



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

**Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti**



OSSERVATORIO ENTI LOCALI

Roma, 31 marzo 2016

OSSERVATORIO ENTI LOCALI

MARZO 2016

CRISI FINANZIARIE DEGLI ENTI LOCALI: PRESUPPOSTI E RIMEDI

Laura Pascarella

Consiglieri Delegati CNDCEC

*Marcello Marchetti
Giovanni Gerardo Parente*

Consigliere Delegato FNC

Michele de Taponatti



Sommario: 1. Premessa. – 2. Il contesto normativo attuale. – 3. Enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli. – 4. La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. – 4.1. Il piano di riequilibrio. – 4.2. Le misure per il risanamento. – 4.3. Il fondo di rotazione. – 4.4. Il controllo sull’attuazione del piano. – 4.5. Le conseguenze per l’ente inadempiente. – 5. Il dissesto finanziario dell’ente locale. – 5.1. La dichiarazione di dissesto e il cd. dissesto guidato. – 5.2. Gli effetti della dichiarazione di dissesto. – 5.3. La procedura straordinaria di liquidazione. – 5.3.1. L’attività dell’Organo Straordinario di Liquidazione. – 5.3.2. L’attività dell’ente dissestato: il bilancio stabilmente riequilibrato e il periodo di risanamento. – 5.3.3. La procedura straordinaria per fronteggiare ulteriori passività.

1. Premessa

I primi provvedimenti legislativi volti al sostegno di province e comuni in uno stato di deficit finanziario cronico risalgono agli anni settanta. Il problema del risanamento dei bilanci degli enti locali era, in quegli anni, affrontato secondo il cosiddetto principio del *deficit spending*, ovvero del finanziamento statale della spesa pubblica in disavanzo¹.

La consapevolezza dell’ausilio esterno portò, tuttavia, comuni e province ad accumulare masse sempre più consistenti di debiti fuori bilancio, rendendo di fatto ancora più difficile garantire il mantenimento degli equilibri finanziari generali.

A fine anni settanta, dunque, con l’adozione dei cosiddetti decreti legge “Stammati”, nn. 2 e 946 del 1977, furono introdotte le prime regole per il contenimento della spesa locale. In particolare, agli enti fu imposta l’adozione di piani di riorganizzazione degli uffici e dei servizi in base a criteri di efficienza ed economicità. Fu stabilito il divieto assoluto di assunzione di nuovo personale e introdotto l’obbligo di deliberare il bilancio di previsione in pareggio. Vennero fissati limiti di espansione della spesa corrente, introdotto il divieto di ricorrere all’indebitamento a breve termine e previsto l’obbligo di aumentare le aliquote di tributi propri e tariffe.

I provvedimenti adottati, tuttavia, si rivelarono ancora insufficienti e, pertanto, nel corso degli anni seguenti, si susseguirono numerosi interventi legislativi finalizzati al risanamento degli enti locali deficitari.

¹ Il finanziamento dello Stato fu realizzato, inizialmente, attraverso l’erogazione di contributi diretti e, successivamente, mediante la costituzione di un apposito fondo di risanamento (cfr. legge n. 420/68 e D.P.R. n. 651/72).



2. Il contesto normativo attuale

L'attuale contesto normativo in materia di crisi finanziarie degli enti locali individua una prima fase di intervento, cosiddetta di pre-dissesto e, in caso di mancato raggiungimento dei necessari equilibri di bilancio, la successiva dichiarazione di dissesto.

La disciplina di riferimento è oggi quasi interamente contenuta nel Titolo VIII del TuoeL, art. 242 e seguenti del D.Lgs. n. 267/2000, recante "Enti locali deficitari o dissestati".

In particolare l'art. 242, al fine di individuare gli enti locali in condizioni strutturalmente deficitarie, impone ai medesimi enti di allegare al rendiconto di gestione relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento, una tabella contenente i valori dei parametri obiettivi determinati da un apposito decreto ministeriale. Ai sensi del medesimo articolo, vertono in gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio gli enti che presentano almeno la metà dei suddetti parametri obiettivi con valori deficitari e che manifestano, pertanto, situazioni finanziarie tali da compromettere l'erogazione di servizi primari indispensabili.

Detti enti sono sottoposti a particolari vincoli e controlli finalizzati a prevenire l'aggravarsi della situazione finanziaria, già pesantemente compromessa, e il conseguente manifestarsi dello stato patologico di dissesto.

Al fine di prevenire la dichiarazione di dissesto da parte di provincie e comuni, il legislatore è ulteriormente intervenuto con D.L. n. 174/2012. In particolare, l'art. 3, comma 1, lettera r), del citato decreto ha introdotto, con apposita integrazione del vigente TuoeL (articoli 243-*bis*, *ter* e *quater*), la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Si tratta di un rimedio alla crisi attivabile spontaneamente dall'ente che verte in uno stato di squilibrio strutturale di carattere finanziario non sanabile attraverso il ricorso alle misure disciplinate dagli articoli 193 e 194, di salvaguardia degli equilibri di bilancio e di riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio.

Da ultimo, le provincie e i comuni che versano in stato di grave squilibrio strutturale e sono incapaci di assolvere alle funzioni e ai servizi indispensabili ovvero di far fronte ai crediti liquidi ed esigibili di terzi, e che non intendono ricorrere alla richiamata procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, devono procedere alla dichiarazione di dissesto ex art. 244 TuoeL. In caso di inerzia degli enti, la procedura è avviata con provvedimento del Prefetto, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.Lgs. n. 149/2011 (cd. dissesto guidato).



3. Enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli

L'art. 242, comma 1, del Tuoeel stabilisce che *“sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Il rendiconto della gestione è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento.”*.

Ai sensi del comma 2, dell'articolo in esame, i parametri obiettivi, nonché le modalità di compilazione della tabella, sono fissati con decreto del Ministro dell'interno di natura non regolamentare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Fino alla fissazione di nuovi parametri si applicano quelli vigenti nell'anno precedente.

I seguenti parametri, tutt'ora in vigore, sono stati adottati con decreto 18 febbraio 2013, recante *“Individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari sulla base di appositi parametri obiettivi per il triennio 2013-2015”*.

Parametri obiettivi per le provincie

- 1) valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 2,5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento);
- 2) volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 50 per cento degli impegni della medesima spesa corrente (al netto del valore pari ai residui attivi da contributi e trasferimenti correnti dalla regione nonché da contributi e trasferimenti della regione per funzioni delegate);
- 3) volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 38 per cento; tale valore è calcolato al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale per cui il valore di tali contributi va detratto sia al numeratore che al denominatore del parametro;
- 4) consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 160 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 140 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo rispetto alle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III, fermo restando il rispetto del limite di



indebitamento di cui all'articolo 204 del TuoeI con le modifiche di cui all'art. 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011 n. 183, a decorrere dall'1 gennaio 2012;

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

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

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

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

Parametri obiettivi per i comuni

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

2) volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;

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



fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1 comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III ad esclusione degli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;

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

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

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

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

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

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

10) ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'art. 193 del TuoeI con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 443 e 444



della legge 24 dicembre 2012 n. 228 a decorrere dall'1 gennaio 2013; ove sussistano i presupposti di legge per finanziare il riequilibrio in più esercizi finanziari, viene considerato al numeratore del parametro l'intero importo finanziato con misure di alienazione di beni patrimoniali, oltre che di avanzo di amministrazione, anche se destinato a finanziare lo squilibrio nei successivi esercizi finanziari.

Parametri obiettivi per le comunità montane

- 1) valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento);
- 2) volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 45 per cento degli impegni della medesima spesa corrente;
- 3) esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti anche se non hanno prodotto vincoli a seguito delle disposizioni di cui all'articolo 159 del TuoeL;
- 4) volume complessivo delle spese di personale rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I e II superiore al 45 per cento; tale valore è calcolato al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale per cui il valore di tali contributi va detratto sia al numeratore che al denominatore del parametro;
- 5) consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore al 1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari;
- 6) eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti;
- 7) consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 100 per cento rispetto alle entrate correnti desumibili dai titoli I e II, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del TuoeL con le modifiche di cui al, di cui all'art. 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011 n. 183, a decorrere dall'1 gennaio 2012;
- 8) ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'art. 193 del TuoeL con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5 per cento dei valori della spesa corrente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi



443 e 444 della legge 24 dicembre 2012 n. 228 a decorrere dall'1 gennaio 2013; ove sussistano i presupposti di legge per finanziare il riequilibrio in più esercizi finanziari, viene considerato al numeratore del parametro l'intero importo finanziato con misure di alienazione di beni patrimoniali, oltre che di avanzo di amministrazione, anche se destinato a finanziare lo squilibrio nei successivi esercizi finanziari.

I controlli e le eventuali sanzioni per gli enti locali strutturalmente deficitari, come individuati ai sensi dell'articolo 242, sono stabiliti dal successivo art. 243 del TuoeL.

In particolare, i suddetti enti sono soggetti al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale, al fine prioritario di verifica delle compatibilità finanziarie, da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali di cui all'art. 155 del TuoeL (ora Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, ex articolo 3, comma 7, del D.L. n. 174/2012).

Inoltre, i medesimi enti deficitari sono sottoposti ad ulteriori controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi. Tali controlli verificano, mediante un'apposita certificazione redatta dall'ente, che:

- a) il costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con i relativi proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36 per cento; a tale fine i costi di gestione degli asili nido sono calcolati al 50 per cento del loro ammontare;
- b) il costo complessivo della gestione del servizio di acquedotto, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con la relativa tariffa in misura non inferiore all'80 per cento;
- c) il costo complessivo della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con la relativa tariffa almeno nella misura prevista dalla legislazione vigente.

Alle province e ai comuni in condizioni strutturalmente deficitarie che non rispettano i suddetti livelli minimi di copertura dei costi di gestione o che non trasmettono l'apposita certificazione, è applicata una sanzione pari all'1 per cento delle entrate correnti risultanti dal certificato di bilancio, di cui all'articolo 161 del TuoeL, relativo al penultimo esercizio finanziario precedente a quello in cui viene rilevato il mancato rispetto dei predetti limiti minimi di copertura. Ove non risulti presentato il certificato di bilancio del penultimo anno precedente, si fa riferimento all'ultimo certificato disponibile. La sanzione si applica sulle



risorse attribuite dal Ministero dell'interno a titolo di trasferimenti erariali e di federalismo fiscale; in caso di incapacità l'ente locale è tenuto a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

4. La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è stata introdotta nel testo unico degli enti locali (artt. 243-*bis*, *ter* e *quater*), dall'art. 3, comma 1, del D.L. n. 174/2012.

In particolare, l'art. 243-*bis* stabilisce che *“i comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal presente articolo.”*.

Preclude la facoltà di ricorrere al nuovo istituto l'eventuale avvio della cd. procedura di dissesto guidato².

Ai sensi del comma 2, dell'articolo in commento, la deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmessa, entro 5 giorni dalla data di esecutività, alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno.

Entro il termine perentorio di 90 giorni dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura in esame, il consiglio deve, quindi, deliberare un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, incluso quello in corso, corredato di uno specifico parere dell'organo di revisione economico-finanziario.

La norma stabilisce inoltre che, in caso di inizio mandato, qualora la procedura risulti già avviata dalla precedente amministrazione, ma non sia ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego del piano, l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare quest'ultimo, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato, di cui all'articolo 4-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

² Ai sensi del comma 1, dell'art. 243-*bis* del Tuoe, la procedura *“non può essere iniziata qualora sia decorso il termine assegnato dal prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione del dissesto, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.”*.



4.1. Il piano di riequilibrio

Ai sensi del comma 6, dell'art. 242-ter del TuoeL, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, in ogni caso, contenere:

- a) le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti;
- b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio;
- c) l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano³;
- d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

Ai fini della predisposizione del piano, l'ente è tenuto ad effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194 del TuoeL. Per il finanziamento dei debiti fuori bilancio l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio, compreso quello in corso, convenuto

³ Ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge di stabilità per il 2016, n. 208/2015, gli enti locali che nel corso del 2013 o del 2014 hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione, possono ripianare la quota di disavanzo applicato al piano di riequilibrio, secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, recante "Criteri e modalità di ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118 del 2011". Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità per il 2016, i medesimi enti, ferma restando la durata massima del piano di riequilibrio, possono provvedere a rimodulare o riformulare il precedente piano in coerenza con l'arco temporale di trenta anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi. La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate agli enti di cui ai periodi precedenti, a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali", è effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione.



con i creditori.

Una volta deliberato dall'ente, il piano deve essere trasmesso entro dieci giorni alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali cui all'articolo 155 del TuoeL, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria anche sulla base delle Linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti. All'esito dell'istruttoria, la Commissione redige una relazione finale, con gli eventuali allegati, che è trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

In fase istruttoria, la Commissione può formulare rilievi o richieste istruttorie, cui l'ente è tenuto a fornire risposta entro trenta giorni.

La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della documentazione pervenutale dalla Commissione, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio, e ne dà comunicazione al Ministero dell'interno.

La delibera di approvazione o di diniego del piano può essere oggetto di impugnazione entro 30 giorni innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti.

4.2. Le misure per il risanamento

Al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, il comma 8 dell'articolo 243-*bis* stabilisce che l'ente, per tutto il periodo di durata del piano:

- a) può deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, anche in deroga ad eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente;
- b) è soggetto ai controlli centrali in materia di copertura di costo di alcuni servizi, di cui all'articolo 243, comma 2, ed è tenuto ad assicurare la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale prevista dalla lettera a) del medesimo articolo 243, comma 2⁴;
- c) è tenuto ad assicurare, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto;
- d) è soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale previsto

⁴ Cfr. § 3 in materia di "Enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli".



dall'articolo 243, comma 1⁵;

e) è tenuto ad effettuare una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione, nonché una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche ad esse sottostanti ed una verifica della consistenza ed integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione;

f) è tenuto ad effettuare una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente;

g) può procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'articolo 204, comma 1, previsti dalla legislazione vigente, nonché accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 243-ter, a condizione che si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima prevista dalla lettera a), che abbia previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente e che abbia provveduto alla rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'articolo 259, comma 6, fermo restando che la stessa non può essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio.

Inoltre, i Comuni che fanno ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale possono contrarre mutui, oltre i limiti di cui al comma 1 dell'articolo 204, per la copertura di spese di investimento relative a progetti e interventi che garantiscano l'ottenimento di risparmi di gestione funzionali al raggiungimento degli obiettivi fissati nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale, per un importo non superiore alle quote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti ed emessi, rimborsate nell'esercizio precedente⁶.

L'art. 1, comma 715, della legge di stabilità per il 2016, n. 508/2015, ha, altresì, stabilito che gli enti locali che hanno conseguito l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario

⁵ Cfr. nota 4.

⁶ Tale facoltà è stata introdotta dall' art. 3, comma 3, lett. b), del D.L. n. 68/2014, che ha inserito, in calce all'art. 243-bis del TuoeL, il comma 9-bis.



pluriennale, per il periodo della durata del piano possono utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi senza vincoli di destinazione.

Al fine di agevolare l'ente nell'adozione del piano di riequilibrio finanziario, l'art. 243-*bis*, comma 4, stabilisce, infine, che, dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale di cui all'articolo 243-*quater*, commi 1 e 3, sono sospese le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente medesimo⁷.

4.3. Il fondo di rotazione

L'art. 243-*ter* del Tuoe disciplina l'accesso all'anticipazione a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali", prevista dallo Stato per il risanamento finanziario degli enti locali che hanno deliberato la procedura di riequilibrio.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame, l'anticipazione deve essere restituita in un periodo massimo di 10 anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata⁸.

L'individuazione dei criteri per la determinazione dell'importo massimo dell'anticipazione attribuibile a ciascun ente locale, nonché le modalità per la concessione e per la restituzione della stessa, sono demandati ad un successivo decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle seguenti indicazioni:

1. l'importo massimo dell'anticipazione deve essere fissato in euro 300 per abitante per i comuni e in euro 20 per abitante per le province o per le città metropolitane;
2. i criteri per la determinazione dell'anticipazione attribuibile a ciascun ente locale per abitante, nei limiti del suddetto importo massimo, e della disponibilità annua del Fondo, devono tenere anche conto: a) dell'incremento percentuale delle entrate tributarie ed extratributarie previsto nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale; b) della riduzione percentuale delle spese correnti previste nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale.

Il provvedimento, adottato con decreto ministeriale dell'11 gennaio 2013, ha previsto che la decisione di accedere al fondo sia adottata dall'ente contestualmente alla delibera di ricorso

⁷ Ai sensi del comma 5, dell'art. 243-*quater*, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese fino alla scadenza del termine per impugnare la delibera di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e, nel caso di presentazione del ricorso, sino alla relativa decisione.

⁸ Per le modifiche introdotte dalla legge di stabilità per il 2016, cfr. nota 3.



alla procedura di riequilibrio finanziario.

L'istanza di accesso deve essere trasmessa al Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, unitamente al piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Qualora ricorrano i presupposti, e nei limiti dell'importo massimo attribuibile⁹, il Ministero, previa approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, dispone la concessione dell'anticipazione. L'eventuale diniego del piano di riequilibrio pluriennale da parte della competente sezione di controllo della Corte dei conti comporta anche il diniego della concessione dell'anticipazione sul fondo di rotazione richiesta.

Il provvedimento di ammissione o diniego al fondo di rotazione può essere impugnato entro 30 giorni innanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti che si pronunciano in unico grado.

Ai sensi del comma 9, dell'art. 243-*bis*, in caso di accesso al fondo di rotazione, l'ente deve adottare, entro il termine dell'esercizio finanziario, le seguenti misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio:

- a) a decorrere dall'esercizio finanziario successivo, riduzione delle spese di personale, da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dai fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di quello del comparto, delle risorse di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche;
- b) entro il termine di un triennio, riduzione almeno del dieci per cento delle spese per prestazioni di servizi, di cui all'intervento 03 della spesa corrente;
- c) entro il termine di un triennio, riduzione almeno del venticinque per cento delle spese per trasferimenti, di cui all'intervento 05 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse

⁹ Ai sensi dell'art. 3 del D.M. 11 gennaio 2013, l'anticipazione attribuibile a ciascun ente è determinata, nei limiti della disponibilità annua del fondo determinata dalla legge, nell'importo pari all'80 per cento dell'importo massimo fissato dall'art. 243-*ter*, comma 3 (ovvero, euro 300 per abitante per i comuni, euro 20 per abitante per le province o per le città metropolitane), corretto secondo i seguenti criteri:

a) con una riduzione del 10 per cento, per gli enti che non dimostrino nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale, nell'ultimo degli esercizi considerati nello stesso, di conseguire una riduzione complessiva delle spese correnti di almeno il 5 per cento rispetto all'importo risultante dall'ultimo rendiconto di gestione approvato al momento dell'adozione del piano di riequilibrio;

b) con un incremento fino al 25 per cento dell'importo, se l'ente dimostri di aver operato le riduzioni di cui alle lettere b) e c) del comma 9 dell'art. 243-*bis*, del TuoeL, in una misura pari ad almeno il 5 per cento in più di quella minima stabilita dalla legge. Detto incremento non opera se ricorrono le condizioni di cui al punto a).



proprie;

d) blocco dell'indebitamento, fatti salvi i soli mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi riferiti a spese di investimento (di cui al comma 8, lettera g), primo periodo, del medesimo art. 243-bis).

4.4. Il controllo sull'attuazione del piano

In caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso.

A tal fine, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso, nonché, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti.

Qualora, durante la fase di attuazione del piano, dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto, è riconosciuta all'ente locale la facoltà di proporre una rimodulazione dello stesso, anche in termini di riduzione della durata del piano medesimo. Tale proposta, corredata del parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, deve essere presentata direttamente alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

4.5. Le conseguenze per l'ente inadempiente

Ai sensi del comma 7, dell'art. 243-*quater*, è previsto l'avvio della procedura di dissesto guidato, ex art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto, nei seguenti casi:

- a. mancata presentazione del piano entro il termine di 90 giorni dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale;
- b. diniego dell'approvazione del piano;
- c. accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano;



d. mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso.

5. Il dissesto finanziario

L'istituto del dissesto finanziario fu introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dall'art. 25, del D.L. n. 66/1989.

L'attuale disciplina, frutto di successive modifiche e integrazioni, è contenuta negli articoli 244 e seguenti del TuoeL, e si applica esclusivamente a comuni e provincie.

La ratio dell'istituto risiede nell'esigenza di garantire la continuità dell'ente pur in presenza di una condizione di grave crisi finanziaria.

A tal fine, la dichiarazione di dissesto determina una scissione tra la gestione straordinaria della situazione pregressa, affidata ad un organo esterno all'uopo costituito (cd. Organo Straordinario di Liquidazione), e la gestione ordinaria, lasciata alla responsabilità dell'ente.

Nelle sue prime formulazioni, l'istituto prevedeva un massiccio intervento dello Stato a soccorso dell'ente dissestato, sia attraverso l'innalzamento dei contributi statali erogati, sia, successivamente, mediante la corresponsione di mutui finanziati dallo Stato stesso.

In seguito all'emanazione della legge costituzionale n. 3/2001, che ha sancito il definitivo passaggio all'autonomia finanziaria degli enti locali, il legislatore è intervenuto a più riprese nella procedura in esame al fine di abrogare le disposizioni in materia di ricorso a mutui per il risanamento dell'ente e contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento.

L'assetto normativo è stato, quindi, riordinato dall'art. 5, del D.L. n. 80/2004, stabilendo che:

a. le disposizioni del titolo VIII della parte II del TuoeL, che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento, 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. 3/2001 (8 novembre 2001), mentre continuano ad applicarsi nei confronti degli enti che hanno deliberato lo stato di dissesto prima di tale data;

b. per gli enti locali che hanno deliberato lo stato di dissesto finanziario dopo l'8 novembre 2001, resta ferma 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 medesima data di



entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001.

Al fine di agevolare la gestione liquidatoria dei dissesti deliberati dopo la riforma costituzionale, il legislatore è, tuttavia, intervenuto nel corso degli anni prevedendo contribuzioni straordinarie di varia entità in favore degli enti locali che hanno dichiarato il dissesto dopo l'8 novembre 2001¹⁰.

5.1. La dichiarazione di dissesto e il cd. dissesto guidato

Ai sensi dell'art. 244 del TuoeL, si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte né con il mezzo ordinario del ripristino del riequilibrio del bilancio (articolo 193), né con lo straordinario riconoscimento del debito fuori bilancio (articolo 194).

Qualora ricorrano uno o entrambi le suddette ipotesi, il Consiglio dell'ente, ai sensi dell'art. 246 del TuoeL, è tenuto ad adottare la deliberazione recante la formale ed esplicita dichiarazione di dissesto finanziario. La deliberazione dello stato di dissesto è, dunque, obbligatoria e non è revocabile.

Alla stessa è allegata una dettagliata relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria che analizza le cause che hanno provocato lo stato di dissesto.

In caso di inerzia dell'organo consiliare, il legislatore ha previsto l'avvio della procedura cosiddetta di dissesto guidato.

Il comma 2, dell'art. 6 del D.Lgs. n. 149/2011, ha stabilito, infatti, che qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte dai servizi ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale, in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive, la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e in caso di perdurante inadempienza, in presenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del TuoeL, questi assegna al

¹⁰ Cfr. da ultimo, art. 4-bis, comma 1, lett. a) e b), del D.L. 30 dicembre 2015, n. 210.



Consiglio un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente detto termine, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del Tuol.

5.2. Gli effetti della dichiarazione di dissesto

La dichiarazione di dissesto comporta, ai sensi dell'art. 248 del Tuol, una serie di oneri e limitazioni a carico non solo dell'ente, ma anche dei soggetti terzi creditori, finalizzati a ricondurre l'ente medesimo ad una situazione di equilibrio e stabilità finanziaria.

La disposizione in esame, prevede, altresì, specifiche responsabilità degli amministratori e dei revisori che con la propria condotta abbiano contribuito al verificarsi del dissesto finanziario.

Innanzitutto, il termine ordinario di approvazione del bilancio è sospeso e in sua vece subentrano i termini disciplinati dalla procedura di dissesto per l'adozione del bilancio stabilmente riequilibrato.

Inoltre, dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto della gestione della liquidazione, di cui all'art. 256 del Tuol, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione.

Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, per le quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte, e il relativo importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese, è inserito nella massa passiva.

Ancora, i pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la deliberazione dello stato di dissesto non vincolano l'ente ed il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini dell'ente e le finalità di legge.

Infine, i debiti insoluti alla data della deliberazione di dissesto e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria sino all'approvazione del citato rendiconto di cui all'art. 256. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità.

Ulteriori conseguenze sono stabilite dall'art. 249 del Tuol, in base al quale, dalla data di



deliberazione di dissesto e sino all'emanazione del decreto di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, di cui al comma 3, dell'articolo 261, gli enti locali non possono contrarre nuovi mutui, con eccezione dei mutui relativi alla procedura straordinaria di liquidazione a copertura della massa passiva pregressa, previsti dall'articolo 255, e dei mutui con oneri a totale carico dello Stato o delle regioni (nei ristretti limiti consentiti dopo le modifiche intervenute in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione). L'ente, dunque, nel corso della procedura di dissesto, può contrarre ulteriori debiti nei soli casi previsti specificatamente dalla legge e senza aggiuntivo aggravio del bilancio.

Ai sensi del successivo art. 250, inoltre, nel corso del medesimo periodo, la gestione dell'ente locale è quantitativamente limitata alle grandezze risultanti dall'ultimo bilancio approvato, e comunque nei limiti delle entrate accertate. I relativi pagamenti in conto competenza non possono mensilmente superare un dodicesimo delle rispettive somme impegnabili.

Infine, ai sensi dell'art. 251, l'ente è tenuto a adottare, per un periodo di cinque anni, relativamente alle imposte e tasse locali di spettanza dell'ente dissestato, diverse dalla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, le aliquote e le tariffe nella misura massima consentita. Ai fini della tassa smaltimento rifiuti solidi urbani, le tariffe deliberate devono assicurare la copertura integrale dei costi, mentre per i servizi a domanda individuale il costo di gestione deve essere coperto per almeno il 36% con i proventi tariffari e con i contributi finalizzati (cfr. comma 2, lettera a), art. 243).

Da ultimo, si richiama il contenuto del comma 7, dell'art. 243, ai sensi del quale gli enti locali dissestati sono soggetti, al pari degli enti locali strutturalmente deficitari, al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della Commissione per la stabilità degli enti locali.

5.3. La procedura di risanamento

Ai sensi dell'art. 245 del Tuoel, sono preposti alla procedura di risanamento dell'ente dissestato l'Organo Straordinario di Liquidazione e gli organi istituzionali dell'ente.

In particolare, all'Organo Straordinario di Liquidazione è affidato il compito di provvedere al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge, mentre gli organi istituzionali dell'ente devono assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto.



In pratica, la procedura di dissesto prevede la scissione della gestione dell'ente in due differenti percorsi paralleli: il primo, gestito dall'Organo Straordinario di Liquidazione, finalizzato alla sola estinzione delle passività pregresse, il secondo, di competenza degli organi istituzionali, finalizzato alla gestione ordinaria nel periodo di risanamento e alla predisposizione del bilancio stabilmente riequilibrato.

5.3.1. L'attività dell'Organo Straordinario di Liquidazione

L'Organo Straordinario di Liquidazione (di seguito OSL) è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero dell'interno. E' composto da un singolo commissario, per i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, o da una commissione di tre membri per i rimanenti comuni e per le province.

E' competente relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e provvede alla¹¹:

- a) rilevazione della massa passiva;
- b) acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali;
- c) liquidazione e pagamento della massa passiva.

A tal fine, l'OSL ha potere di accesso a tutti gli atti dell'ente locale, può utilizzare il personale e i mezzi operativi dell'ente locale, nonché emanare direttive burocratiche.

Ai fini della rilevazione della massa passiva, l'OSL provvede alla predisposizione di un piano di rilevazione delle passività dell'ente, sulla base delle istanze pervenute dai creditori a seguito dell'avviso di avvio della procedura affisso all'albo pretorio, e pubblicizzato a mezzo stampa.

Nel piano di rilevazione della massa passiva sono inclusi:

- a) i debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'articolo 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato¹²;

¹¹ Ai sensi dell'art. 255, comma 10, del Tuel, non compete all'organo straordinario di liquidazione l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata, ai mutui passivi già attivati per investimenti, ivi compreso il pagamento delle relative spese, nonché l'amministrazione dei debiti assistiti dalla garanzia della delegazione di pagamento di cui all'articolo 206.

¹² Ai sensi dell'articolo 5, del D.L. n. 80/2004, 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,



- b) i debiti derivanti dalle procedure esecutive estinte ai sensi dell'articolo 248;
- c) i debiti derivanti da transazioni compiute dall'organo straordinario di liquidazione.

Relativamente ai debiti ammessi infatti, l'OSL è autorizzato a transigere vertenze giudiziali e stragiudiziali, inserendo la somma residua risultante dall'atto di transazione nel piano di rilevazione.

È opportuno precisare che rientrano nella massa passiva anche gli oneri derivanti dalla procedura di dissesto (ovvero i costi connessi all'attività e ai compensi dell'OSL).

Per quanto riguarda la formazione della massa attiva per il risanamento, il venir meno, per i dissesti dichiarati dopo la data dell'8 novembre 2001, della possibilità per l'ente di contrarre mutui con onere a carico dello Stato, ha ridotto notevolmente le opportunità di acquisizione di mezzi finanziari.

Per le procedure avviate dopo la riforma costituzionale, quindi, la massa attiva è alimentata dai seguenti elementi:

- a. residui da riscuotere, risultanti dalla revisione straordinaria effettuata dall'ente, nonché da entrate tributarie, comprese quelle per le quali non siano stati predisposti i ruoli o i titoli di entrata;
- b. fondo di cassa disponibile al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato;
- c. ratei di mutuo disponibili in quanto non utilizzati dall'ente;
- d. quota di avanzo di amministrazione non vincolato eventualmente destinato dall'ente;
- e. interessi attivi maturati sul conto bancario di cassa della gestione;
- f. proventi derivanti da alienazione di beni del patrimonio disponibile dell'ente;
- g. somme occasionalmente assegnate dal Ministro dell'interno o ricavate a seguito delle misure straordinarie stabilite per il pagamento integrale della massa passiva, anche in deroga alle norme vigenti, ma senza imputare oneri a carico dello Stato¹³.

Ulteriore elemento, eventuale, di alimentazione della massa attiva è l'attribuzione di contributi *in tantum* da parte dello Stato¹⁴.

comunque, non oltre a quella di approvazione del rendiconto della liquidazione di cui all'articolo 256, comma 11 del medesimo TuoeL.

¹³ Cfr. art. 256, comma 12, del TuoeL.

¹⁴ Dal 2001 ad oggi il legislatore, al fine di agevolare la gestione liquidatoria dei dissesti dichiarati successivamente alla data dell'8 novembre 2001, è più volte intervenuto a sostegno degli enti locali interessati mediante apporti straordinari alla massa attiva della gestione liquidatoria (cfr. da ultimo, art. 4-bis, comma 1,



Nei confronti della massa attiva come sopra determinata non sono ammessi sequestri o procedure esecutive; inoltre, le procedure esecutive eventualmente intraprese non determinano vincoli sulle somme.

Una volta individuati i debiti da fronteggiare e le risorse a tal fine disponibili, l'OSL deve avviare l'attività di liquidazione.

La procedura di liquidazione semplificata

La vigente normativa contempla, accanto alla procedura di liquidazione ordinaria, una procedura semplificata, sostanzialmente analoga a quella prevista per il concordato preventivo di natura privatistica.

Ai sensi dell'art. 258 del TuoeL, l'OSL può proporre all'ente locale dissestato l'adozione della modalità semplificata di liquidazione che prevede la definizione transattiva delle pretese creditorie.

In caso di accettazione, l'ente è tenuto a mettere a disposizione le risorse finanziarie necessarie a liquidare i debiti definiti transattivamente dall'OSL, nella misura variabile tra il 40 e il 60 per cento delle pretese originarie, nonché l'ulteriore somma accantonata dal medesimo organo pari al 50 per cento dei debiti per i quali non è stata accettata la transazione (percentuale elevata al 100 per cento per i debiti assistiti da privilegio).

A tal fine, l'OSL redige un apposito piano di estinzione.

Qualora tutti i debiti siano liquidati nell'ambito della procedura semplificata e non sussistono debiti esclusi in tutto o in parte dalla massa passiva, l'organo straordinario provvede ad approvare direttamente il rendiconto della gestione della liquidazione, di cui all'art. 256.

Eventuali eccedenze di disponibilità devono essere restituite all'ente locale.

La procedura di liquidazione ordinaria

La procedura ordinaria di liquidazione, disciplinata dall'art. 256 del TuoeL, prevede che l'OSL, dopo aver definitivamente accertato le massa attiva e passiva, predisponga un piano di rilevazione dei debiti sulla base del quale, detratte le somme corrispondenti agli oneri della liquidazione e ai debiti finanziati con entrate vincolate, provveda a ripartire l'attivo, soddisfacendo prioritariamente i crediti assistiti da cause di prelazione previste dalla legge.

Il pagamento deve avvenire tramite erogazione di acconti in misura proporzionale uguale per tutte le passività inserite nel piano di rilevazione.



Successivamente all'erogazione del primo acconto, l'OSL può disporre ulteriori acconti per le passività già inserite nel piano di rilevazione e per quelle accertate successivamente, utilizzando le disponibilità nuove e residue.

A seguito del definitivo accertamento della massa passiva e dei mezzi finanziari disponibili, e comunque entro il termine di 24 mesi dall'insediamento, l'OSL predispose, quindi, il piano di estinzione delle passività, includendo le passività accertate successivamente all'esecutività del piano di rilevazione dei debiti e provvede, previa approvazione del piano da parte del Ministero dell'interno, al pagamento delle residue passività, sino alla concorrenza della massa attiva realizzata.

Entro il termine di sessanta giorni dall'ultimazione delle operazioni di pagamento, l'OSL approva il rendiconto della gestione.

Le eventuali somme residuali devono essere restituite all'ente, o accantonate in apposito conto vincolato se il dissesto viene chiuso in presenza di debiti soggetti a contenzioso.

Nel caso in cui non sia stato possibile estinguere per intero i debiti ammessi alla procedura, i creditori rimasti parzialmente insoddisfatti potranno comunque agire nei confronti dell'ente.

5.3.2. L'attività dell'ente dissestato: il bilancio stabilmente riequilibrato e il periodo di risanamento

A seguito della pronuncia di dissesto, il Consiglio dell'ente è tenuto, entro tre mesi dalla nomina dell'Organo Straordinario di Liquidazione, a deliberare e presentare al Ministero dell'interno un'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato¹⁵.

In caso di inizio del mandato, ai sensi del comma 4-bis dell'art. 261, l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato già trasmessa al Ministero dell'interno dalla precedente

¹⁵ Ai sensi dei commi 1-bis e 1-ter dell'art. 259 del TuoeL, nei casi in cui la dichiarazione di dissesto sia adottata nel corso del secondo semestre dell'esercizio finanziario per il quale risulta non essere stato ancora validamente deliberato il bilancio di previsione o sia adottata nell'esercizio successivo, l'ipotesi di bilancio deve garantire l'effettivo riequilibrio entro il secondo esercizio. Inoltre, nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel caso in cui il riequilibrio del bilancio sia significativamente condizionato dall'esito delle misure di riduzione di almeno il 20 per cento dei costi dei servizi, nonché dalla razionalizzazione di tutti gli organismi e società partecipati, laddove presenti, i cui costi incidono sul bilancio dell'ente, l'ente può raggiungere l'equilibrio, in deroga alle norme vigenti, entro l'esercizio in cui si completa la riorganizzazione dei servizi comunali e la razionalizzazione di tutti gli organismi partecipati, e comunque entro tre anni, compreso quello in cui è stato deliberato il dissesto. Negli enti locali il predetto termine è esteso a quattro anni. Fino al raggiungimento dell'equilibrio e per i tre esercizi successivi, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno, entro 30 giorni dalla scadenza di ciascun esercizio, una relazione sull'efficacia delle misure adottate e sugli obiettivi raggiunti nell'esercizio.



amministrazione, ordinaria o commissariale, può essere sostituita dalla nuova amministrazione con una nuova ipotesi di bilancio entro tre mesi dall'insediamento degli organi dell'ente.

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

In particolare, ai fini dell'attivazione delle entrate proprie, l'ente provvede a deliberare, per le aliquote e le tariffe di base delle imposte e tasse locali, la misura massima consentita, secondo quanto disposto dall'art. 251¹⁶.

Inoltre, qualora i contributi erariali risultino disponibili in misura inferiore alla media di riferimento, di cui all'art. 261 del TuoeL, l'ente deve richiedere l'adeguamento dei trasferimenti alla suddetta media contestualmente alla presentazione dell'ipotesi di bilancio.

Quanto alla riduzione delle spese, l'ente è, innanzitutto, tenuto a riorganizzare i servizi con criteri di efficienza, rivedendo le dotazioni finanziarie ed eliminando, o quanto meno riducendo ogni previsione di spesa che non abbia ad oggetto l'esercizio di servizi pubblici indispensabili. Deve, altresì, adottare i provvedimenti necessari per il risanamento economico-finanziario degli enti od organismi dipendenti nonché delle aziende speciali, nel rispetto della normativa specifica in materia.

In secondo luogo, è tenuto a rideterminare la dotazione organica dichiarando eccedente, e collocando in disponibilità, ai sensi dell'art. 260 del TuoeL, il personale comunque in servizio che risulti in sovrannumero rispetto ai rapporti medi dipendenti/popolazione, fermo restando l'obbligo di accertare le compatibilità di queste spese con le risorse di bilancio. La spesa per il personale a tempo determinato deve altresì essere ridotta a non più del 50 per cento della spesa media sostenuta a tale titolo nell'ultimo triennio antecedente l'anno cui l'ipotesi si riferisce.

Ai sensi dell'art. 267 del TuoeL, per tutto il periodo del risanamento, la pianta organica così rideterminata non può essere variata in aumento.

L'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato è istruita dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, che, entro il termine di quattro mesi, esprime un parere sulla validità delle misure disposte dall'ente per consolidare la propria situazione finanziaria e sulla capacità delle misure stesse di assicurare stabilità alla gestione finanziaria dell'ente

¹⁶ Cfr. § 5.2..



medesimo. In caso di esito positivo dell'esame la Commissione sottopone l'ipotesi all'approvazione del Ministro dell'interno che vi provvede con proprio decreto, stabilendo prescrizioni per la corretta ed equilibrata gestione dell'ente e disponendo, altresì, l'eventuale adeguamento dei contributi erariali alla media.

In caso di esito negativo, l'ente è tenuto a presentare una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole. La mancata approvazione della nuova ipotesi di bilancio ha carattere definitivo.

Qualora l'ente non provveda alla redazione dell'ipotesi di bilancio nei termini stabiliti dalla legge, ovvero non ne ottenga l'approvazione, si applicano le disposizioni stabilite dall'articolo 141 in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali. Al commissario sono attribuiti i poteri ritenuti necessari per il riequilibrio della gestione, anche in deroga alle norme vigenti, comunque senza oneri a carico dello Stato.

Qualora, al contrario, l'ente ottenga l'approvazione ministeriale dell'ipotesi di bilancio, è tenuto, entro 30 giorni, a deliberare il bilancio dell'esercizio cui l'ipotesi si riferisce.

Il risanamento dell'ente locale dissestato ha la durata di cinque anni decorrenti da quello per il quale viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Durante tale periodo è garantito il mantenimento dei contributi erariali. Inoltre, nel medesimo periodo, gli enti locali dissestati possono procedere all'assunzione di mutui per investimento e all'emissione di prestiti obbligazionari nelle forme e nei modi consentiti dalla legge.

Il rispetto degli adempimenti relativi alla gestione del risanamento compete agli amministratori, ordinari o straordinari, dell'ente locale, con l'obbligo di riferire sullo stato di attuazione in un apposito capitolo della relazione sul rendiconto annuale. Inoltre, l'organo della revisione è tenuto a riferire trimestralmente al consiglio dell'ente sull'andamento della gestione.

Ai sensi dell'art. 268 del Tuoe, l'eventuale ricostituirsi di disavanzo di amministrazione non ripianabile con i mezzi di cui all'articolo 193, o l'insorgenza di debiti fuori bilancio non ripianabili con le modalità di cui all'articolo 194, o il mancato rispetto delle prescrizioni relative alla predisposizione del bilancio riequilibrato o alla gestione del risanamento, comportano, oltre all'accertamento delle responsabilità, l'intervento del Ministro dell'interno, il quale con proprio decreto stabilisce le misure necessarie per il risanamento, anche in deroga alle norme vigenti, e comunque senza oneri a carico dello Stato, e avvia la procedura



straordinaria per fronteggiare ulteriori passività, di cui all'art. 268-*bis* del TuoeI.

5.3.3. *La procedura straordinaria per fronteggiare ulteriori passività*

Il legislatore ha previsto la possibilità di attivare una procedura straordinaria aggiuntiva di gestione del dissesto, nei seguenti casi:

- a. l'OSL non può concludere entro i termini di legge la procedura ordinaria per l'onerosità degli adempimenti connessi alla compiuta determinazione della massa attiva e passiva dei debiti pregressi¹⁷;
- b. l'OSL ha approvato il rendiconto senza che l'ente possa raggiungere un reale risanamento finanziario¹⁸;
- c. la massa attiva è insufficiente a coprire la massa passiva o viene accertata l'esistenza di ulteriori passività pregresse;
- d. si è ricostituito un disavanzo di amministrazione non ripianabile con i mezzi di cui all'articolo 193, o sono insorti debiti fuori bilancio non ripianabili con le modalità di cui all'articolo 194, ovvero l'ente non ha rispettato le prescrizioni relative alla predisposizione del bilancio riequilibrato o alla gestione del risanamento.

La prosecuzione della gestione è affidata ad una apposita commissione che dura in carica un anno, prorogabile di ulteriori due, e alla quale si applicano le medesime disposizioni stabilite per l'OSL.

Ai fini della gestione della procedura in esame, l'ente locale dissestato deve accantonare un'apposita somma, considerata spesa eccezionale a carattere straordinario, in ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione. La somma è resa congrua ogni anno con apposita delibera dell'ente con accantonamenti nei bilanci stessi.

La quantificazione dei mezzi necessari alla procedura straordinaria deve considerare tutti i debiti comunque riferiti ad atti e fatti di gestione avvenuti entro il 31 dicembre dell'anno antecedente all'ipotesi di bilancio riequilibrato, anche se accertati successivamente allo svolgimento della procedura ordinaria di rilevazione della massa passiva.

¹⁷ In tale circostanza, il Ministro dell'interno, d'intesa con il sindaco dell'ente locale interessato, dispone con proprio decreto una chiusura anticipata e semplificata della procedura del dissesto con riferimento a quanto già definito entro il trentesimo giorno precedente il provvedimento, fissando, altresì, le modalità della chiusura.

¹⁸ In tale circostanza, il Ministro dell'interno, d'intesa con il sindaco dell'ente locale interessato, dispone con proprio decreto la prosecuzione della procedura del dissesto.



Qualora i piani di impegno annuale e pluriennale sottoposti al parere della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali risultino inadeguati a soddisfare i debiti pregressi, il Ministro dell'interno con apposito decreto, dichiara la chiusura del dissesto.

Si precisa, infine che, allo scopo di agevolare la gestione della procedura straordinaria in esame, l'art. 268-*ter* del Tuoe stabilisce che fino alla sua conclusione non sono ammesse procedure di esecuzione o di espropriazione forzata, a pena di nullità, riferite a debiti risultanti da atti o fatti verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.