumere con la Cassa depositi e prestiti, è autorizzato dal Ministero dell'interno, previo parere della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali. La priorità nell'assegnazione è data agli enti locali che non hanno usufruito dell'intera quota disponibile, ai sensi del comma 4 dell'articolo 255.

- *Accesso al fondo*

Le richieste di accesso al fondo 2003 dovranno essere inoltrate, entro il termine perentorio di un mese dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del decreto ministeriale, al Ministero dell'interno, Direzione centrale della finanza locale - Ufficio Trasferimenti Ordinari agli Enti locali e Risanamento degli Enti Locali Dissestati.

Gli enti richiedenti l'accesso al fondo 2003, devono produrre:

1. Richiesta dettagliata che spieghi in maniera chiara, analitica ed esaustiva, le motivazioni che la supportano. La domanda deve essere presentata a firma del Sindaco;
2. Attestazione riepilogativa della gestione straordinaria della liquidazione prevista dal decreto debitamente compilata e sottoscritta dal Sindaco dell'ente, dai Responsabili dei servizi addetti al patrimonio, dal Responsabile del servizio finanziario, dall'Organo di revisione economico-finanziaria ed eventualmente dalla Commissione per la prosecuzione del dissesto;
3. Delibera consiliare nelle forme consuete e resa esecutiva ai sensi dell'articolo 134, commi 3 e 4, del testo unico, preferibilmente dichiarata immediatamente eseguibile con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti (comma 4), che deve prendere atto dell'attestazione allegata al decreto;
4. Delibera dell'Organo straordinario della liquidazione di approvazione del rendiconto della liquidazione previsto dall'articolo 256, comma 11, del testo unico;

5. In caso di adesione alla procedura straordinaria prevista dagli articoli 268 bis e ter, delibera della Commissione per la prosecuzione del dissesto di richiesta motivata di accesso al fondo.

- *Determinazione del fondo*

La disponibilità del fondo 2003 è costituita:

- 1) dall'eventuale residuo rinveniente dalla ripartizione del fondo 2002 non interamente utilizzato;
- 2) dalla somma delle quote stabilite dall'articolo 255, comma 4, del testo unico non utilizzate dagli enti che hanno avuto approvato il piano di estinzione o la relativa integrazione dopo il 1 gennaio 2003 i cui Organi straordinari della liquidazione hanno approvato il rendiconto della gestione;
- 3) dalle economie di mutuo riversate allo Stato dagli enti che hanno avuto approvato il piano di estinzione o la relativa integrazione dopo il 1 gennaio 2003 per i quali l'Organo straordinario della liquidazione ha approvato il rendiconto della gestione.

- *Soggetti ammissibili*

Sono gli enti che trasmetteranno la propria istanza entro il termine i cui Organi straordinari della liquidazione hanno approvato a tale data il rendiconto finale.

Non sono ammissibili le richieste degli enti:

- 1) che hanno dichiarato il dissesto dopo l'8 novembre 2001 per i quali non è più possibile il finanziamento dell'indebitamento pregresso con mutui con oneri a carico dello Stato;
- 2) il cui Organo straordinario della liquidazione non ha ancora approvato il rendiconto della liquidazione ai sensi dell'articolo 256, comma 11 del testo unico;
- 2) il cui Organo straordinario della liquidazione ha approvato il rendiconto prima del 31 dicembre 2002 in quanto è impensabile che dopo tanti anni vi sia ancora una massa passiva non liquidata;
- 3) che hanno avuto approvato il piano di risanamento ai sensi dell'articolo 25 del decreto legge 2 marzo 1989, n. 66 (per i quali era previsto

l'intervento erariale per la totale copertura dell'intero fabbisogno pregresso);

- 4) che rientrano nelle tipologie previste dall'articolo 18, commi 5 e 6, del decreto legislativo 15 settembre 1997, n. 342 che ha regolamentato il regime transitorio a seguito dell'emanazione dello stesso decreto che ha innovato la procedura della liquidazione straordinaria. Quanto sopra nei casi in cui l'ulteriore fabbisogno possa essere finanziato dall'eventuale quota di mutuo ancora disponibile;
- 5) che hanno già partecipato alla ripartizione dei fondi 2001 e 2002, usufruendo del mutuo integrativo anche se in misura inferiore a quanto necessario per il totale ripiano.

Come peraltro già stabilito per i precedenti fondi si sottolinea che ai fini della determinazione della massa attiva:

- ai sensi dell'articolo 255, comma 9 del testo unico, la vendita dei beni mobili ed immobili ha carattere sussidiario e suppletivo per il ripiano dell'indebito pregresso, ma l'ente è obbligato a ricorrervi se le ulteriori voci attive non sono sufficienti a coprire interamente il fabbisogno;
- in base all'articolo 1, comma 160, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, gli avanzi di amministrazione non vincolati degli enti locali dissestati che hanno adottato il bilancio stabilmente riequilibrato, devono essere prioritariamente destinati a sanare l'indebitamento dell'ente per la parte non coperta dal mutuo di ripianamento e fino alla concorrenza dell'ammontare delle entrate previste dall'eventuale vendita di beni del patrimonio locale. In base all'articolo 265, comma 1, del testo unico il risanamento dell'ente locale ha la durata di cinque anni decorrenti da quello per il quale viene redatta l'ipotesi di bilancio. Prima dell'entrata in vigore della suddetta legge finanziaria la destinazione degli avanzi non era vincolante e quindi la priorità dell'utilizzo degli stessi per il dissesto va intesa dal 1997.

Mentre per quanto riguarda la massa passiva, potranno essere ammessi a finanziamento solo i debiti di competenza del periodo del dissesto certi, liquidi ed esigibili e non quelli soggetti a contestazione.

Per quanto riguarda gli aspetti sostanziali della richiesta sono legittimati a partecipare alla ripartizione del fondo gli enti che dimostrano di non poter far fronte con ulteriori interventi a carico del loro bilancio al pagamento

delle passività residue dopo l'utilizzo della massa attiva realizzata nella gestione della liquidazione.

- *Ripartizione del fondo e graduatoria*

L'importo del fondo, al netto delle quote residue degli enti locali richiedenti che non hanno usufruito dell'intero contributo a loro disposizione, per i quali l'articolo 255, comma 5 del testo unico stabilisce la loro prioritaria utilizzazione, dovrà essere ripartito secondo un sistema algoritmico sulla base delle richieste di ogni ente.

Se l'importo del fondo è pari al totale complessivo delle richieste legittimate, non è necessaria alcuna ripartizione e l'eventuale eccedenza è utilizzata per la costituzione del fondo dell'anno successivo. Nel caso di insufficienza del fondo, tutte le richieste di mutuo legittimate sono ripartite, secondo un sistema algoritmico.

Il Ministero dell'interno, a seguito di parere positivo da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali sulla legittimazione alla partecipazione per la ripartizione del fondo, autorizza con decreto l'Ente ad assumere con la Cassa depositi e prestiti il mutuo integrativo del fondo speciale, con onere a totale carico dello Stato.

§ 8. Gestione del risanamento per gli enti che hanno dichiarato il dissesto dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale del 2001

Determinazione della massa passiva e modalità di finanziamento

Gli enti che hanno dichiarato il dissesto finanziario dopo l'8 novembre 2001 o lo dichiareranno in futuro, devono raggiungere il risanamento finanziario nel rispetto dei limiti sul ricorso all'indebitamento per il finanziamento delle spese introdotti con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che, in particolare all'articolo 5, comma 1, ha sostituito l'articolo 119 della Costituzione, prevedendo, tra l'altro, che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

In sede di prima applicazione, atteso l'impatto sul sistema della finanza pubblica che il rigore del limite costituzionale in materia di ricorso all'indebitamento avrebbe sicuramente prodotto, venne limitata l'operatività del precetto sul piano temporale, escludendo l'applicazione del limite previsto

dall'art. 119, in relazione ad alcune tipologie di spese di parte corrente, costituenti debiti fuori bilancio, solo in quanto si fosse trattato di debiti maturati prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale.

Infatti l'articolo 41, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (finanziaria 2002) ha disposto che: "Per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'articolo 194 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (che ammette in questi casi il ricorso all'indebitamento), si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", avvenuta l'8 novembre 2001.

Con la successiva legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003) l'articolo 30, comma 15, ha stabilito che "Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione."

La legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004) ha contribuito, quindi, a delineare in maniera più compiuta i profili attuativi e la portata applicativa del vincolo previsto in materia di indebitamento, estendendo la platea dei soggetti istituzionali tenuti al rispetto dei limiti di finanziamento (art. 3, comma 16 e 21), e fissando normativamente sia il concetto di investimento, sia quello di indebitamento (art. 1, comma 17, 18 e 20), necessari per individuarne con precisione il contesto applicativo oggettivo e soggettivo (art. 1, comma 19).

In base ai citati commi della finanziaria 2004, infatti, sono esclusi dai limiti dell'indebitamento solo le società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici; costituiscono indebitamento: l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni mentre non determinano indebitamento agli effetti dell'articolo 119 della Costituzione: le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio e le operazioni su derivati finanziari (i future, gli options e i contratti di swap).

Il descritto quadro normativo è stato completato dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), la quale con l'art. 1, comma 166 e 167, confermando un'impostazione ormai consolidata, ha indicato quali pilastri dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, da un lato il rispetto dei limiti posti dal patto di stabilità interno e, dall'altro lato, proprio l'ottemperanza al vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma della Costituzione.

Il legislatore dal 2006, integrando gli strumenti tecnico-giuridici che presidiano l'osservanza del vincolo costituzionale all'indebitamento, ha affidato alle sezioni del controllo della Corte dei conti l'elaborazione dei criteri e delle linee guida da seguire nella verifica della gestione delle forme d'indebitamento, nonché il controllo della concreta attuazione in materia.

Inoltre, l'articolo 5 della legge 28 maggio 2004, n. 140 dispone che:

“In attesa che venga data attuazione al titolo V della parte seconda della Costituzione e che venga formulata la proposta al Governo dall'Alta Commissione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della presente legge, in ordine ai principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, le disposizioni del titolo VIII della parte II del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento non trovano applicazione nei confronti degli enti locali che hanno deliberato lo stato di dissesto finanziario a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. Resta ferma per tali enti la facoltà di assumere mutui, senza oneri a carico dello Stato, per il finanziamento di passività correlate a spese di investimento, nonché per il ripiano di passività correlate a spese correnti purché queste ultime siano maturate entro la data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.”

Di conseguenza per gli enti che hanno dichiarato il dissesto dopo l'8 novembre 2001 (ad oggi n. 13) vi sono tre tipi di limitazione che di seguito vengono esaminate nel dettaglio.

1) Non si applicano le disposizioni del Titolo VIII parte II del Testo Unico che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato.

Tale limitazione dovrebbe riguardare solo i mutui per il risanamento con oneri a carico dello Stato mentre quelli con oneri a carico del bilancio

comunale dovrebbero essere ancora concedibili in base all'articolo 194, comma 3, sempre nel rispetto della normativa vigente.

In effetti se si dovesse dare un'interpretazione restrittiva e letterale della norma contenuta nell'articolo 5 della legge 140 del 2004 oltre al limite temporale per il finanziamento dei debiti non si potrebbe più applicare il disposto dell'articolo 255, comma 9, e dell'articolo 256, comma 5, che prevede l'autorizzazione del mutuo a carico dell'ente nel rispetto del limite del 40% anziché 12% attualmente fissato per gli enti sani dall'articolo 204, comma 1, del Testo Unico (l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate ed a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui).

2) Non è prevista la contribuzione statale sull'onere di ammortamento dei mutui per il risanamento.

Solo per i cinque enti che hanno dichiarato il dissesto dopo l'8 novembre 2001 ed entro il 31 dicembre 2003, è stato previsto un contributo annuo di natura corrente e solo per tre anni da parte dello Stato, mentre per i tre enti siciliani che lo hanno dichiarato entro il 31 dicembre 2005 sussiste un contributo regionale, nulla è previsto per gli altri enti.

Attualmente, per un ente raggiungere il risanamento senza alcun intervento erariale è molto difficile e si sta valutando la possibilità per tali enti di usufruire dell'eventuale residuo ordinario sul fondo per lo sviluppo degli investimenti.

L'impiego del contributo ordinario, da consentire attraverso un'interpretazione estensiva della norma, infatti, non dovrebbe comportare per lo Stato un onere aggiuntivo in quanto trattasi di contributo consolidato dal 1992 comunque disponibile e impiegabile dall'ente per i mutui per investimento in ogni momento fino ad esaurimento.

Per gli enti dissestati che hanno dichiarato il dissesto prima dell'8 novembre 2001, l'eventuale residuo ordinario sul fondo sviluppo degli investimenti viene congelato dal momento della dichiarazione fino al

rendiconto in modo che, se le 5 quote non dovessero bastare, si impiega anche questa disponibilità in base all'articolo 255, comma 1, del Testo Unico che prevede che la massa attiva sia costituita, tra l'altro, da altre entrate. Si è sempre ritenuto, infatti, che sia prioritario il pagamento dei creditori rispetto alla realizzazione di opere pubbliche.

3) Si applicano i limiti costituzionali per finanziare l'indebitamento.

La norma ha salvaguardato gli enti che hanno dichiarato il dissesto prima dell'8 novembre 2001 ma non si può di certo derogare ad essa negli altri casi.

Vi sono due limiti precisi cui gli O.S.L. devono fare riferimento, il primo è relativo alla natura dei debiti, l'altro alle modalità di finanziamento.

E' indispensabile che l'Organo della liquidazione provveda a distinguere i debiti derivanti da spese di investimento da quelli da spese correnti e i debiti per spese correnti devono essere ulteriormente suddivisi in debiti maturati prima e dopo l'8 novembre 2001.

In tal modo l'O.S.L. potrà indicare chiaramente le modalità di finanziamento, con possibilità di mutuo a carico del bilancio comunale per i debiti per spese di investimento e spese correnti maturati prima dell'8 novembre 2001 ovvero, per le spese correnti successive a tale data con finanziamento con altre risorse, (avanzi di amministrazione, residui attivi, fondo di cassa, vendita del patrimonio disponibile, ecc).

Per una migliore analisi è determinante stabilire quale tipologia di spese, e nella fattispecie debiti, possa rientrare tra le spese di investimento e quindi essere finanziata con indebitamento, al riguardo si rimanda all'articolo 3, comma 18, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004).

Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti:

- a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali;
- b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;
- c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale;
- d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale;

- e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;
- f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti;
- g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;
- h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109;
- i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

L'esperienza maturata dall'ufficio insegna che la maggior parte dei debiti presenti in un dissesto finanziario é di natura corrente

In particolare, per quanto riguarda la finanziabilità dei debiti fuori bilancio afferenti alle spese di parte corrente corrente ed a quelle di investimento si rinvia a quanto specificato nelle circolari della Cassa depositi e prestiti n. 1251 del 27 maggio 2003 e n. 1253 del 29 luglio 2003 le cui indicazioni trovano conferma anche nella più recente giurisprudenza.

Ad ogni buon fine, relativamente agli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale si rinvia alla decisione del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che con nota n. 0099536 del 27 agosto 2004 ha incluso fra le spese di investimento quelle relative alla redazione del piano regolatore generale in quanto ritiene possano essere assimilate alle spese di investimento poichè esplicano i loro effetti con carattere pluriennale.

Tutte le altre spese per progettazione e prestazioni professionali sembra, invece che siano da considerare sempre e comunque spese correnti.

Per una migliore analisi Gli O.S.L. che si trovano a gestire un dissesto post legge costituzionale continuano a riconoscere i debiti sulla base di quanto indicato negli articoli 252 e 254 del Testo Unico e quindi hanno competenza

relativamente a fatti e atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente l'ipotesi di bilancio e in caso di sentenze, come specificato dall'articolo 5, comma 2, della legge 28 maggio 2004, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione.

La diversità che scaturisce dalla nuova norma dunque non sta nel riconoscimento ma nelle modalità di finanziamento in quanto la norma di riferimento dà la possibilità di finanziare con mutui anche i debiti per spese correnti maturati prima dell'8 novembre 2001.

La tipologia delle spese indicata dalla citata finanziaria 2004 ha avuto interpretazioni e pareri molto restrittivi soprattutto sul concetto della maturazione del debito.

Per il riconoscimento del debito da parte dell'O.S.L. e quindi l'inserimento nella massa passiva si guarda al momento in cui il debito si è verificato, per l'inserimento tra le spese correnti finanziabili o meno si deve verificare la maturazione dello stesso e il debito è maturo quando è certo liquido ed esigibile.

Sull'argomento, molto interessante appare la sentenza n. 3001 del 20 dicembre 2005 della Sezione Giurisdizionale per la regione Lazio della Corte dei Conti che ha proposto interpretazioni innovative e più estensive sulla possibilità di finanziamento delle spese correnti.

La Procura regionale aveva contestato la violazione dell'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 ad amministratori comunali che con una delibera del 2003, avevano violato i limiti posti dall'art. 119, comma 6, della Costituzione, e deciso il ricorso all'indebitamento per il finanziamento di debiti fuori bilancio, rappresentati da spese di parte corrente, tutti maturati negli anni 2002-2003, come risultava dalla data dei documenti contabili, ossia dopo l'8 novembre 2001, termine ultimo, ai sensi dell'art. 41, comma 4, della l. 28 dicembre 2001, n. 448, per finanziare spese di parte corrente col ricorso all'indebitamento.

La sentenza, pur riconoscendo che i convenuti avevano deliberato il ricorso all'indebitamento per finanziare spese di parte corrente, ha rigettato la domanda della Procura, ritenendo "In definitiva" che "la quasi generalità" dei debiti contestati fossero "insorti – e quindi maturati -" antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, "trattandosi di prestazioni o di servizi forniti all'ente locale prima dell'8 novembre 2001".

A fondamento della decisione sul punto il collegio pone un concetto di maturazione dei debiti legato ad una nozione originale ed innovativa di “debito maturato”, utilizzando, riferito al debito, un aggettivo (“insorto” o “nato”) e sostituendolo all’altro (“maturato”), senza riuscire a chiarire il significato tecnico giuridico del nuovo concetto di ‘debito insorto o nato’.

In realtà, il significato tecnico giuridico del sintagma “debito maturato” è chiarito da un consolidato ed unanime indirizzo giurisprudenziale, secondo il quale il debito può considerarsi maturato quando il corrispettivo credito è certo, liquido ed esigibile.

In particolare, la riferita linea interpretativa è stata seguita anche dalla Corte dei conti che, intervenuta per delineare la portata applicativa proprio della norma contenuta nell’art. 41, comma 4, della legge finanziaria 2002, ha appunto qualificato come maturati quei debiti “resi, cioè, in termini civilistici certi liquidi ed esigibili”.

Sul punto, di particolare e fondamentale rilevanza si dimostra, infine, anche l’espressa previsione normativa dell’art. 4, lett. d) del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, la quale conferma che, in mancanza di un termine di pagamento stabilito contrattualmente, la data a cui far riferimento per verificare la maturazione del debito, e quindi la decorrenza di interessi, è quella d’emissione del certificato di regolare esecuzione.

Quindi, ai fini del finanziamento, non si deve confondere l’insorgenza del debito con la sua maturazione.

Per quanto riguarda le parcelle e le fatture la certezza, liquidità ed esigibilità del credito si determina alla data dell’atto da cui proviene il debito o alla data di emissione del certificato di regolare esecuzione o di approvazione del collaudo.

Relativamente ai debiti derivanti dalle sentenze essi maturano alla data del deposito della sentenza, o al più tardi alla data del suo passaggio in giudicato.

In ogni caso va considerato che tale sentenza è stata appellata e occorre aspettare la decisione della Sezione Giurisdizionale centrale.

Determinazione della massa attiva e modalità di risanamento

Un'altra sostanziale difficoltà che gli O.S.L. dei dissesti post costituzionale devono affrontare è riuscire a pagare i debiti dell'ente senza il determinante contributo erariale.

L'esplicito diniego al pagamento degli oneri dei mutui per il risanamento non preclude la possibilità da parte dello Stato di intervenire con un contributo, come peraltro previsto dalla finanziaria 2004 per gli enti che hanno dichiarato il dissesto dall'8 novembre 2001 al 31 dicembre 2003, e ciò, si ritiene, nel pieno rispetto dell'articolo 119 della Costituzione che stabilisce che "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni."

Nei piani di estinzione fino ad oggi esaminati, anche se a volte le risultanze finali non chiudevano con la copertura integrale della massa passiva, il risanamento era comunque, in gran parte, assicurato dal mutuo con oneri a carico dello Stato determinati in base al disposto dell'articolo 255, comma 4, del Testo Unico e, in casi eccezionali dal fondo speciale di cui al comma 5 del medesimo articolo.

Attualmente la massa attiva della liquidazione è costituita interamente dalle risorse dell'ente che devono necessariamente essere concrete e perlomeno realizzabili nel corso della liquidazione.

Da ciò deriva che ogni voce iscritta all'attivo deve essere attentamente esaminata e valutata in modo che, a conclusione della procedura, le somme siano realmente disponibili per permettere il pagamento delle passività.

La formazione della massa attiva deve essere seguita con particolare cura e attenzione da parte dell'O.S.L. che in primis deve preoccuparsi: di verificare i residui attivi, che devono essere oggetto di revisione straordinaria da parte dell'ente; di predisporre efficacemente e immediatamente l'accertamento delle entrate tributarie; della vendita del patrimonio disponibile e di richiedere all'ente la destinazione degli avanzi di amministrazione e di ogni altra possibile fonte di bilancio.

Particolare importanza riveste la determinazione del fondo di cassa al 31 dicembre dell'anno precedente l'ipotesi di bilancio, soprattutto, in considerazione che, ai sensi dell'articolo 255, comma 10, del Testo Unico,

non compete all'Organo straordinario della liquidazione la gestione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata ed ai mutui passivi già attivati per investimenti, ivi compreso il pagamento delle relative spese.

L'articolo 195 del Testo Unico prevede però per l'Ente la possibilità di utilizzare in termini di cassa entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti con l'obbligo di ricostituire la consistenza delle somme vincolate con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione

Di conseguenza l'eventuale mancata ricostituzione della consistenza delle somme vincolate, utilizzate per il pagamento di spese correnti alla data del 31 dicembre precedente l'ipotesi di bilancio, non costituendo, né nel complesso, né per le singole partite, posizione debitoria da inserire nella massa passiva, ma solo un problema di cassa, va necessariamente definita nella fase della determinazione delle risorse di cassa da assegnare all'organo della liquidazione, come individuato ai sensi dell'articolo 6

Quindi per la restante parte e per la copertura dei soli debiti derivanti da spese di investimento, nonché da spese correnti maturate prima dell'8 novembre 2001, l'O.S.L. deve richiedere all'ente la contrazione di un mutuo.

Sicuramente i tempi per la realizzazione della massa attiva diventano più lunghi e gli O.S.L. difficilmente possono rispettare i termini previsti per i propri adempimenti.

Per quanto riguarda la redazione del piano di rilevazione si deve notare che con il deposito presso l'Ufficio si autorizzava subito il mutuo erariale e i creditori esclusi potevano ricorrere al Ministero dell'interno avverso le delibere di esclusione o parziale ammissione dell'O.S.L..

Oggi il piano di rilevazione non produce più alcun effetto, non vi è più la possibilità di autorizzare il mutuo a carico dello Stato e con la legge 140 del 2004 è stata soppressa la parte dell'articolo 256 del Testo Unico relativa ai ricorsi che i creditori degli enti dissestati potevano presentare al Ministero dell'interno.

Resta comunque determinante che l'O.S.L. provveda al più presto ad una sommaria determinazione della massa passiva e di quella attiva soprattutto al fine di chiedere all'Ente l'eventuale adozione della procedura semplificata di cui all'articolo 258 del Testo Unico.

Con la procedura semplificata l'O.S.L. poteva chiedere direttamente alla Cassa depositi e prestiti il mutuo massimo concedibile con oneri a carico dello Stato e, se necessarie, l'Ente metteva a disposizione ulteriori risorse, ivi compreso il mutuo con oneri a proprio carico.

Ciò dava la possibilità di chiudere transattivamente, offrendo ai creditori dal 40 al 60 per cento del debito, con liquidazione obbligatoria entro 30 giorni.

Tale procedura oggi può essere seguita solo se l'Ente ne decide l'adesione impegnandosi a mettere a disposizione immediatamente le risorse finanziarie necessarie.

In caso contrario lo spirito della semplificata viene del tutto a mancare e gli O.S.L. dovrebbero ricorrere alle transazioni ordinarie, non solo per le vertenze in corso, come previsto dall'articolo 254, comma 7, del Testo Unico, ma per tutti i debiti e, in tal caso, il pagamento potrebbe essere anche condizionato (al realizzo dei proventi della vendita, alla concessione del mutuo all'ente...), ma sempre risolvibile nei tempi del risanamento.

L'articolo 256 del Testo Unico che disciplina le modalità del piano di estinzione prevede che lo stesso possa chiudere con un pagamento definitivo dei debiti in misura parziale e la possibilità dell'ente di assumere un mutuo a proprio carico per pagare la parte restante.

Oggi che tutto l'onere del dissesto grava sul bilancio comunale non ha senso approvare un piano di estinzione con risultanze non in pareggio e nelle more di un adeguamento normativo si dovrebbe applicare il comma 12 del citato articolo 256 che prevede che nel caso in cui l'insufficienza della massa attiva, non diversamente rimediabile, sia tale da compromettere il risanamento dell'ente, il Ministro dell'interno, su proposta della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, può stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti, comunque senza oneri a carico dello Stato.

L'O.S.L. in accordo con l'ente potrebbe applicare quanto previsto dall'articolo 194, comma 2, del Testo Unico che prevede che per il pagamento dei debiti fuori bilancio, l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari convenuto con i creditori, ma l'assenso obbligatorio dei creditori resta comunque un ostacolo che si potrebbe superare permettendo ai nuovi dissesti l'applicazione della procedura straordinaria degli articoli 268 bis e ter, e in particolare dei piani di impegno. In tal modo, oltre a consentire all'ente di finanziare i restanti debiti

in più esercizi, si produrrebbero gli effetti della procedura straordinaria previsti al comma 3 dell'articolo 268 ter, di blocco delle procedure esecutive.

E' attualmente all'esame della C.F.O.E.L. tutta la problematica derivante dal nuovo assetto normativo al fine di agevolare il lavoro degli Organi straordinari della liquidazione e di addivenire a soluzioni che rendano ancora raggiungibile il risanamento dell'ente dissestato.

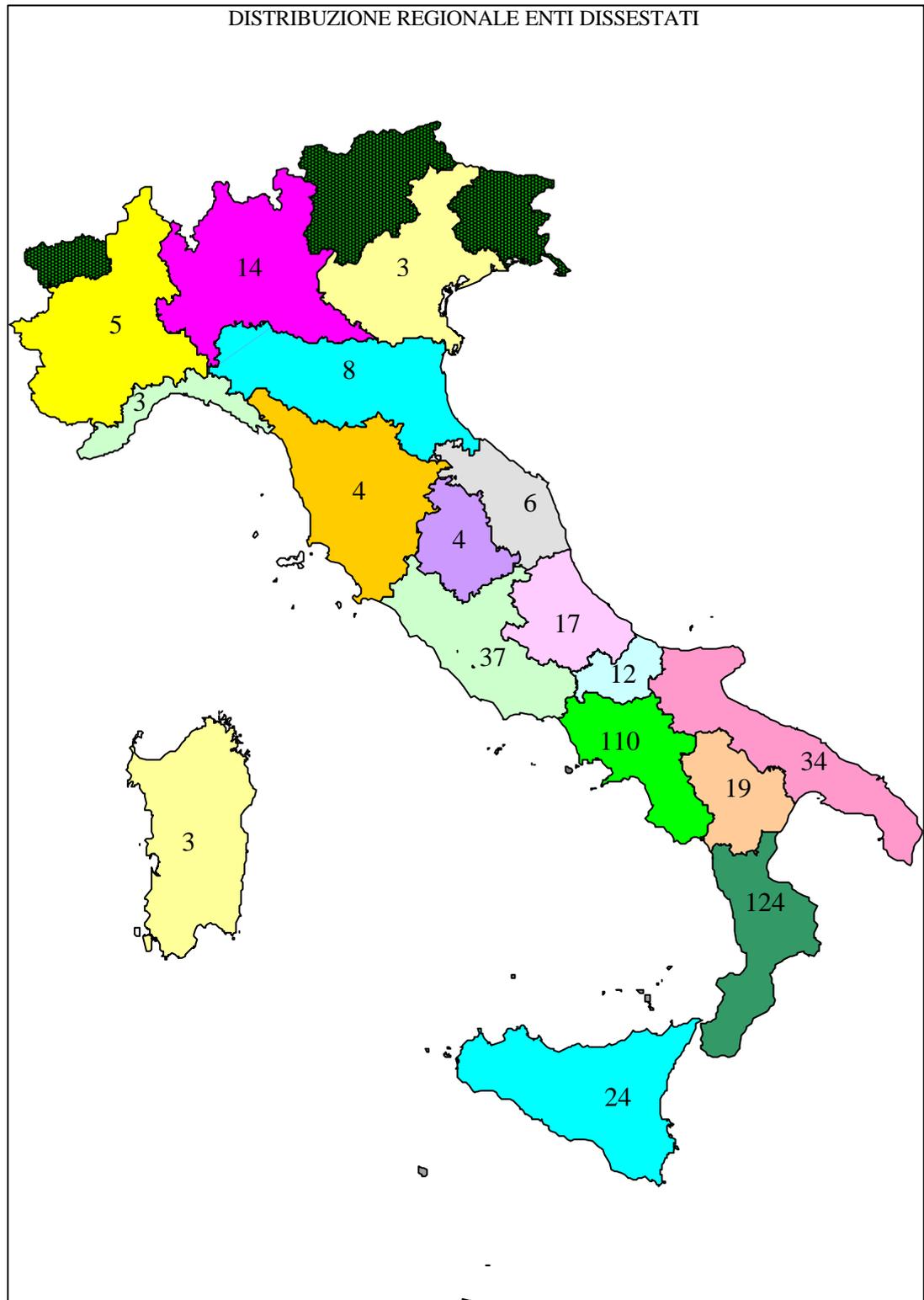
§ 9. Analisi della valenza del risanamento finanziario

L'esperienza del dissesto degli enti locali maturata nel decennio ha coinvolto un limitato numero di enti (427) e, come si può vedere dalla cartina, è stata l'espressione di un malessere socio-economico e strutturale più diffuso nelle regioni del sud Italia dove sicuramente negli anni passati gli enti locali sono stati maggiormente fautori di una gestione politico-amministrativa più superficiale e disordinata e, al tempo stesso, più penalizzati dalle minori possibilità di godere di un benessere socio-economico territoriale.

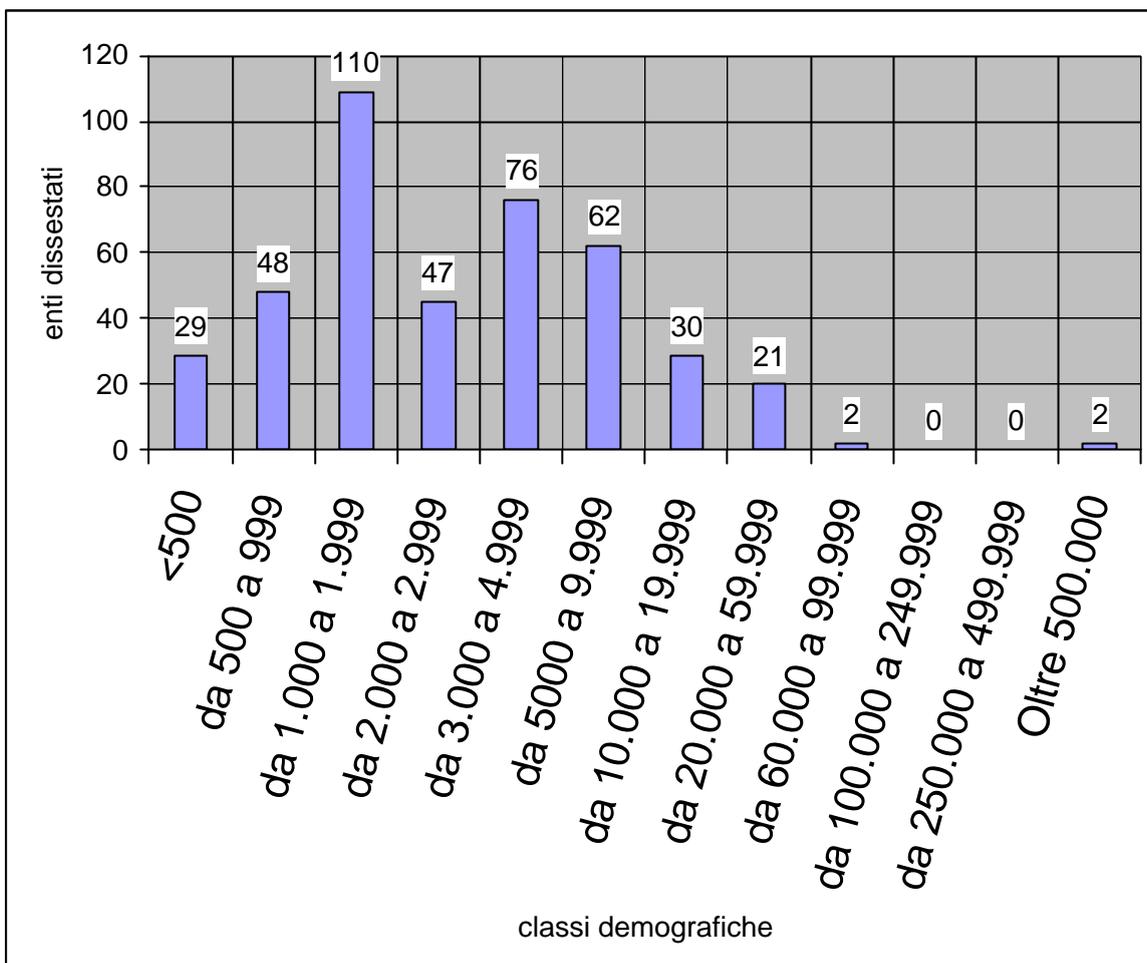
Il dissesto è stato dichiarato maggiormente dai piccoli enti ove gli equilibri di bilancio vengono subito sconvolti dall'insorgere di debiti fuori bilancio che spesso vanno ad appesantire le già elevate spese per il personale che, nella maggior parte dei casi, è di gran lunga superiore alle reali necessità.

Si sono comunque verificati casi di dissesto anche in enti grandi come Napoli, Potenza, Benevento, Chieti, la provincia di Napoli e nel 2006 Enna, mentre attualmente diversi enti, anche capoluogo, stanno decidendo se dichiarare il dissesto finanziario o meno.

Per meglio capire la portata di tale fenomeno il grafico seguente indica la distribuzione degli enti dissestati all'interno delle classi demografiche con una netta maggioranza di enti con meno di 2.000 abitanti.

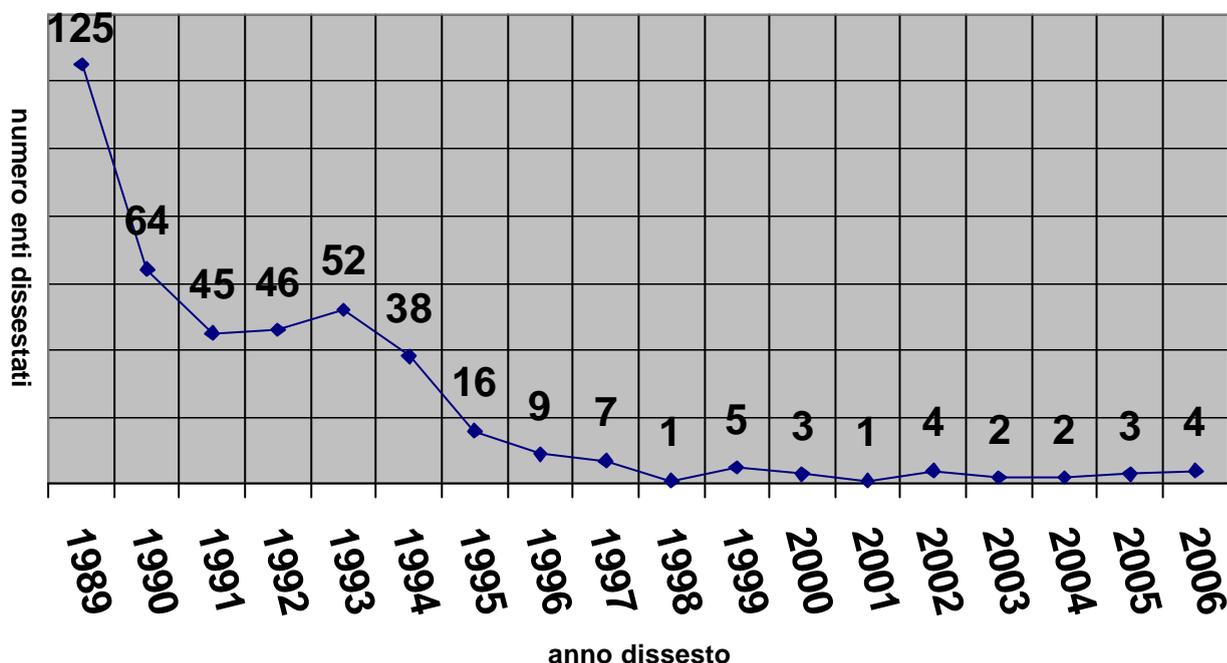


ENTI DISSESTATI PER NUMERO DI ABITANTI



Solamente il 5% circa dei comuni italiani ha dovuto dichiarare l'impossibilità di raggiungere gli equilibri di bilancio e tale dato è confortante soprattutto se analizzato nell'arco di tempo. Infatti nei primi anni dell'entrata in vigore della normativa sul dissesto si è avuta la massima esplosione di casi poi, col passare degli anni, le dichiarazioni di dissesto sono andate via via scemando come è dimostrato dal seguente grafico.

STORICITÀ DELLE DICHIARAZIONI DI DISSESTO



Il trend discendente dimostra che nei primi cinque anni la normativa sul dissesto è stata accolta favorevolmente e ha portato allo scoperto gli enti con situazioni più difficili e pregresse che avrebbero causato sicuramente il collasso economico finanziario della struttura amministrativa. Successivamente la dichiarazione di dissesto, come giustamente deve essere, è stata adottata solo in pochissimi casi. Ciò dimostra che questo è e deve restare uno strumento eccezionale da applicare solamente laddove l'Ente non riesca a gestire la straordinarietà di uno squilibrio di bilancio per il quale deve necessariamente ricorrere all'intervento erariale di sussidiarietà e solidarietà al fine di ripristinare la capacità di offrire ai propri cittadini livelli standard di fruizione dei servizi comunali.

Preoccupante, in quanto espressione di una seria e sommersa difficoltà finanziaria-gestionale degli enti locali, la recente ripresa delle dichiarazioni di dissesto finanziario e l'elevato numero di enti locali che lamenta condizioni di pre-dissesto, nonostante la normativa non preveda più l'allettante contributo erariale per il finanziamento della massa passiva.

Sicuramente il dissesto è stato un laboratorio importante che ha consentito di far maturare alcune idee guida del nuovo ordinamento giuridico contabile, più rispondenti alle esigenze di trasparenza e di efficacia gestionale che oggi sono patrimonio comune di tutto il mondo delle autonomie, in quanto, proprio a partire dalle situazioni patologiche, si è potuto mettere a

fuoco i nodi di fondo per individuare strumenti operativi adeguati alle nuove esigenze degli enti locali.

La normativa del dissesto finanziario ha consentito, nei comuni dove è stata applicata, una sorta di rivoluzione culturale ed un ammodernamento delle strutture burocratiche ed ha favorito l'instaurazione di rapporti fiduciari e collaborativi fra Amministrazione centrale ed enti locali.

Si deve rilevare che nella maggioranza degli enti dissestati il risanamento ha funzionato e lo si può vedere soprattutto nei piccoli comuni che, dopo gli anni del dissesto, sono fioriti nel vero senso della parola.

Nelle Regioni con difficoltà socio-economiche più rilevanti rispetto ad altre (Campania, Calabria, Puglia) gli enti che hanno dichiarato il dissesto già esteriormente mostrano una diversità rispetto a quelli limitrofi, con piazze ristrutturata, impianti sportivi funzionanti, servizi pubblici adeguati, ecc.

Ciò è facilmente spiegabile non con lo "sperpero" del denaro pubblico, bensì con quanto il dissesto ha trasfuso nella struttura burocratica, politica ed ai cittadini stessi, che può essere riassunto nei seguenti punti:

- a) rimozione delle cause che negli anni hanno portato al collasso finanziario ed alla conseguente perdita di credibilità da parte del cittadino nei confronti della politica locale in particolare e di quella statale in generale,
- b) nuova cultura del fare come concezione dell'Ente al servizio della cittadinanza con regole chiare all'insegna dell'efficienza, efficacia e funzionalità.

L'intervento erariale per la copertura del disavanzo degli enti dissestati ammonta ad oltre 1.235.000.000 euro, mentre il totale dei contributi corrisposti per l'adeguamento alla media nazionale è di oltre 42.877.644 euro ma sicuramente il risultato ottenuto e sintetizzato nel punto b) è di gran lunga più importante. Nella seguente tabella sono indicati i contributi per regione.

REGIONI	N. ENTI CHE HANNO DICHIARATO IL DISSESTO	MUTUI AUTORIZZATI A CARICO STATO	% MUTUI SUL TOTALE	CONTRIBUTI ADEGUAMENTO MEDIA NAZIONALE	% CONTRIBUTI SUL TOTALE
ABRUZZO	17	22.929.333,82	1,86	89.018,30	0,21
BASILICATA	19	45.196.356,94	3,66	-	-
CALABRIA	124	197.991.824,91	16,03	882.089,25	2,06
CAMPANIA	110	749.853.740,85	60,70	35.492.075,18	82,78
EMILIA ROMAGNA	8	6.053.227,71	0,49	72.850,45	0,17
LAZIO	37	49.497.254,72	4,01	2.975.550,64	6,94
LIGURIA	3	1.510.840,74	0,12	40.834,68	0,10
LOMBARDIA	14	3.463.945,19	0,28	364.573,37	0,85
MARCHE	6	3.199.904,66	0,26	76.097,92	0,18
MOLISE	12	3.901.767,24	0,32	157.162,37	0,37
PIEMONTE	5	468.478,16	0,04	102.732,23	0,24
PUGLIA	34	58.723.714,80	4,75	321.555,23	0,75
SARDEGNA	3	7.414.196,29	0,60	911.889,32	2,13
SICILIA	24	51.690.322,35	4,18	733.010,46	1,71
TOSCANA	4	4.268.230,92	0,35	-	-
UMBRIA	4	10.994.289,83	0,89	54.536,64	0,13
VENETO	3	18.208.663,15	1,47	603.668,16	1,41
TOTALE	427	1.235.366.092,28	100,00	42.877.644,20	100,00

§ 10. Conclusioni

L'Ente risanato presenta in genere avanzzi di amministrazione, il contenimento delle spese diviene un'abitudine di sana gestione della "cosa pubblica", l'elevazione al massimo delle tariffe e la lotta all'elusione ed all'evasione non sono più un provvedimento straordinario ma diventano gestione ordinaria.

I cittadini, che spesso non pagavano o erano abituati a pagare al comune imposte irrisorie vedendo l'Amministrazione comunale come un'entità lontana e estranea, con il risanamento non si sentono più oppressi dal fantasma dei debiti e della cattiva amministrazione e, dopo un primo momento di allontanamento, iniziano a comportarsi da utenti con diritti e doveri apprezzando il nuovo modo di gestire e amministrare.

Il dissesto ha una duplice funzione e rilevanza, anche nel nuovo assetto normativo, in quanto solamente rimuovendo le zavorre che appesantiscono il bilancio comunale l'Ente può essere in grado di affrontare le fatiche del decentramento fiscale e vincere la sfida con gli altri enti territorialmente e socialmente più avvantaggiati.

Il dissesto ha portato allo scoperto la vera realtà locale sulla quale si deve lavorare per arrivare ad un giusto decentramento e per garantire a tutti i cittadini l'effettivo esercizio dei diritti della persona perché ognuno deve poter godere dei livelli ottimali dei servizi pubblici. Purtroppo ciascuno di noi sperimenta quotidianamente quanto ciò sia difficile.

La diversità quantitativa e soprattutto qualitativa della fruizione dei servizi, non è solo tra cittadini del sud e del nord ma anche tra cittadini di comuni appartenenti ad una stessa regione e addirittura ad una stessa provincia.

Non sempre la buona amministrazione è stata premiata dal voto elettorale. Troppo spesso la cultura del tornaconto e del clientelismo ha sopraffatto quella del fare e della legalità e, di conseguenza, in troppe realtà locali la cattiva amministrazione continua ad essere premiata.

Solo la consapevolezza del cittadino di essere un utente, di essere titolare di precisi diritti e di poter avere la possibilità di usufruire di un'amministrazione corretta, trasparente e moderna può essere determinante nella nascita di amministrazioni locali pronte ad affrontare la nuova sfida del federalismo.

L'analisi dell'Ente dissestato, da quello più piccolo a quello capoluogo, ha portato a galla tutti i problemi che in modo meno accentuato ancora persistono anche nei cosiddetti enti "sani".

La cattiva gestione della pubblica Amministrazione deriva dal disinteresse per ciò che è il bene collettivo, da una dotazione organica spesso demotivata e non preparata, da una generalizzata cattiva informazione su tutte le possibilità di crescita a qualsiasi livello, sociale, tecnico, finanziario, da un inadeguato sviluppo delle risorse proprie e da una carente fruizione di quelle derivate.

Il risanamento finanziario ha insegnato, nel vero senso della parola, agli enti a trarre il massimo beneficio con il minimo dispendio e, soprattutto, a concepire la gestione comunale al servizio della cittadinanza. Per fare questo ci sono voluti anni, sia per addivenire ad un radicale cambio della struttura locale che per cambiare le abitudini dei cittadini.

La realtà locale italiana è ben diversa da quella che spesso appare o che il legislatore rappresenta con le proprie innovazioni normative; già negli ultimi anni ai comuni sono state delegate nuove e complesse funzioni senza che nel contempo siano stati forniti mezzi e strumenti adeguati.

Si chiede al Comune, anche a quello di piccole dimensioni, una gestione informatica totale, una comunicazione telematica centro-periferia, prestazione di nuovi servizi socio-assistenziali, elettorali, anagrafici e di polizia, gestione del catasto e altro ancora, ma le risorse di derivazione statale ogni anno diminuiscono e la struttura burocratica resta sempre quella di decenni fa e il blocco delle assunzioni, il contenimento della spesa e il già elevato numero di personale non permettono l'inserimento nei comuni di nuove professionalità motivate e preparate.

Quindi, nella maggior parte dei casi, la struttura comunale non è assolutamente in grado già di per sé di affrontare le nuove sfide, figuriamoci in quegli enti che si trovano in difficoltà finanziaria.

Le finalità del dissesto sono oggi più che mai attuali se si vuole preparare gli enti locali alla futura finanza locale, ma non è nascondendo i problemi che si potrà giungere ad una giusta devoluzione amministrativa.

In prospettiva il dissesto assume un profilo necessario pur mantenendo un carattere sussidiario e residuale in virtù della tendenziale accentuazione dell'autonomia di entrata e di spesa attribuita al sistema delle autonomie locali.

Quanto sopra deve essere esaminato anche alla luce del riassetto funzionale e dinamico che ha introdotto nuove imposte come l'imposta comunale sugli immobili e l'addizionale comunale IRPEF e nuovi istituti per l'esercizio associato di funzioni e servizi tra comuni.

Gli interventi speciali non devono più avere la connotazione dell'assistenzialismo che li trasforma da speciali in ordinari ma le risorse aggiuntive che lo Stato deve destinare agli Enti in difficoltà vanno viste come interventi *ad hoc* per rimuovere quelle difficoltà oggettive, diversamente non rimediabili, nella prospettiva di garantire a tutti i cittadini la giusta possibilità di godere degli stessi diritti.

Anche la normativa del dissesto finanziario può essere pienamente coerente con uno scenario di finanza locale moderno, efficiente, europeo nel quale sia assicurata, in una condizione di normalità, la piena autonomia dell'Ente locale nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà.

In tale prospettiva il Ministero dell'interno sta operando affinché sia garantita, anche per i nuovi enti dissestati, la possibilità di raggiungere il risanamento finanziario.

Oggi più che mai la dichiarazione di dissesto deve intervenire solo in casi diversamente irrimediabili in quanto tutto l'onere del risanamento grava sul bilancio comunale.

La decisione meramente politica di dichiarare il dissesto al fine di bloccare le procedure esecutive, che spesso sono di portata così rilevante da non permettere neppure l'ordinaria amministrazione, deve comunque essere attentamente valutata e soppesata.

L'amministrazione comunale, oltre a beneficiare dell'eventuale contributo per l'adeguamento alla media e della disponibilità del personale, deve essere conscia che l'Organo straordinario, che dovrà gestire il peso del pregresso, dovrà necessariamente contare sulle risorse del bilancio comunale, corrente e futuro, almeno fino a quando anche altre Regioni oltre alla Sicilia o lo Stato stesso, non riterranno di intervenire direttamente.

NORMATIVA IN ORDINE CRONOLOGICO

- Decreto legge del 2 marzo 1989, n. 66 convertito in legge 24 aprile 1989, n. 144
- Circolare del Ministero dell'interno 27 giugno 1989, n. 22
- Decreto legge del 12 gennaio 1991, n. 6 convertito in legge 15 marzo 1991, n. 80
- Decreto legge del 18 gennaio 1993, n. 8 convertito in legge 19 marzo 1993, n. 68
- Decreto del Presidente della Repubblica del 24 agosto 1993, n. 378
- Circolare del Ministero dell'interno 20 settembre 1993, n. 21
- Legge 28 ottobre 1994, n. 596 (conversione del decreto legge n. 515)
- Legge 23 dicembre 1994, n. 724
- Decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77
- Decreto interministeriale del 9 novembre 1995 (compensi O.S.L.)
- Decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336
- Legge 23 dicembre 1996, n. 662
- Decreto legislativo 15 settembre 1997, n. 342
- Circolare del Ministero dell'interno 14 novembre 1997, n.28
- Decreto legislativo 23 ottobre 1998, n. 410
- Circolare del Ministero dell'interno del 26 gennaio 1999, n. 7
- Decreto del Ministero dell'interno del 6 maggio 1999, n. 227
- Decreto del Presidente della Repubblica del 13 settembre 1999, n. 420
- Decreto del Presidente della Repubblica del 18 agosto 2000, n. 273
- Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267
- Decreto del Ministero dell'interno del 20 gennaio 2001
- Decreto del Ministro dell'interno del 9 aprile 2001
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3
- Legge 28 dicembre 2001, n. 448

- Legge 24 aprile 2002, n. 75
- Circolare del Ministero dell'interno del 27 aprile 2002, n. 5
- Circolare del Ministero dell'interno del 10 luglio 2002, n. 16
- Legge 27 dicembre 2002, n. 289
- Legge 20 maggio 2003, n. 116
- Circolare del Ministero dell'interno del 29 maggio 2003, n. 19
- Decreto ministeriale 3 giugno 2003 (determinazione medie nazionali)
- Decreto del Ministro dell'interno del 15 novembre 2003 (dotazioni organiche)
- Legge 24 dicembre 2003, n. 350
- Circolare del Ministero dell'interno del 18 maggio 2004, n. 11
- Legge 28 maggio 2004, n. 140
- Circolare del Ministero dell'interno del 7 giugno 2004, n. 25000
- Decreto del Ministro dell'interno del 7 giugno 2004
- Circolare del Ministero dell'interno del 14 luglio 2004, n. 20
- Circolare del Ministero dell'interno del 4 agosto 2004, n. 21
- Legge 31 maggio 2005, n. 88
- Circolare del Ministero dell'interno del 20 giugno 2005, n. 23
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266
- Circolare del Ministero dell'interno del 13 giugno 2005, n. 24
- Legge Regione Sicilia 6 febbraio 2006, n. 8
- Decreto del Ministro dell'interno del 19 luglio 2006