

Capitolo secondo

Il dissesto finanziario delle Aziende Pubbliche Locali

1. La dichiarazione dello stato di dissesto

Secondo l'art. 244, comma 1, del Testo Unico, si verifica lo 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 con le modalità stabilite dall'art. 193¹, nonché con le modalità di cui all'art. 194 per le fattispecie ivi previste². Il primo caso in cui l'ente si trova obbligato a dichiarare dissesto, nasce nell'impossibilità dell'ente di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili. Il concetto di servizio indispensabile è stato individuato con chiarezza nel decreto del Ministero dell'Interno del 28 maggio 1993³. Vanno, pertanto, annoverati tra i servizi indispensabili degli enti locali, i servizi connessi agli organi istituzionali, i servizi dell'amministrazione generale, compreso il servizio elettorale, i servizi di anagrafe e di stato civile, i servizi della leva militare e della protezione civile, i servizi cimiteriali, i servizi di fognatura e distribuzione dell'acqua e i servizi di viabilità.

¹ Per il terzo comma dell' art. 193, l'ente locale può utilizzare per il ripiano dei debiti fuori bilancio, per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione di legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili.

² L'art. 194, disciplina il riconoscimento e il pagamento dei debiti fuori bilancio ed è stato già analizzato precedentemente.

³ Tale decreto è stato emanato in esecuzione dell'art. 11 del d.l. n.8 del 1993, in seguito abrogato al d.lgs. n.77/95. Tuttavia tale decreto ministeriale, recante norme in materia di impignorabilità delle somme destinate al funzionamento dei servizi indispensabili, ed implicitamente richiamato dal decreto n.77 allorché disciplina la stessa materia dell'art. 113, viene ritenuto generalmente valido, perché non travolto automaticamente dall'abrogazione del citato art. 11, cui dava esecuzione.

La seconda fattispecie legislativamente definita di dissesto consiste in una situazione debitoria gravemente compromessa, laddove vi siano crediti liquidi ed esigibili di terzi che l'ente non è in grado di soddisfare.

Quando si verifica una delle condizioni previste dall'art. 244, il consiglio dell'ente locale deve adottare la deliberazione di dissesto, che deve indicare la dichiarazione formale ed esplicita di dissesto finanziario ed individuare le cause che hanno portato al dissesto. Allegata alla deliberazione del consiglio è una relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria che è volta ad individuare le cause che hanno provocato il dissesto. La dichiarazione è adottata dal Consiglio dell'ente, non è revocabile ed è soggetta *all'iter* di pubblicazione e di controllo cui sono soggetti tutti gli atti deliberativi⁴.

L'art. 79 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77, ha subito delle modifiche apportate dal decreto legislativo 15 settembre 1997, n.342, per cui, ora prevede l'obbligo della trasmissione alla Corte dei Conti della deliberazione che dichiara il dissesto, accompagnata da una relazione dei revisori contabili utilizzata per ricercare eventuali responsabilità.

L'art. 5 del decreto legislativo n.410 del 1998 unisce il comma 4-bis, all'art. 79 del decreto legislativo n.77 del 1995, al fine di chiarire l'ambito temporale di applicazione delle modifiche apportate al citato art. 79.

La nuova disposizione stabilisce che gli obblighi in materia di invio alla Corte dei Conti della deliberazione di dissesto e della relazione da parte dell'organo di revisione sulle cause che hanno provocato il dissesto non possono avere effetto retroattivo per cui si applicano solo ai dissesti dichiarati dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n.342 del 1997⁵.

La legislazione sulla dichiarazione del dissesto è stata modificata con l'entrata in vigore del Testo Unico degli Enti Locali. Secondo l'art. 246, comma 2, contenuto nel T.U. del 2000, la deliberazione dello stato di dissesto è trasmessa unitamente alla relazione dell'organo di revisione, entro 5 giorni dalla data di esecutività, al Ministero dell'Interno ed alla Procura regionale presso la Corte dei Conti competente per

⁴La non revocabilità della dichiarazione di dissesto è stata voluta per evitare che tale elemento si trasformasse in logica di scontro di tipo politico, si veda Giuncato A., (2002), Op. Cit., pag.271.

⁵Tale decreto legislativo è entrato in vigore il 25 ottobre 1997.

territorio, che è strumentale all'avvio delle indagini per accertare le eventuali responsabilità a carico degli amministratori dell'ente nel periodo precedente la dichiarazione di dissesto,. La deliberazione è pubblicata per estratto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana a cura del Ministero dell'Interno unitamente al decreto del Presidente della Repubblica di nomina dell'organo straordinario di liquidazione⁶.

Con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale a cui fa seguito l'affissione all'albo pretorio e la pubblicazione a mezzo stampa dell'avviso dell'organo straordinario si invitano i creditori ad avanzare le loro richieste ai fini della rilevazione della massa passiva.

Il comma 4 dell'art. 246 regola i rapporti tra il bilancio di previsione e la dichiarazione di dissesto. È previsto che se per l'esercizio nel corso del quale si rende necessaria la dichiarazione di dissesto, è stato validamente deliberato il bilancio di previsione, tale atto continua ad avere efficacia per l'intero esercizio finanziario, intendendosi operanti per l'ente locale i divieti e gli obblighi previsti dall'art. 191, comma 5. In tal caso, la deliberazione di dissesto può essere validamente adottata, esplicando gli effetti di cui all'art. 248.

Gli ulteriori adempimenti e relativi termini iniziali, propri dell'organo straordinario di liquidazione e del consiglio dell'ente, sono differiti al 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stato deliberato il dissesto. Ove sia stato già approvato il bilancio preventivo per l'esercizio successivo, il consiglio provvede alla revoca dello stesso⁷.

Ultima ipotesi, tuttavia, non prevista nel citato articolo del Testo Unico, individua la possibilità che al momento della deliberazione non sia stato ancora approvato il bilancio per l'esercizio in corso. Tale situazione, di fatto, mette in moto l'intera disciplina in materia di dissesto in ordine agli effetti della deliberazione, alle funzioni dei soggetti della procedura e ai relativi termini di adempimento.

⁶*Testo unico: il d.lgs n.267/2000 commentato e raffrontato con le disposizioni originarie Azienditalia: rivista per gli enti locali e le loro aziende, 7(11), 2000, pagg. 567-710.*

⁷Art. 246, comma 4, del T.U.E.L emanato con d.lgs. 18 agosto 2000.

L'omissione o il ritardo nell'effettuare la deliberazione di dissesto costituisce, inoltre, causa di danno alla finanza locale, perché in tal modo viene impedito o ritardato il suo risanamento.

Ove sia ritenuta sussistente l'ipotesi di dissesto l'organo regionale di controllo assegna al consiglio dell'ente un termine, non superiore a venti giorni, per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente tale termine l'organo regionale di controllo nomina un commissario *ad acta* per la deliberazione dello stato di dissesto. Del provvedimento sostitutivo è data comunicazione al prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente, ai sensi dell'articolo 141 del Testo Unico⁸.

2. Gli effetti della dichiarazione di dissesto

La dichiarazione di dissesto genera due ordini di conseguenze. La prima riguarda i creditori e comporta il congelamento di alcune delle loro garanzie, mentre la seconda che riguarda la normale gestione dell'ente, introduce vincoli nell'assunzione degli impegni di spesa e nell'attivazione delle entrate e perdura per l'intero periodo antecedente l'emanazione del decreto di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Fino all'approvazione di tale bilancio, che presuppone una gestione ottimale rispetto al passato, l'ente locale opera in una sorta di esercizio provvisorio in cui dalla data di deliberazione del dissesto finanziario e sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, non può impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato, comunque nei limiti delle entrate accertate. I relativi pagamenti in conto competenza non possono superare un dodicesimo per ciascun mese dell'esercizio delle rispettive somme impegnabili. L'ente applica principi di buona amministrazione al fine di non aggravare la posizione debitoria e mantenere la coerenza con l'ipotesi di bilancio riequilibrato predisposta dallo stesso. Inoltre non è possibile contrarre nuovi mutui, salvo quelli obbligatoriamente previsti per il risanamento, e

⁸Art. 247 del Testo Unico degli Enti Locali.

quelli i cui oneri di rimborso sono a totale carico dello Stato o della Regione di appartenenza.

L'art. 248, comma 2 del Testo Unico degli Enti Locali prevede che dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Attraverso tale disposizione si è voluta garantire la *par condicio creditorum*⁹ per cui tutti i creditori devono partecipare alla riscossione dei crediti con le stesse probabilità di successo.

Inoltre, per poter giungere ad una precisa determinazione della massa passiva, che, a sua volta, è funzionale ad una corretta applicazione del principio della *par condicio creditorum*, il quarto comma del suddetto articolo prevede che sino all'approvazione del rendiconto i debiti insoluti e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi nè sono soggetti a rivalutazione monetaria.

Tutto ciò ha come conseguenza la cristallizzazione dei debiti dell'ente, che non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria, nonché nella estinzione delle procedure esecutive in corso, con conseguente inefficacia dei pignoramenti eventualmente eseguiti, e nella impossibilità di intraprendere o perseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente.

Questo tipo di problema molto sentito ha portato nel 1995 alla nascita di una associazione, il "Comitato dei Creditori degli enti locali territoriali in stato di dissesto finanziario", che trae il nome dall'omonimo organo previsto dagli artt. 40 e 41 della legge fallimentare, ed è volto alla tutela degli interessi dei creditori degli enti locali che hanno dichiarato dissesto finanziario.

L'ultima conseguenza che produce la dichiarazione di dissesto finanziario può intendersi come norma sanzionatoria, in quanto prevede per gli amministratori riconosciuti responsabili dalla Corte dei Conti, dei danni prodotti all'ente dissestato, per dolo o per colpa, l'impossibilità di ricoprire per un periodo di cinque anni gli incarichi di assessore, revisore dei conti di enti locali, rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni, organismi pubblici e privati. Per la prima volta è, quindi, prevista una responsabilità e delle sanzioni per gli amministratori riconosciuti responsabili che se da

⁹Art. 2741 del Codice Civile.

una parte sono limitati nell'assumere per un arco temporale alcune funzioni, paradossalmente, dall'altro possono essere eletti sindaco o presidente¹⁰.

3. La gestione del bilancio durante la procedura di risanamento

Qualunque sia la causa generatrice del dissesto finanziario, la procedura prevista nel Testo Unico degli Enti Locali è finalizzata al ripiano delle passività, ed al recupero di ottimali condizioni di equilibrio.

In tale contesto, l'ente dissestato deve muoversi con attenzione se vuole conseguire il risanamento, sia sul versante delle spese che su quello delle entrate, è soggetto perciò a forti limitazioni nella gestione, finalizzate a non aggravare situazioni di difficoltà per le quali non è stata ancora operata valutazione e per le quali non sono state ancora approvate le misure necessarie per garantire stabilità ed equilibri.

Sul fronte della spesa le limitazioni riguardano sia la gestione di competenza che la gestione di cassa.

Scatta una sorta di esercizio provvisorio, in cui l'ente dissestato non opera sulla base del bilancio di previsione, ma prende come riferimento della gestione l'ultimo bilancio approvato. Per cui, l'ente non può impegnare somme complessivamente superiori a quelle previste nell'ultimo bilancio, e comunque sempre nei limiti delle entrate accertate¹¹.

Per quanto attiene, invece, la gestione di cassa è previsto che i pagamenti non possono superare mensilmente un dodicesimo delle somme rispettivamente impegnabili, ad eccezione dei soli pagamenti non frazionabili in dodicesimi¹². Tuttavia, la necessità di garantire il finanziamento di spese obbligatorie per legge e di spese per il funzionamento dei servizi locali indispensabili¹³ ha portato all'introduzione di una deroga che consente il finanziamento di tali spese anche se le stesse non siano finanziate

¹⁰Giuncato A., (2002), Op. Cit., pag.276.

¹¹De Dominicis A., (2000), Op. Cit.

¹²Art. 250 T.U., comma 1.

¹³Nevola R., (2001), "Dissesto e risanamento finanziario degli enti locali" in www.erasmi.it.

in tutto o in parte dal bilancio dell'esercizio precedente, utilizzato come riferimento per la gestione provvisoria¹⁴.

La competenza derogatoria è affidata al consiglio dell'ente (o alla giunta in casi d'urgenza) il quale è autorizzato a individuare con delibera le spese, obbligatorie o relative ai servizi indispensabili, da finanziare nonché le relative fonti di finanziamento.

A conseguenza di ciò si realizza una variazione particolare in quanto non interviene su un nuovo bilancio approvato, bensì adatta il precedente alle nuove esigenze.

Gli obblighi dell'ente dissestato non sono esclusivamente volti al contenimento della spesa ma devono essere tendenti alla realizzazione di variazioni incrementali anche delle risorse in entrata¹⁵.

L'incremento che colpisce le entrate derivate con meccanismi automatici di adeguamento nel caso di situazioni di sottodotazione, non si verifica allo stesso modo per le entrate proprie, per il cui incremento è necessaria un'apposita delibera dell'ente¹⁶.

Il consiglio, o il commissario straordinario nominato a seguito dello scioglimento del consiglio stesso, provvede a deliberare nella prima riunione successiva alla dichiarazione del dissesto, e comunque entro 30 giorni da tale data, un aumento generalizzato delle imposte, tasse, tariffe ed aliquote di spettanza dell'ente locale¹⁷.

L'inosservanza di tale obbligo legittima la nomina sostitutiva, di cui all'art. 136 del T.U., di un commissario *ad acta* da parte dell'organo regionale di controllo¹⁸.

La delibera mantiene la propria efficacia per cinque esercizi finanziari che decorrono da quello proprio dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e non è revocabile.

Le competenze straordinarie, in merito alla fase delle entrate, attribuite all'ente locale dissestato riguardano:

a) le imposte e le tasse di competenza dell'ente, diverse dalla tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Tarsu), per le quali è dovuto l'aumento delle aliquote e delle tariffe di base nella massima misura consentita;

¹⁴Art. 250 T.U., comma 2.

¹⁵Si vedano i commi 5 e 6 dell'art. 261 del Testo Unico degli Enti Locali 2000.

¹⁶Art. 259, comma 4.

¹⁷Art. 251 Testo Unico degli Enti Locali, comma 1.

¹⁸Nevola R., (2001), Op. Cit.

- b) la tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani per cui l'ente dissestato deve applicare le tariffe che garantiscano, per il periodo dei cinque anni, la copertura complessiva dei costi di gestione del servizio;
- c) i servizi produttivi ed i canoni patrimoniali, per i quali l'ente dissestato deve applicare le tariffe nella misura massima prevista dalla normativa;
- d) i servizi a domanda individuale, per i quali l'ente dissestato deve applicare le tariffe tali da coprire i costi di gestione con i proventi almeno nella misura minima prevista dalla normativa vigente (attualmente al 36%, come disposto dall'art. 243 del T.U.);
- e) imposte e tasse di spettanza dell'ente locale istituite successivamente alla dichiarazione di dissesto, per le quali l'ente dissestato deve deliberare aliquote e tariffe di base nella misura massima consentita e conservarle sino al compimento del quinquennio (decorrente dall'anno di riferimento dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato).

Il comma 4 precisa, poi, che rimane invariato il potere discrezionale dell'ente locale di individuare le maggiorazioni, riduzioni, graduazioni ed agevolazioni previste dalla normativa applicabile, nonché la facoltà di applicare per l'imposta comunale sugli immobili la maggiore aliquota consentita per straordinarie esigenze di bilancio.

Le delibere di aumento delle entrate proprie sono trasmesse obbligatoriamente alla commissione per la finanza e gli organici degli enti locali entro trenta giorni dalla data dell'adozione, per finalità di controllo sulle attività dovute ai fini del risanamento¹⁹.

L'inadempimento da parte dell'ente agli obblighi sopra evidenziati comporta la sospensione dei trasferimenti erariali da parte del Ministero dell'Interno, ai sensi del comma 6 dell'art. 251.

4. L'Organo Straordinario di Liquidazione

¹⁹Brancasi A. - Ancillotti A.,(1998), "*L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*", Maggioli.

La dichiarazione di dissesto dell'APL produce conseguenze, sia dirette che indirette, sulla vita e sull'amministrazione dell'ente, che si trova in una fase di limitata capacità giuridica, in cui esiste una rottura netta tra la situazione precedente e quella successiva alla dichiarazione di dissesto²⁰.

L'intera attività successiva alla dichiarazione di dissesto, risanamento e predisposizione del bilancio stabilmente riequilibrato, è gestita dal consiglio dell'ente, mentre l'amministrazione straordinaria tendente alla rilevazione della massa passiva, alla formazione della massa attiva, all'acquisizione dei mezzi disponibili per il riequilibrio finanziario, alla liquidazione ed al pagamento dei debiti pregressi, nonché alle transazioni giudiziali o extragiudiziali, spetta ad un organo costituito *ad hoc*, l'organo straordinario di liquidazione, che per i piccoli comuni è di tipo monocratico e per quelli medi o grandi è a struttura collegiale.

Il capo III del Testo Unico degli Enti Locali disciplina integralmente la figura dell'Organo Straordinario di Liquidazione. Si tratta di un organo monocratico per i Comuni con popolazione inferiore alle 5000 unità, ovvero di un organo collegiale composto da tre membri per i Comuni con popolazione superiore alle 5000 unità e per le Province²¹.

Sia il commissario unico che i tre membri della commissione sono nominati, con Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno, tra magistrati a riposo della magistratura ordinaria o delle supreme giurisdizioni speciali, tra funzionari statali dotati di competenza in materia, fra i segretari e i ragionieri comunali e provinciali, fra gli iscritti nei registri e negli albi dei professionisti competenti.

Il Presidente dell'Organo collegiale è il magistrato a riposo, nel caso sia componente, altrimenti viene eletto dalla commissione che delibera a maggioranza dei suoi componenti²².

Le incompatibilità sono quelle previste dall'art. 236 del T.U.E.L., che rimanda all'art. 2399 del C.C., per cui non possono essere nominati liquidatori:

²⁰De Dominicis A., (2000), Op. Cit.

²¹Giuncato A., (2002), Op. Cit., pag.282.

²²Zanzarella V., (1995), Op. Cit.

- l'interdetto, l'inabilitato, il fallito o chi è stato condannato ad una pena che comporta l'interdizione, anche temporanea dai pubblici uffici o l'incapacità ad esercitare ufficio direttivo;
- i parenti e gli affini entro il quarto grado dei componenti dell'organo esecutivo dell'ente locale;
- coloro che sono legati all'ente, o ad organismi da questo controllati, da un rapporto continuativo di prestazione d'opera retributiva;
- i componenti degli organi dell'ente locale e coloro che hanno ricoperto tale incarico nel biennio precedente alla nomina, i membri del Comitato regionale di controllo, il segretario e i dipendenti dell'ente locale, i dipendenti delle Regioni, province, città metropolitane, comunità montane e unioni di comuni compresi nella stessa circoscrizione elettorale.

L'insediamento dell'organo presso l'ente avviene entro 5 giorni dalla notificazione del provvedimento di nomina. Le competenze dell'organo straordinario di liquidazione riguardano fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, e sono articolate in tre fasi:

- la rilevazione della massa passiva (art.254);
- la acquisizione e la gestione dei mezzi finanziari per il risanamento anche mediante l'alienazioni di beni patrimoniali (art. 255);
- la liquidazione e pagamento della massa passiva, secondo la procedura ordinaria (art. 256) ovvero secondo la procedura semplificata (art. 258).

Per esercitare le funzioni assegnategli il legislatore ha conferito all'Organo Straordinario di Liquidazione i poteri e gli strumenti necessari a favorire un ampio accesso agli atti dell'APL, per meglio rappresentare la realtà amministrativa e finanziaria dell'ente, necessaria alla predisposizione della massa passiva e attiva²³. Inoltre, rispettando la logica che vede l'O.S.L. come sostegno a ripristinare le condizioni di equilibrio dell'APL, per facilitarne l'attività è stato previsto che l'organo

²³Art. 2, comma 14 del d.l. n.515 del 1994.

può utilizzare il personale ed i mezzi operativi dell'ente, godendo al riguardo di un ampio potere di direzione²⁴.

I compiti assegnati all'organo straordinario di liquidazione sono di notevole importanza in relazione al fine ultimo preposto: lo stabile risanamento dell'ente dissestato. Per tale ragione le attività dell'organo straordinario non sono episodiche ma richiedono un concreto radicamento all'interno dell'organizzazione dell'ente²⁵.

Allo stesso modo di quanto avviene per i dipendenti e per gli amministratori pubblici, all'organo straordinario di liquidazione fanno capo due tipi di responsabilità c.d. extracontrattuale. Nel primo gruppo figurano la responsabilità civile e quella penale, nel secondo le particolari responsabilità di tipo amministrativo, tutte naturalmente riferibili agli atti compiuti nello svolgimento delle funzioni assegnate.

È appena il caso di precisare che in questo lavoro vengono analizzate esclusivamente le responsabilità tipiche dell'Organo Straordinario di Liquidazione.

le responsabilità giuridiche:

- *la responsabilità patrimoniale*: è collegata al concetto di danno patrimoniale recato all'ente pubblico solo per i fatti ed omissioni compiuti per dolo o colpa grave: non sono quindi sindacabili le scelte discrezionali. Questa responsabilità può dar luogo ad un processo contenzioso davanti alla Corte dei Conti per la quantificazione del danno e la condanna alla restituzione;

- *la responsabilità formale*: connessa alle funzioni proprie della gestione dell'amministratore, i cui procedimenti sono disciplinati tassativamente dalla legge e dal regolamento. Il mancato rispetto della normativa contiene già un elemento di colpa indipendentemente dalla determinatezza e dall'effettività dell'eventuale danno arrecato; tale elemento va ad aggiungersi, quale aggravante, alla responsabilità patrimoniale;

la responsabilità civile:

Viene definita dall'art. 2034 del Codice Civile che precisa che qualunque fatto doloso, che si verifica quando l'autore del comportamento pregiudizievole ha previsto e programmato l'evento lesivo realizzandolo intenzionalmente, o colposo, e cioè non

²⁴Art. 253, comma 2 del Testo Unico degli Enti Locali.

²⁵Bertolossi M., (2002), Op. Cit. pag.811.

intenzionalmente determinato ma dovuto a negligenza, imprudenza o imperizia o da inosservanza di leggi o regolamenti, che cagioni ad altri un fatto ingiusto, obbliga colui che lo ha commesso a risarcire il danno.

la responsabilità penale:

I reati contro la pubblica amministrazione vengono trattati dal titolo II del Codice penale (delitti contro la pubblica amministrazione). I delitti tipici che possono essere commessi nel corso dell'attività di liquidazione sono naturalmente quelli contro la pubblica amministrazione e cioè il peculato, la concussione, la corruzione, l'abuso d'ufficio, la rivelazione ed uso improprio di segreti d'ufficio, il rifiuto di atti d'ufficio. Elemento caratterizzante è l'esistenza del dolo.

È appena il caso di ricordare che tali responsabilità esaminate, sono da considerare una spada di Damocle che minaccia i componenti dell'organo straordinario di liquidazione in ogni fase della procedura²⁶.

4.1 La rilevazione della massa passiva

La prima competenza dell'organo straordinario di liquidazione prevista dal Testo Unico degli Enti Locali è la "*rilevazione della mappa passiva*", le cui regole e modalità regolamentate all'art. 254, prevedono la rilevazione dell'intero pregresso indebitamento e di ammissione dello stesso nella mappa passiva, ciò che costituisce per i creditori dell'ente il presupposto indispensabile per partecipare al riparto della massa attiva e per soddisfare i loro diritti.

Tale attività di rilevazione è complessa, e il ruolo dell'O.S.L. è di notevole responsabilità, in quanto ad esso spetta giudicare sull'ammissibilità dei debiti alla massa passiva, ed evitare che le passività non rilevate creino difficoltà economiche future²⁷.

Il piano di rilevazione deve essere redatto:

²⁶Gori A., (1999), "*Dissesto: L'organo straordinario di liquidazione*", in *Azienditalia*, n. 4, pagg.194.

²⁷Bertolossi N., (2002), *Op. Cit.*, pag.814.

- entro 360 giorni dall'insediamento per gli enti dissestati che siano province, comuni capoluoghi di provincia o con popolazione superiore a 250.000 abitanti;
- entro 180 giorni dall'insediamento per gli altri comuni²⁸.

Entro dieci giorni dall'insediamento dell'O.S.L. si dà inizio alla procedura di rilevazione delle passività con un avviso, affisso all'albo pretorio e pubblicato sulla stampa, che contiene l'invito a "chiunque ritenga di averne diritto" a presentare, nel termine perentorio di 60 giorni dalla pubblicità, domanda per l'inserimento del presunto credito nel piano di rilevazione, corredata da documentazione atta a dimostrare la sussistenza del debito, il relativo importo e le eventuali cause di prelazione (art. 254 T.U., comma 2).

Sono inclusi nella massa passiva i debiti di bilancio e fuori bilancio riconosciuti, verificatisi comunque entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, i debiti delle procedure esecutive estinte ai sensi dell'art. 248, comma 2²⁹, perché pendenti alla data di dichiarazione di dissesto, i debiti derivanti dalle transizioni compiute dall'O.S.L. ai sensi del comma 7³⁰.

All'organo straordinario è assegnato il compito di verificare le domande dei creditori con la possibilità di richiedere all'ente che i componenti responsabili dei servizi rilascino, nel termine perentorio di 60 giorni dalla richiesta, un'attestazione avente ad oggetto l'avvenuta esecuzione della prestazione, l'inerenza della predetta prestazione alle funzioni pubbliche ed il mancato pagamento del debito, per il quale non sia ancora intervenuta prescrizione³¹. La mancata risposta funge da attestazione negativa dell'esistenza del debito in questione, e in tal caso il funzionario competente è responsabile per eventuali danni derivanti al privato o all'ente. Qualora l'omessa

²⁸Art. 254, comma 1.

²⁹Art. 248, comma 2: *Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui. All'art. 256 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nelle competenze dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data di dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori o spese.*

³⁰Art. 254, comma 7: "L'Organo Straordinario di Liquidazione è autorizzato a transigere vertenze giudiziali e stragiudiziali relative ai debiti rientranti nella fattispecie di cui al comma 3, inserendo il debito risultante dall'atto di transizione nel piano di rilevazione".

³¹Giuncato A., (2002), Op. Cit., pag. 283.

attestazione non sia dovuta all'oggettiva impossibilità di rilasciarla si parla di responsabilità penale³².

Il ricorso dei creditori, per il diniego di inserimento nel piano o per il mancato riconoscimento delle cause di prelazione, che fino al 2004 era possibile redigere al Ministero dell'Interno entro 30 giorni dalla notifica, adesso è possibile solo nei confronti del TAR e del Presidente della Repubblica³³.

Per il mancato rispetto, da parte dell'O.S.L., dei termini previsti dalla legge, di negligenza o di ritardi non giustificati negli adempimenti di competenza, può essere disposta la sostituzione di tutti o parte dei componenti dell'organo straordinario della liquidazione. In tali casi, il Ministro dell'Interno, previo parere della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, dal quale si prescinde ove non espresso entro trenta giorni dalla richiesta, e sentiti gli interessati, propone al Presidente della Repubblica l'adozione del provvedimento di sostituzione. Il Ministero dell'Interno stabilisce con proprio provvedimento il trattamento economico dei commissari sostituiti.

Allegato al decreto di approvazione del piano di estinzione di cui all'art. 256, comma 8, il Consiglio dell'ente delibera entro 60 giorni, i soggetti ritenuti responsabili dei debiti esclusi dalla liquidazione, dandone comunicazione ai soggetti medesimi ed ai relativi creditori³⁴, al fine di permettere a tali soggetti di tutelare i propri interessi. L'inadempimento da parte del Consiglio, di tale obbligo, legittima l'intervento sostitutivo, che prevede la nomina di un commissario ad *acta* da parte del prefetto.

4.2 Inserimento nel dissesto dei debiti accertati dopo la rilevazione della massa passiva

Con l'art. 268 *ter* del Testo Unico degli Enti Locali il legislatore si è occupato dei debiti dell'APL dissestata che emergono dopo la rilevazione del passivo, prevedendo per i futuri dissesti una procedura che è logico rappresentare come un cantiere aperto, in

³²Gori A., (1999), Op. Cit. pag. 192.

³³Art. 7, legge 140/2004.

³⁴Art. 256, comma 2.

cui la rilevazione delle passività, è realizzabile fino alla fine delle operazioni del dissesto finanziario³⁵.

L'inserimento dell'art. 268 *ter* integra il precedente art. 268 *bis* con il quale è stata disciplinata una procedura straordinaria di risanamento da attivare nell'ipotesi in cui, per diversi motivi, l'Organo Straordinario di Liquidazione non sia riuscito a concludere le procedure di risanamento nei termini disposti. Con l'art. 268 *ter* si perfeziona il precedente disposto prevedendo che l'organo volto al risanamento dell'APL dissestata, possa includere tutte le passività relative ai fatti di gestione intercorsi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello della presentazione del bilancio stabilmente riequilibrato. Con questa disposizione, si annulla l'obbligo di certezza del debito, infatti, per tali obbligazioni sono derogati i requisiti di liquidità ed esigibilità entro il termine del 31 dicembre dell'anno precedente a quello della presentazione del bilancio stabilmente riequilibrato. Al pagamento di tali passività provvede la nuova commissione utilizzando, come previsto dall'art. 268 *bis*, i fondi accantonati dall'APL nei bilanci annuali e pluriennali.

Nello stesso art. 268 *ter* è stabilito che non sono possibili, fino al completamento della procedura straordinaria, azioni esecutive o espropriative forzate rientranti nella competenza della procedura straordinaria di risanamento avviata.

Inoltre, è previsto che le APL dissestate, il cui Organo di Liquidazione non abbia provveduto al rendiconto della gestione, possano ricorrere in via straordinaria alla procedura così come disciplinata dagli artt. 268 *bis* e *ter*, nel caso in cui siano accertati maggiori debiti relativi ad atti o fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di predisposizione del bilancio stabilmente riequilibrato, non remunerabili con risorse previste.

4.3 L'acquisizione e la gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento dell'APL: la massa attiva

³⁵Nuzzolo P., (2003), "Inserimento nel dissesto dei debiti accertati dopo la rilevazione della mappa passiva", in *La Finanza Locale* n.12.

Contestualmente all'attività di rilevazione delle passività pregresse l'Organo Straordinario di Liquidazione deve acquisire e gestire i mezzi finanziari necessari per ripianare i debiti accumulati³⁶.

L'art. 255 regola la fase del reperimento dei mezzi finanziari necessari a coprire le passività accumulate. Gli elementi della massa attiva sono indicati chiaramente dalla legge: nel mutuo a totale carico dello Stato, nei residui attivi da riscuotere, nei ratei di mutuo disponibili in quanto non utilizzati dall'ente, in altre entrate e, se necessario, nei proventi derivanti dall'alienazione di beni del patrimonio disponibile.

Le innumerevoli modifiche introdotte nel corso degli anni alla procedura del risanamento finanziario degli enti locali sono state volte ad assimilare il dissesto alle procedure concorsuali di natura civilistica. Nella fase del dissesto finanziario, pur se di primaria importanza la tutela dei creditori dell'ente, è necessario sempre considerare la necessità di garantire all'APL la propria funzione politica di continuità ed impossibilità di essere soggetta a fallimento.

Per il risanamento dell'ente locale dissestato lo Stato finanzia gli oneri di un mutuo, assunto dall'Organo Straordinario di Liquidazione, in nome e per conto dell'ente, in unica soluzione con la Cassa Depositi e Prestiti al tasso vigente ed ammortizzato in venti anni, con pagamento diretto di ogni onere finanziario da parte del Ministero dell'Interno. L'entità di tale mutuo non è illimitata, infatti, l'importo massimo è determinato sulla base di una rata di ammortamento pari al contributo erariale, come determinato dall'articolo stesso. L'art. 255 del T.U.E.L., al comma 4, stabilisce che detto contributo è pari a cinque volte un importo composto da una quota fissa, solo per taluni enti, ed una quota per abitante, spettante ad ogni ente. La quota fissa spetta alle APL con le seguenti modalità:

Tabella n° 2.1: Importo/quota invariabile procapite

Abitanti	Quota spettante
Fino a 999 abitanti	6.713,00 €
da 1.000 a 1.999 abitanti	7.746,00 €

³⁶Capone D. - Nardulli P. - Pansini I., (2000), "L'Organo Straordinario di Liquidazione", in Azienditalia, 7(1).

da 2.000 a 2.999 abitanti	9,296.00 €
da 3.000 a 4.999 abitanti	10.329,00 €
da 5.000 a 9.999 abitanti	11.326,00 €
da 10.000 a 19.000 abitanti	12.911,00 €

Fonte: Adattata dal Tuel

La quota per abitante è pari a 4 euro per i Comuni e 0,64 euro per le Province.

Le eventuali disponibilità residue del fondo, che ricordiamo viene costituito con il contributo erariale, possono essere destinate su richiesta motivata dell'organo consiliare e dell'O.S.L., secondo parametri e modalità definiti con decreto del Ministro dell'Interno, all'assunzione di mutui integrativi per necessità emerse nel corso della procedura di liquidazione e pagamento della massa passiva. Il mutuo, da assumere con la Cassa Depositi e Prestiti, è autorizzato dal Ministero dell'Interno, previo parere della Commissione finanza ed organici degli enti locali. La priorità nell'assegnazione è accordata agli enti locali che non hanno usufruito dell'intera quota disponibile ai sensi del comma 4³⁷.

A modificare sostanzialmente quanto suddetto, è intervenuta una normativa di recente istituzione (legge 140/2004) che prevede per le APL che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario dopo l'entrata in vigore della legge. Costituzionale n. 3 del 2001, non trovano più applicazione le disposizioni del T.U.E.L. che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento degli enti locali dissestati, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento. Nella sostanza si scindono tre ipotesi, ovvero la prima in cui il dissesto finanziario è stato dichiarato prima dell'8 marzo 2001, e in questo caso perdura la disciplina suddetta, e una seconda ipotesi, in cui il dissesto sia verificatosi dall'8 marzo 2001 al 31 dicembre 2003. In questo secondo caso è previsto un contributo di carattere eccezionale, pari a 600.000,00 € annui per il triennio 2004-2006, erogato dal Ministero dell'Interno in base ad una quota per ente, determinata tenendo conto della popolazione residente, calcolata secondo i dati forniti dall'ISTAT. Infine, l'ultima ipotesi è quella che tiene conto dei dissesti verificatisi dal 1

³⁷Art. 255, comma 5.

gennaio 2004 in poi, per i quali non è previsto nessun tipo di contribuzione da parte dello Stato.

Per ciò che riguarda i residui attivi da riscuotere, le disposizioni legislative prevedono che l'O.S.L. provvede a riscuotere i ruoli pregressi emessi dall'ente, nel periodo gestionale di competenza dell'organo stesso, e non ancora riscossi, in tutto o in parte³⁸.

Nel caso in cui, queste forme di finanziamento risultino insufficienti alla copertura della mappa passiva, allora è possibile procedere all'alienazione dei beni del patrimonio disponibile, non indispensabile per i fini dell'ente, che si configura come una sorta di *extrema ratio*.

4.4 La liquidazione e il pagamento della massa passiva

Terminata la fase di rilevazione si procede alla liquidazione e al pagamento della massa passiva (art. 256 del T.U.E.L.).

Entro cinque giorni dalla sua approvazione (in realtà si tratta di una semplice formazione), il piano di rilevazione della massa passiva, viene depositato presso il Ministero dell'Interno, assieme ai provvedimenti di diniego di inserimento di presunte passività e alla documentazione relativa la massa passiva rilevata³⁹.

Contestualmente a questo momento, l'O.S.L. chiede l'autorizzazione al perfezionamento del mutuo per il finanziamento delle passività risultanti dal piano di rilevazione e dall'elenco delle passività non inserite, sempre nei limiti dell'importo massimo del mutuo precisato dall'art. 255 del Testo Unico⁴⁰.

Ottenuta la disponibilità dei mezzi finanziari necessari, l'O.S.L. provvede, nel termine di trenta giorni, al pagamento di una prima quota di acconti in misura proporzionale per tutte le passività inserite nel piano. Alla prima quota di acconti, ne

³⁸Da sottolineare che l'art. 255, al comma 12 sancisce che non sono ammessi sequestri o procedure esecutive nei confronti della massa attiva. Le procedure eventualmente intraprese non determinano vincoli sulle somme.

³⁹Balzelli L., (1998), "Le disposizioni sul dissesto in caso di rilevazioni in corso", in Azienditalia, n.7.

⁴⁰Sulle modifiche alla disposizione riguardante la contrazione dei mutui a carico dello Stato, per il risanamento degli enti locali in dissesto finanziario, si rimanda a quanto detto nei paragrafi precedenti.

possono essere corrisposti altri, utilizzando le poste attive realmente disponibili per cassa e gli importi degli accantonamenti non più necessari⁴¹. Nel caso in cui, la massa attiva, così ottenuta, non sia sufficiente al pagamento totale dei debiti, l'APL può assumere, con la Cassa Depositi e Prestiti o con qualsiasi altro istituto bancario, un mutuo integrativo a copertura delle passività residue.

Nella gestione dei mezzi finanziari a propria disposizione, l'O.S.L. apre un conto corrente bancario presso la tesoreria dell'APL dissestata, sul cui conto confluiscono sia il mutuo concesso dal Ministero dell'Interno, che ogni altro importo riscosso (riscossione di tributi comunali relativi agli anni pregressi la dichiarazione del dissesto, rendite diverse, ricavato delle vendite dei beni patrimoniali ecc.).

Accertata definitivamente la parte debitoria dell'APL e quantificati i mezzi finanziari disponibili, l'O.S.L. predispose e deposita, nel termine di ventiquattro mesi dall'insediamento, il piano di estinzione delle passività presso il Ministero dell'Interno per l'approvazione. Attraverso la predisposizione del piano di estinzione delle passività si attua una completa rilevazione delle passività e delle risorse disponibili, inclusi tutti gli elementi accertati successivamente all'esecuzione del piano di rilevazione.

Nell'arco di 120 giorni dal deposito il Ministero dell'Interno, ricorrendo al parere della Commissione di ricerca per la finanza locale, valuta la correttezza della formazione della mappa passiva, nonché la validità e la correttezza delle scelte compiute nell'acquisizione delle risorse.

Nel caso in cui vengano posti dei rilievi, il termine per l'approvazione del piano resta sospeso, affinché l'organo di liquidazione chiarisca i dubbi presentati nel termine di sessanta giorni. Qualora, invece, il piano di estinzione venga approvato senza rilievi l'O.S.L., entro il termine di 20 giorni dalla notifica del decreto di approvazione, provvede al pagamento delle passività fino ad esaurimento della massa attiva a disposizione.

Nel caso in cui l'insufficienza della massa attiva è così rilevante da compromettere il risanamento dell'APL, l'ordinamento prevede che il Ministero dell'Interno può, su proposta della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, disporre

⁴¹Bertinotti N., (2001), Op. Cit. pag.152.

misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva, anche in deroga alle norme in atto, purché senza oneri a carico dello Stato.

Come ultimo adempimento obbligatorio, una volta reperite tutte le risorse necessarie e liquidata la massa passiva, all'Organo Straordinario di Liquidazione è attribuito il termine massimo di sessanta giorni dall'ultimo pagamento effettuato, per approvare e trasmettere, per il riscontro, all'organo regionale di controllo e all'organo di revisione contabile dell'ente, il rendiconto della gestione⁴².

Nel provvedimento di approvazione del piano di estinzione, il Ministero dell'Interno allega l'elenco delle pretese escluse. Nei successivi 60 giorni dalla notificazione, l'organo consiliare, con delibera, individua i soggetti ritenuti responsabili dei debiti non ammessi e ne dà contestuale comunicazione ai soggetti medesimi ed ai creditori per eventuali azioni che non coinvolgono l'APL⁴³.

4.5 Il procedimento semplificato per l'accertamento e la liquidazione dei debiti

Allo scopo di ridurre i tempi della procedura ordinaria, nell'interesse della popolazione dell'APL disestata e dei creditori, già a partire dal 1995, il legislatore aveva previsto una procedura alternativa, senza dubbio più snella, contenente modalità semplificate di accertamento e liquidazione dei debiti. Tali disposizioni sono state travasate per intero nell'art. 258 del Testo Unico, che ne riprende sia la rubrica che la normativa.

Attraverso tale procedura semplificata, si stabilisce, con una transazione, la somma da versare ai creditore entro tempi certi e per percentuali definite, riducendo sia i tempi della procedura che l'esborso finanziario.

L'iniziativa di tale procedura è rimessa all'Organo Straordinario di Liquidazione che può proporla alla giunta dell'APL, che deve decidere con deliberazione, da emettere entro trenta giorni, ed in caso di approvazione della proposta, reperire le risorse finanziarie necessarie all'operazione⁴⁴.

⁴²Gori A., (1999), Op. Cit., pagg.194-195.

⁴³Giuncato A., (2002), Op. Cit.

⁴⁴Spicaglia E., (2001), "Il dissesto finanziario degli enti locali", in www.mininterno.it.

È appena il caso di ricordare, che la contrazione del mutuo a totale carico dello Stato fa parte della vecchia disciplina e che a partire dai dissesti dichiarati dal 1 gennaio 2004 i mezzi finanziari necessari a ripristinare la normale attività devono essere reperiti dall'APL senza oneri a carico dello Stato, fatte salvi eventuali fondi statali, stanziati in via eccezionale e temporanea.

Una volta recuperati i mezzi finanziari necessari, l'O.S.L. ha la possibilità di trattare il pagamento dei debiti dell'APL con i singoli creditori, in maniera da offrirgli in pagamento una somma variabile tra il 40 e il 60 per cento dell'ammontare dell'obbligazione, con esclusione dei debiti per retribuzioni a lavoratori subordinati che vanno liquidati per intero.

L'eventuale accettazione da parte dei creditori della quota parte del credito vantato, che deve avvenire con comunicazione scritta entro trenta giorni dalla proposta dell'O.S.L., è fatta a totale soddisfazione di qualsiasi pretesa e con esplicita rinuncia a possibili azioni legali volte a recuperare la restante parte del credito.

Per i creditori che, invece, decidono di non accettare la transazione, l'Organo Straordinario di Liquidazione, provvede ad accantonare una percentuale del 50 per cento dei crediti vantati non assistiti da privilegio e del 100 per cento per gli altri.

A questo punto, saltata la fase di predisposizione e deposito del piano di rilevazione, diventata inutile, la procedura continua e si conclude come nella forma ordinaria. Infatti, l'O.S.L. potrà passare subito a predisporre il piano di estinzione dei debiti, che diventa anch'esso inutile, nel caso in cui la totalità dei creditori abbia accettato la transazione semplificata, e di conseguenza si procede esclusivamente alla predisposizione e al deposito del rendiconto della gestione⁴⁵.

Tale procedura semplificata, di certo interesse e vantaggio dell'APL per la contrazione notevole sia dei tempi della procedura sia dell'esborso finanziario che si riduce in media del 50 per cento, non è ben vista dalle associazioni dei creditori per l'indubbia eccessiva riduzione del credito vantato.

5. L'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato

⁴⁵Gori A., (1999), Op. Cit., pagg.194-195.

L'ipotesi di bilancio è stabilmente riequilibrata quando viene assicurato un pareggio economico e finanziario, imprescindibilmente dalla copertura monetaria dei servizi indispensabili. Mentre, come abbiamo visto, all'Organo Straordinario di Liquidazione spetta il compito di sanare la gestione deficitaria pregressa, agli organi amministrativi dell'ente è assegnata la funzione di rimuovere le cause strutturali del dissesto, quali la mancata attivazione delle entrate proprie, delle spese eccessive per il personale e i servizi, garantendo una gestione equilibrata dell'APL.

Il documento che contiene le misure volte ad equilibrare la gestione dell'APL è il bilancio di previsione dell'anno in cui è stato dichiarato il dissesto finanziario. Tale documento, in base al comma 1 dell'art. 245, deve essere presentato dal consiglio dell'APL al Ministro dell'Interno, entro il termine di tre mesi dalla data di emanazione del decreto di cui all'articolo 252.

La presentazione al Ministero si intende realizzata mediante il deposito dell'atto alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali operante presso il Ministero dell'Interno unitamente ai seguenti documenti:⁴⁶

- a) relazione dimostrativa del grado di razionalizzazione dei servizi e della maggiore economicità ed efficienza che si vuole raggiungere, con allegati i piani finanziari delle opere pubbliche realizzate negli ultimi tre anni o in corso di realizzazione;*
- b) relazione del revisore o del collegio dei revisori sull'ipotesi di bilancio,*
- c) deliberazioni di aumento dei tributi e dei canoni patrimoniali;*
- d) deliberazioni riguardanti la riorganizzazione dei servizi;*
- e) deliberazioni di rideterminazione della pianta organica e di mobilità del personale.*

Attraverso tali disposizioni, è previsto un riequilibrio della gestione dell'APL basata sull'attivazione delle entrate proprie e la riduzione delle spese correnti.

Dal punto di vista delle entrate il consiglio dell'APL deve, nella prima riunione successiva alla dichiarazione di dissesto e comunque entro trenta dalla data di esecutività della disposizione che ha valenza quinquennale a partire dall'anno di

⁴⁶Spicaglia E., (2001), "Il dissesto finanziario degli enti locali", in www.mininterno.it.

approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, deliberare per le imposte e tasse locali, diverse dalla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, le aliquote e le tariffe di base nella misura massima consentita, nonché i limiti reddituali, agli effetti dell'applicazione dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni, che determinano gli importi massimi del tributo dovuto⁴⁷.

Oltre a ciò, le province ed i comuni 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, rispettivamente, a quella media unica nazionale ed a quella media della fascia demografica di appartenenza, come previsto decreto di cui all'articolo 263, comma 1, richiedono, con la presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, e compatibilmente con la quantificazione annua dei contributi a ciò destinati, l'adeguamento dei contributi statali alla media predetta, quale fattore del consolidamento finanziario della gestione.

Per ciò che attiene alla spesa, l'APL riorganizza con criteri di efficienza tutti i servizi, rivedendo le dotazioni finanziarie ed eliminando, o quanto meno riducendo ogni previsione di spesa che non abbia per fine l'esercizio di servizi pubblici indispensabili. L'APL emana i provvedimenti necessari per il risanamento economico e finanziario degli enti od organismi dipendenti, nonché delle aziende speciali, nel rispetto della normativa specifica in materia⁴⁸.

Complementare alla riduzione della spesa, l'APL ridetermina e sottopone alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, per l'approvazione, la dotazione organica dichiarando eccedente il personale, comunque in servizio, in sovrannumero rispetto ai rapporti medi dipendenti-popolazione stabiliti dall'articolo 263, comma 2, fermo restando l'obbligo di accertare le compatibilità di bilancio.

Tabella n° 2.2: Rapporto medio dipendenti/popolazione

<i>Fascia demografica</i>	<i>Rapporto medio dipendenti / popolazione</i>
COMUNI:	
<i>Fino a 999 abitanti</i>	1/95
<i>da 1000 a 2.999 abitanti</i>	1/100
<i>Da 3.000 a 9.999 abitanti</i>	1/105

⁴⁷Art. 251 del Testo Unico degli Enti Locali.

⁴⁸Art. 259 del Testo Unico degli Enti Locali.

<i>Da 60.000 a 249.999 abitanti</i>	1/80
<i>Oltre 249.999 abitanti</i>	1/60
PROVINCE:	
<i>Fino a 299.999. abitanti</i>	1/520
<i>Da 300.000 a 499.999 abitanti</i>	1/650
<i>Da 500.000 a 999.999 abitanti</i>	1/830
<i>Da 1000.000 a 2000.000 abitanti</i>	1/770
<i>Oltre 2000.000. abitanti</i>	1/1000

Fonte: Art. 43 del d.lgs. 336 del 1996

La spesa per il personale a tempo determinato deve, inoltre, essere ridotta a non oltre il 50 per cento della spesa media sostenuta a tale titolo, per l'ultimo triennio antecedente l'anno cui l'ipotesi si riferisce.

Il personale che viene dichiarato eccedente rispetto ai parametri suddetti viene, con provvedimento del dipartimento della funzione pubblica, posizionato in disponibilità per un periodo massimo di due anni, prorogabile una *tantum*, finché non si provveda al trasferimento presso altra amministrazione, la cui rinuncia costituisce causa di cessazione del rapporto di lavoro del dipendente.

Così costituita la dotazione organica dell'APL non potrà subire alcuna variazione in aumento per il quinquennio di durata del dissesto finanziario.

Il mancato rispetto degli adempimenti suddetti comporta la denuncia dei fatti alla Procura regionale presso la Corte dei Conti da parte del Ministero dell'Interno. L'APL è autorizzata ad iscrivere nella parte entrata dell'ipotesi di bilancio un importo pari alla quantificazione del danno subito.

5.1 L'istruttoria e la decisione sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato

Dopo la presentazione del bilancio stabilmente riequilibrato al Ministero dell'Interno, nel termine suddetto di tre mesi dall'insediamento dell'O.S.L., spetta alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, procedere all'istruttoria e all'esame delle modalità di riequilibrio della gestione proposte dall'APL. La Commissione, entro il termine di quattro mesi dalla presentazione del bilancio stabilmente riequilibrato, salvo eventuali interruzioni per formulare rilievi o richieste

istruttorie alle quali l'APL deve replicare nel termine di sessanta giorni, esprime un parere sulla validità delle misure disposte dall'APL per consolidare la propria situazione finanziaria e sulla capacità delle misure stesse di assicurare stabilità alla gestione finanziaria.

Il parere della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali è vincolante per la conseguente deliberazione del Ministro dell'Interno, infatti, in caso di esito positivo dell'esame della Commissione l'ipotesi viene approvata dal Ministro dell'Interno con proprio decreto, mentre in caso di esito negativo dell'esame il Ministro dell'Interno emana un provvedimento di diniego dell'approvazione, prescrivendo all'APL di presentare, nel termine di 45 giorni dalla data di notifica del provvedimento di diniego e previa deliberazione consiliare, 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, o comunque il mancato rispetto delle norme previste, è causa di scioglimento del Consiglio dell'APL.

I casi in cui è previsto lo scioglimento del Consiglio dell'APL sono:

- mancato rispetto del termine per la presentazione dell'ipotesi;
- mancato rispetto del termine per la risposta a rilievi o richieste avanzati dalla commissione per la finanza e gli organici degli enti locali;
- emissione del provvedimento definitivo di diniego di approvazione dell'ipotesi da parte del ministero dell'interno.

Nel caso in cui si verificano le situazioni suddette, con la conseguente impossibilità di prevedere un riequilibrio della gestione, il Ministero dell'Interno attribuisce al Commissario Straordinario i poteri ritenuti necessari per il riequilibrio della gestione, anche in deroga alle norme vigenti, comunque senza oneri a carico dello Stato⁴⁹.

6. La Commissione finanza e organici degli enti locali

⁴⁹Artt. 261-262 del Testo Unico degli Enti Locali.

Il quadro di riferimento dei controlli sulle APL negli ultimi anni ha subito grandi modifiche. La rivisitazione delle norme riguardanti i controlli praticati sugli enti locali, non ha riguardato solo i controlli sugli atti ma anche alcune tipologie di controllo sulle attività soprattutto nell'ambito dei cosiddetti "controlli atipici". Rientrano in tale ambito, di nostro interesse perché legato a diversi passaggi delle fasi di dissesto, i controlli e le funzioni assegnate alla Commissione finanza e organici degli enti locali⁵⁰.

Tale Commissione, istituita presso il Ministero dell'Interno, è presieduta dal sottosegretario di Stato con delega per l'amministrazione civile ed è così composta⁵¹:

- dal direttore generale dell'amministrazione civile del ministero dell'Interno, che svolge funzioni di vice presidente;
- dal direttore centrale per la finanza locale e per i servizi finanziari del Ministero dell'Interno;
- dal direttore centrale delle autonomie del Ministero dell'Interno;
- da un dirigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica;
- da un dirigente del Ministero dell'Interno in servizio presso l'amministrazione civile;
- da un dirigente designato dal Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica;
- da un dirigente nominato dal Ministero delle Finanze;
- da due rappresentanti dell'Unione delle province d'Italia;
- da tre rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani;
- da due rappresentanti dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani.

Alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali sono affidati due tipi di funzioni. Il primo ambito riguarda funzioni di tipo consultivo nei confronti del Ministero dell'Interno, così individuabili:

⁵⁰Cascone G., (2001), "La Commissione finanza e organici degli enti locali", in *Azienditalia* n.8, pag.402.

⁵¹Dpr n.420 del 1999, come modificato dal dpr n.273 del 2000.

- a) parere da rendere al Ministro dell'Interno sul provvedimento di approvazione o diniego del piano di estinzione delle passività, ai sensi dell'art. 256, comma 7;
- b) proposta al Ministro dell'Interno di misure straordinarie per il pagamento della massa passiva in caso di insufficienza delle risorse disponibili, ai sensi dell'art. 256, comma 12;
- c) parere da rendere in merito all'assunzione del mutuo con la Cassa depositi e prestiti da parte dell'APL, ai sensi dell'art. 255, comma 5;
- d) parere da rendere al Ministro dell'Interno sul provvedimento di approvazione o diniego dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, ai sensi dell'art. 261;
- e) proposta al Ministro dell'Interno di adozione delle misure necessarie per il risanamento dell'ente locale, a seguito del ricostituirsi di disavanzo di amministrazione o insorgenza di debiti fuori bilancio non ripianabili con i normali mezzi o mancato rispetto delle prescrizioni poste a carico dell'APL, ai sensi dell'art. 268;
- f) parere da rendere al Ministro dell'Interno sul provvedimento di sostituzione di tutto o parte dell'Organo Straordinario di Liquidazione, ai sensi dell'art. 254, comma 8.

Il secondo ambito di funzioni fa, invece, riferimento a mansioni di controllo relative alle APL dissestate o strutturalmente deficitarie così identificabili:

- 1) controllo centrale, da esercitare prioritariamente in relazione alla verifica della compatibilità finanziaria, sulle dotazioni organiche e sui provvedimenti di assunzione di personale degli enti dissestati e degli enti strutturalmente deficitari, ai sensi dell'art. 243;
- 2) approvazione, previo esame, della rideterminazione della pianta organica dell'ente locale dissestato, ai sensi dell'art. 259, comma 7.

7. Le prescrizioni e i limiti conseguenti al risanamento delle APL

Il titolo VIII della parte seconda del T.U.E.L., negli artt. dal 264 al 269, disciplina i fatti e gli atti dell'APL successivi all'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente

riequilibrato, sia in riferimento alla durata del periodo di risanamento sia nell'individuare i limiti e gli obblighi all'attività dell'ente durante il periodo suddetto.

L'art. 264 comma 1 stabilisce che a seguito dell'approvazione ministeriale dell'ipotesi di bilancio l'APL provveda entro 30 giorni alla trasformazione, mediante approvazione consiliare, dell'ipotesi in un effettivo documento di bilancio che legittimi l'azione del consiglio.

Trasformata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato in un documento di bilancio vero e proprio, in base al secondo comma del suddetto articolo, all'APL sono concessi altri 90 giorni (120 dalla data di approvazione dell'ipotesi) per la deliberazione di eventuali altri bilanci di previsione o rendiconti non deliberati dall'ente, nonché per la presentazione delle relative certificazioni.

Il successivo art. 265 del Testo Unico stabilisce la durata del dissesto in cinque anni, dal momento dell'approvazione di bilancio stabilmente riequilibrato, prevedendo in tale periodo una sorta di *accompagnamento* all'APL che viene guidata verso il risanamento da alcune disposizioni previste dal legislatore per favorirne la ripresa. Le linee guida stabiliscono che i contributi statali restino costanti nel quinquennio del risanamento, e che spetta agli amministratori ordinari e straordinari dell'APL eseguire le prescrizioni contenute nel decreto di approvazione dell'ipotesi di bilancio, con l'obbligo di riferire sullo stato di attuazione in un apposito capitolo della relazione sul rendiconto annuale.

Lo stato di attuazione delle procedure suddette è monitorato dall'organo di revisione che riferisce trimestralmente al consiglio dell'APL ed all'organo regionale di controllo (CORECO). L'inosservanza di una delle disposizioni suddette, obbliga la segnalazione dei fatti all'Autorità giudiziaria per l'accertamento delle ipotesi di reato.

Per facilitare ulteriormente il risanamento dell'ente dissestato, il legislatore nell'art. 266 del T.U. ha previsto che dall'emanazione del decreto di cui all'art. 261, comma 3, e per la durata del risanamento come definita dall'art. 265 le APL dissestate possono procedere all'assunzione di mutui per investimento ed all'emissione di prestiti obbligazionari nelle forme e nei modi consentiti, così come individuati dagli artt. 202, 203 e 204 del Testo Unico degli Enti Locali. In base a tali disposizioni l'emissione dei prestiti obbligazionari è consentita se nei due anni precedenti la richiesta, a partire dall'approvazione di bilancio stabilmente riequilibrato, l'APL abbia conseguito un

avanzo di amministrazione, ed abbiano ripianato gli eventuali disavanzi relativi ai servizi pubblici.

Il successivo art. 267 disciplina quanto già detto in precedenza, circa l'impossibilità dell'APL, per l'intera durata del risanamento, di variare in aumento la dotazione organica rideterminata ai sensi dell'art. 259.

Il fallimento della procedura di risanamento, e quindi, il ricostituirsi di disavanzo di amministrazione non ripianabile con i mezzi di cui all'art. 193, o l'insorgenza di debiti fuori bilancio non ripianabili con le modalità di cui all'art. 194, o il mancato rispetto delle prescrizioni di cui agli artt. 259, 265, 266 e 267, produce, in base all'art. 268 del T.U., l'obbligo di segnalazione dei fatti da parte del CORECO all'Autorità giudiziaria per l'accertamento delle ipotesi di reato e l'invio degli atti alla Corte dei Conti per l'accertamento delle responsabilità sui fatti di gestione che hanno determinato nuovi squilibri. Nel verificarsi dei casi suddetti il Ministro dell'Interno con proprio decreto, su proposta della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, stabilisce le misure necessarie per il risanamento, anche in deroga alle norme vigenti, comunque senza oneri a carico dello Stato, valutando anche il ricorso alle forme associative e di collaborazione tra enti locali di cui agli artt. da 30 a 34.

L'art. 269 conclude il titolo VIII del Testo Unico degli Enti Locali rinviando, ad un apposito regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n.400, le modalità applicative della procedura di risanamento dello stato di dissesto finanziario. Il regolamento di attuazione previsto dall'art. 269 non è stato ancora emanato, per cui in base a quanto previsto nel comma 2 dello stesso articolo, nelle more dell'emanazione dell'atteso regolamento, continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, le disposizioni recate dal decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1991, n.378. Risulta, quindi, chiaro che se pur un quadro di riferimento esiste e le norme sono abbastanza chiare, ancora molto vi è molto da fare per meglio gestire e saper indirizzare l'APL dissestata verso il raggiungimento di un facile equilibrio.