

I controlli sugli enti locali deficitari e dissestati e il ruolo dell'organo di revisione

prof. Carmine Cossiga

*Avvocato, dottore commercialista e revisore contabile, componente COSFEL, esperto
Corte dei conti, esperto IFEL*



MINISTERO
DELL'INTERNO

Dipartimento Affari interni e territoriali

I Sintomi

Sintomi di una crisi sono fenomeni di squilibrio e di inefficienza:

- eccessivo ricorso all'indebitamento con il conseguente aumento degli oneri finanziari non sopportabili dalla gestione;
- difficoltà di svolgimento dell'attività fino all'incapacità di fornire i servizi pubblici essenziali;
- impossibilità di fronteggiare per tempo le obbligazioni assunte;
- esistenza dei debiti fuori bilancio.



Rigidità della spesa

Sintomi di una crisi sono:

- eccessivo ricorso all'indebitamento con il conseguente aumento degli oneri finanziari non sopportabili dalla gestione;

Indebitamento locale pro capite

Residui debiti mutui

Popolazione

- spesa del personale superiore alla media.

Indice di rigidità della spesa

Spese personale+ Amm.to mutui

Entrate Tit. I + II + III



I residui attivi e passivi

RESIDUI ATTIVI	RESIDUI PASSIVI
<p>Poiché rappresentano crediti scaduti dell'ente locale nei confronti di terzi:</p> <p>La loro permanenza deve essere adeguatamente giustificata e congruamente bilanciata, per la parte di dubbia o difficile esazione, dal Fondo Crediti di dubbia esigibilità.</p> <p>Incidenza residui attivi: <u>Totale residui attivi</u> Accertamenti di competenza</p> <p>Velocità riscossione entrate proprie <u>Riscossione Tit. I + III</u> Accert. Tit. I + III</p>	<p>Poiché rappresentano debiti scaduti dell'ente locale nei confronti di terzi:</p> <p>La loro permanenza deve essere adeguatamente motivata in quanto è intollerabile il mancato rispetto dei tempi di pagamento (30 giorni).</p> <p>Velocità gestione spese correnti: <u>Pagamenti Tit. I competenza</u> Impegni Tit. I competenza</p>



Un basso grado di realizzazione delle entrate correnti

La permanenza di **residui attivi** di parte corrente, cioè di entrate del titolo I e III dimostra l'incapacità di realizzazione delle entrate proprie e genera crisi di liquidità alle quali si sopperisce attraverso il ricorso ad anticipazioni di tesoreria e/o a utilizzi in termini di cassa di entrate a destinazione vincolata per il pagamento di spese correnti.

L'evenienza è altamente probabile allorquando si elude l'obbligo di istituire un adeguato **Fondo crediti di dubbia esigibilità** il cui ammontare, a mente del principio contabile applicato sulla competenza finanziaria (all. 4/2 al d.lgs. N. 118/2011), è determinato in considerazione della media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata.

A fine esercizio, la congruità del F.C.D.E. complessivamente accantonato è verificata **applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi** sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi.



Ritardo nei pagamenti e basso grado di smaltimento dei residui passivi

- Un ritardo molto elevato nei tempi medi di pagamento (oltre i 30 giorni di legge) e la permanenza di **residui passivi** dimostra l'incapacità di estinguere le proprie obbligazioni passive verso i terzi e una palese crisi di liquidità alla quale non si riesce più a sopperire neanche attraverso il ricorso ad anticipazioni di tesoreria e/o a utilizzi in termini di cassa di entrate a destinazione vincolata per il pagamento di spese correnti.

L'evenienza è altamente probabile quando le **previsioni di cassa** non osservano le regole basilari dettate dalla giurisprudenza della Corte dei conti nelle delibere di orientamento che approvano i questionari al bilancio di previsione.

- Gli equilibri di cassa vanno garantiti, nella fase previsionale, sommando i flussi di entrate che si prevede di riscuotere con l'eventuale giacenza iniziale di cassa e tale plafond non può essere incrementato delle risorse acquisibili attraverso il ricorso all'anticipazione di tesoreria. La provvista complessiva di cassa così determinata andrà impiegata per le autorizzazioni di spesa, con priorità per quelle vincolate e, successivamente, per le singole unità elementari del bilancio e del PEG (macroaggregati e capitoli).



Il rispetto del programma dei pagamenti

In tal modo si conferisce attendibilità al documento di programmazione finanziaria a tutela degli equilibri effettivi, imponendo all'ente di ricondurre la spesa corrente alla sua effettiva potenzialità, evitando di spendere più di quanto si realizzi.

Le **previsioni di cassa** contenute nella parte “spesa” del bilancio devono orientare i responsabili dei servizi, ai sensi dell’art. 183, co. 8, del TUEL, ad accertare, prima di ordinare una spesa, che **il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio.**

Il responsabile finanziario e l’organo di revisione hanno il dovere di accertare che le previsioni di cassa rispecchino gli effettivi andamenti delle entrate e delle spese e che le entrate non siano state sovrastimate al solo scopo di sovrastimare la spesa. L’omissione nel delicato adempimento di verifica potrebbe ingenerare responsabilità disciplinare e amministrativa.



Il Fondo Garanzia debiti commerciali

Ha lo scopo di raffreddare la spesa e garantire la tempestività nei pagamenti, (legge n. 145/2018).
Va determinato in misura pari al 5 per cento degli stanziamenti di bilancio riguardanti la spesa per acquisti di beni e servizi quando si registri la mancata riduzione dell'ammontare dei debiti commerciali residui alla fine dell'anno precedente rispetto a quello del penultimo esercizio di almeno il 10%, ovvero il mancato rispetto dei termini di pagamento delle fatture commerciali alla fine dell'anno precedente.

L'importo del fondo di garanzia sarà pari:

al 5% degli stanziamenti di spesa dell'esercizio in corso per acquisto di beni e servizi, in caso di mancata riduzione del 10 per cento del debito commerciale residuo oppure per ritardi superiori a 60 giorni, registrati nell'esercizio precedente;

al 3%, per ritardi compresi tra 31 e 60 giorni, registrati nell'esercizio precedente;

al 2%, per ritardi compresi tra 11 e 30 giorni, registrati nell'esercizio precedente;

all'1%, per ritardi compresi tra 1 e 10 giorni, registrati nell'esercizio precedente.

Non è possibile disporre impegni e pagamenti e le economie confluiscono a fine esercizio nella quota accantonata del risultato di amministrazione.



Il ritardo nei pagamenti

L'art. 4-bis del D.L. n. 13/2023 introduce una disposizione in materia di riduzione dei tempi di pagamento della P.A. prevedendo che *«nell'ambito dei sistemi di valutazione della performance previsti dai rispettivi ordinamenti, provvedono ad assegnare, **integrando i rispettivi contratti individuali**, ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali nonché ai dirigenti apicali delle rispettive strutture specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni e valutati, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, **in misura non inferiore al 30 per cento.***

*Ai fini dell'individuazione degli obiettivi annuali, si fa riferimento **all'indicatore di ritardo annuale** di cui all'articolo 1, commi 859, lettera b), e 861, della legge n. 145/2018.*

***La verifica** del raggiungimento degli obiettivi relativi al rispetto dei tempi di pagamento è **effettuata dal competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile** sulla base degli indicatori elaborati mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.»*



Squilibrio strutturale di cassa

La funzione delle anticipazioni di tesoreria è quella di regolare **l'ordinario sfasamento temporale tra flussi di entrate e di spese** e non già di finanziare artatamente **squilibri strutturali di cassa** dipendenti da squilibri sostanziali della gestione, semmai ammantati da aleatorie entrate che giammai si realizzeranno.

**Incidenza degli interessi sulle anticipazioni sul
totale degli interessi passivi**

interessi sulle anticipazioni di tesoreria
Interessi passivi

Importo anticipazione non restituita al 31 dicembre



Squilibrio strutturale di cassa

Parimenti, il costante utilizzo in termini di cassa di entrate a destinazione vincolata per il pagamento di spese correnti, è sintomo di uno **sbilanciamento strutturale di cassa**.

Il vincolo di cassa si rende funzionale a corroborare la effettiva attuazione delle finalità perseguite dalle norme e fatte proprie dagli enti locali, in quanto assicura la disponibilità delle necessarie risorse per far fronte prontamente agli interventi programmati.

Il libero utilizzo per cassa di risorse che andrebbero vincolate, **negli enti in crisi di liquidità**, determinerebbe di contro la concreta probabilità di pretermissione o, nei casi più critici, di impossibilità a dar corso a pagamenti di spese vincolate e scadute con evidente frustrazione della *voluntas legis*. (Corte dei conti, Sezione autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2023/QMIG)

Importo fondi vincolati non reintegrati al 31 dicembre



Le patologie della spesa: i debiti fuori bilancio

I **debiti fuori bilancio** sono costituiti da obbligazioni pecuniarie, relative al conseguimento di un fine pubblico, regolarmente assunte dall'amministrazione verso terzi per atti e fatti non perfezionate contabilmente, in violazione del procedimento giuscontabile di spesa normativamente previsto.

A determinate condizioni ed entro i precisi limiti di cui all'art. 194 Tuel 267/2000, possono essere oggetto di riconoscimento e successivo pagamento. L'esigenza del riconoscimento consiliare sorge per il fatto che dette obbligazioni devono essere ricondotte nell'alveo del bilancio di cui è dominus l'organo consiliare che, diversamente, sarebbe esautorato dal loro vaglio di legittimità ed utilità per l'ente locale (Sezione delle Autonomie, n. 27/SEZAUT/2019/QMIG del 21 novembre 2019).

I requisiti di riconoscibilità dei debiti fuori bilancio consistono nel **fine pubblico conseguito**, nella **regolarità della fornitura** e nella **congruità dei prezzi**.



Le patologie della spesa: i debiti fuori bilancio

I DFB riconoscibili sono elencati dalla legge:

1. *Sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive.*
2. *Copertura dei disavanzi di consorzi, aziende speciali o istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti dallo Statuto, da convenzioni o da atti costitutivi e sempre che sia stato rispettato l'obbligo del pareggio di bilancio.*
3. *Ricapitalizzazioni di società di capitali per l'esercizio di servizi pubblici locali.*
4. *Procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità, limitatamente a quella parte di debito che derivi da una rideterminazione dell'indennizzo imposta da modifiche della normativa oppure da provvedimenti giurisdizionali.*
5. *Acquisizioni di beni e servizi effettuate in violazione delle regole per l'assunzione degli impegni, nei limiti della utilità e dell'arricchimento accertati per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e di servizi di competenza. (il **quantum del debito riconoscibile** da parte dell'ente dovrà essere pari alla minor somma tra **l'arricchimento dell'ente** e la **diminuzione patrimoniale subita dal terzo**).*



Le patologie della spesa: le passività pregresse

Accanto ai debiti fuori bilancio, si collocano le c.d. “**passività pregresse**” che, a differenza dei debiti fuori bilancio, si collocano all’interno di un ordinario procedimento di spesa. Si tratta, infatti, di spese per le quali l’Amministrazione comunale ha proceduto a un regolare impegno, ma che, per fatti non prevedibili, di norma collegati alla natura della prestazione, hanno dato luogo a un debito non assistito da idonea copertura ex art. 191 del Tuel 267/2000, che può rilevare come insufficienza dell’impegno contabile.

Ponendosi, quindi, all’interno di una regolare procedura di spesa, la passività pregressa esula dalla fenomenologia del debito fuori bilancio, costituendo debiti la cui competenza finanziaria è riferibile all’esercizio di loro manifestazione. Lo strumento procedimentale, in casi come questi, è costituito di fatto dalla procedura ordinaria di spesa disciplinata dal citato art. 191, accompagnata dalla eventuale variazione di bilancio finalizzata al reperimento delle risorse ove queste risultino insufficienti (Corte dei conti Lombardia/n. 175/2023/PAR).

Esempio: errata cancellazione dei residui passivi



Il fondo rischi contenzioso

La quota da accantonare a consuntivo nel risultato di amministrazione, a titolo di “Fondo rischi e spese”, ai sensi del d.lgs. n. 118/2011, All. 4/2, § 9.2, è determinata, tra l’altro, da “accantonamenti per le passività potenziali”, come definite dai principi nazionali ed internazionali dettati in tema di contabilità (IAS 37, OIC 31, IPSAS n. 19).

Tali principi definiscono l’omologo concetto di “passività potenziale”, che trova applicazione nella contabilità economica, quale obbligazione passiva, non ancora perfezionatasi, condizionata dal verificarsi di uno o più eventi futuri e incerti, e misurata dal c.d. “coefficiente di rischio”, frutto di una stima basata su precise ed espresse motivazioni. Moltiplicando tale coefficiente con l’ammontare di ciascuna passività potenziale viene a determinarsi l’accantonamento da effettuare al Fondo in oggetto.

La medesima ratio ispira la disciplina prevista per l’accantonamento da effettuarsi in ordine al rischio “spese legali” relative agli oneri previsti da contenzioso in cui si hanno significative probabilità di soccombere, o di sentenze non definitive e non esecutive. Tali accantonamenti confluiscono nel “fondo rischi e spese” (cfr. all. 4/2, § 5.2. lett. h del d.lgs. n. 118/2011).



Il fondo rischi contenzioso

La SRC Campania (pronunce n. 240/2017PRSP e n. 7/2018PRSP) ha distinto 4 categorie di rischio:

- i) **debito certo**. Indice di rischio 100%. L'evento che si è consolidato in sentenza esecutiva;
- ii) **passività “probabile”**. Rientrano in tale definizione i casi di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi, o di giudizi non ancora esitati in decisione, per cui l'Avvocato abbia espresso un giudizio di soccombenza di grande rilevanza. Infatti, la passività potenziale è «probabile», se la probabilità che il fatto si verifichi è maggiore della probabilità che non si verifichi; tradotto numericamente, presuppone un indice di rischio di verifica almeno pari al 51%, contro un 49% che non si verifichi. Quindi se la valutazione di rischio è “probabile” si deve applicare “almeno” un tasso di accantonamento del 51%;
- iii) **passività «possibile»**. Il grado di «possibile» ricorre se è più verosimile che il fatto non si verifichi piuttosto che il contrario, cioè la probabilità che il fatto non si verifichi è maggiore della probabilità che si verifichi. Quindi il range di accantonamento potrebbe essere da un massimo del 49% fino ad un minimo che si determina in base alla soglia del successivo criterio di classificazione (10%);
- iv) passività da **evento «remoto»**. L'evento generativo ha scarsissime possibilità di verificarsi, ossia potrà accadere molto difficilmente. Nella prassi si ritiene remoto un evento quando la probabilità che si verifichi è stimata inferiore al 10%. In questi casi l'accantonamento previsto è zero.



Enti strutturalmente deficitari

Gli enti strutturalmente deficitari sono quelli che presentano **gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio**, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al bilancio di previsione e al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari (art. 242 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

I parametri di deficitarietà sono determinati con decreto ministeriale ogni triennio analizzando i valori riferiti ai rendiconti dell'ultimo triennio disponibile. Essi si applicano ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Comunità montane (Con D.M. 4 agosto 2023 sono stati approvati per il triennio 2022-2024).

Se la tabella dei parametri dimostra una condizione strutturalmente deficitaria (la metà dei parametri previsti): l'ente, ai sensi dell'art. 243 del Tuel, è soggetto ai controlli centrali in materia di personale da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti Locali (Cosfel) e alla copertura minima percentuale dei costi di alcuni servizi pubblici e a domanda individuale finanziati da tariffe e contribuzioni, da dimostrare annualmente a mezzo speciale certificazione redatta sul modello approvato dal ministero.



Tab. A1 - Parametri obiettivi per comuni, province, città metropolitane e le comunità montane per il triennio 2022 – 2024

Parametro	Codice indicatore	Denominazione dell'indicatore	Condizione di deficitarietà del parametro	Soglie (valori percentuali)		
				Comuni	Province e Città Metropolitane	Comunità Montane
P1	1.1	Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	deficitario se maggiore del	48%	41%	60%
P2	2.8	Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di partecorrente	deficitario se minore del	22%	21%	20%
P3	3.2	Anticipazioni chiuse solo contabilmente	deficitario se maggiore di	0	0	0
P4	10.3	Sostenibilità debiti finanziari	deficitario se maggiore del	16%	15%	14%
P5	12.4	Sostenibilità disavanzo effettivamente acarico dell'esercizio	deficitario se maggiore del	1,20%	1,20%	1,20%
P6	13.1	Debiti riconosciuti e finanziati	deficitario se maggiore del	1%	1%	1%
P7	13.2 + 13.3	Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	deficitario se maggiore dello	0,60%	0,60%	0,60%
P8		Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate)	deficitario se minore del	47%	45%	54%



Enti strutturalmente deficitari

Il triennio per l'applicazione dei parametri decorre dall'anno 2022 con riferimento alla data di scadenza per l'approvazione dei documenti di bilancio prevista ordinariamente per legge, dei quali la tabella contenente i parametri costituisce allegato. La condizione di deficitarietà emersa dai parametri allegati al rendiconto trova applicazione a partire dal bilancio di previsione del secondo esercizio finanziario successivo

Esempio: deficitarietà rilevata a rendiconto 2023, da applicarsi al bilancio 2025-2027.

L'ente sarà **comunque** soggetto al controllo centrale provvisorio:

- ✓ se non ha approvato il rendiconto di gestione nei termini di legge;
- ✓ fino a quando non attesti la non deficitarietà con la presentazione del certificato al rendiconto della gestione e l'annessa tabella dei parametri;
- ✓ fino a quando non invii il rendiconto della gestione alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (decorsi i 30 giorni utili).



Enti strutturalmente deficitari: Sanzioni

Se gli enti strutturalmente deficitari non rispettano i livelli minimi di copertura dei costi di gestione dei servizi o non danno dimostrazione di tale rispetto trasmettendo la prevista certificazione: sono soggetti ad una **sanzione pari all'1 per cento delle entrate correnti** risultanti dal rendiconto della gestione del penultimo esercizio finanziario precedente.

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

Se si verificano condizioni di deficitarietà strutturale, gli enti locali devono inserire nei propri contratti di servizio stipulati con le società controllate, con esclusione di quelle quotate in borsa, clausole volte a prevedere la riduzione delle spese di personale delle società medesime.



Enti che ricorrono alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

Altri enti per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci e sui rendiconti – ai sensi dei commi 166 ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - **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 far ricorso, con deliberazione consiliare, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'articolo 243-bis del tuel.

Essa rappresenta, nell'ambito dell'attuale problematico panorama della finanza locale, un "utile" rimedio per scongiurare la più grave situazione di dissesto.

La particolare procedura si inserisce in un sistema in cui sono prefigurate, in una graduale articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative ed in parallelo i rimedi per farvi fronte.



La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale presuppone una situazione di evidente deficiarietà strutturale prossima al dissesto, che potrebbe dar luogo al procedimento del c.d. “dissesto guidato”, ma che si svolge privilegiando l’affidamento agli organi ordinari dell’ente della gestione delle iniziative per il risanamento.

Si tratta di un “*tertium genus*” che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del Tuel (enti in stato di dissesto) e che privilegia l’affidamento agli organi ordinari dell’ente della gestione delle iniziative di risanamento che devono, tuttavia, essere sottoposte ad un’attenta e costante vigilanza delle Sezioni regionali ai fini della verifica della piena sostenibilità delle misure indicate dal piano e dell’effettivo raggiungimento del risanamento dell’ente.



La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

Il ricorso al piano di riequilibrio è precluso qualora la Sezione regionale di controllo abbia già assegnato il termine per l'adozione delle misure correttive, nel corso della procedura del cosiddetto "dissesto guidato".

Le misure previste prendono le mosse da quelle per il ripiano dei debiti e dell'eventuale disavanzo di amministrazione e da quelle necessarie per il ripristino del pareggio, laddove si prevedono disavanzi di gestione o di amministrazione per squilibri della gestione di competenza o dei residui.

Presupposto necessario per accedere alla procedura di riequilibrio è la regolare approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge; ciò in quanto è necessario che le successive proiezioni abbiano come punto iniziale di riferimento una situazione consacrata in documenti ufficiali.



La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

L'iter procedurale inizia con la deliberazione di consiliare con la quale l'ente decide di ricorrere alla procedura di RFP da trasmettere entro 5 giorni alla Corte dei conti e al Ministero dell'Interno. Il PRFP deve essere approvato con deliberazione consiliare entro il termine perentorio di 90 giorni decorrenti dall'esecutività della deliberazione.

La deliberazione di approvazione del PRFP deve essere, poi, trasmessa entro 10 giorni alla Corte dei Conti e al Ministero dell'Interno. La COSFEL entro 60 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 la quale entro il termine di 30 giorni delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio.



La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

Il ricorso alla procedura di cui sopra sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare il termine per l'adozione delle misure correttive e sospende le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del PRFP.

In caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'art. 243-bis, comma 6, lettera a), apposita pronuncia.

Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale può avere una durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso e deve essere corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario.



I termini di durata massima del piano di riequilibrio

Rapporto passività/impegni di cui al Titolo I	Durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale
Fino al 2%	4 anni
Superiore al 20% e fino al 60%	10 anni
Superiore al 60% e fino al 100%	15 anni
Oltre il 100%	20 anni



Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere:

- a) le eventuali **misure correttive** adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria;
- 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 relative 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 piano;
- 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**.



Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, per tutto il periodo di durata del piano, l'ente:

- 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 2;
- 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 idrico integrato;



Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

- d) è soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale;
- 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;
 - ✓ una sistematica attività di **accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio**;
 - ✓ una sistematica attività di **accertamento** dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche ad esse sottostanti ed una verifica della consistenza;
 - ✓ l'integrale **ripristino delle entrate con vincolo di destinazione**;
 - ✓ 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.



Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

L'ente in pre-dissesto 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, 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.

Lo schema di Piano deve seguire le **Linee Guida** per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-quater, tuel) dettate dalla Corte dei Conti – Sezione Autonomie n. 5/2018.



Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Ai fini del controllo dell'attuazione del PRFP approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno e alla competente sezione regionale della Corte dei conti una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso ed 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.

È possibile rimodulare il piano – anche riducendone la durata - qualora, durante la fase di attuazione, dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto. La proposta, corredata del parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria, deve essere presentata direttamente alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.



Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

La mancata presentazione del piano entro il termine previsto, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di **grave e reiterato mancato rispetto** degli obiettivi intermedi fissati dal piano ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del Dlgs. n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

La delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, che si pronunciano entro 30 giorni.



Il fondo di rotazione

Per il risanamento finanziario degli enti che hanno deliberato la **procedura di riequilibrio finanziario**, lo Stato prevede **un'anticipazione a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali"** da restituire in un periodo **massimo di 10 anni** decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione.

Con D.M. sono definiti i criteri per la determinazione dell'anticipazione attribuibile a ciascun ente locale, nei limiti dell'importo massimo fissato in euro 300 per abitante per i comuni e in euro 20 per abitante per le province o per le città metropolitane, e della disponibilità annua del Fondo, devono tenere anche conto:

- a) dell'incremento percentuale delle entrate tributarie ed extra-tributarie previsto nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale;
- b) della riduzione percentuale delle spese correnti previste nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale.

E' possibile richiedere un'anticipazione del 50 per cento dopo la deliberazione e prima della approvazione del Piano da parte della Sezione regionale di controllo.



Il fondo di rotazione

Il Fondo di rotazione è **un'anticipazione di sola cassa** da parte dello Stato per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali.

I criteri per l'attribuzione del Fondo tengono in conto anche dell'incremento percentuale delle entrate tributarie ed extratributarie e della riduzione percentuale delle spese correnti previste nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale.

L'importo attribuito deve essere restituito **in 10 anni** (con sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019, la Consulta ha censurato il comma 434 della legge 232/2016 che dilatava a 30 anni la restituzione del fondo rotativo).

In base al punto 3.20-bis del Principio contabile applicato alla contabilità finanziaria (all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), per le anticipazioni di liquidità concesse a valere sul fondo di rotazione di cui all'art. 243 ter del Dlgs. n. 267 del 2000, gli enti locali applicano le modalità di contabilizzazione definite dalla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 14 del 2013 (In entrata, al titolo sesto e in spesa al titolo quarto per confluire, a fine esercizio, nell'avanzo accantonato del risultato di amministrazione.)



Il fondo di rotazione

La precisazione anzidetta appare necessaria alla luce della sentenza n. 224 del 22 dicembre 2023 della Consulta che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43, commi 1 e 2, del DL 133/2014, in riferimento all'articolo 81, commi 3 e 6, all'articolo 97, comma 1, e all'articolo 119, commi 1 e 7, della Costituzione.

La norma censurata aveva riconosciuto agli enti locali la possibilità di impiegare il fondo non solo con finalità di anticipazione di cassa, ma anche con funzione di copertura, espressamente prevedendo l'utilizzo delle relative risorse tra le misure di cui alla lettera c del comma 6 dell'art. 243-bis necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione e per il finanziamento dei debiti fuori bilanci.

Gli enti locali che in questi ultimi anni hanno previsto l'accesso al Fondo di Rotazione ex articolo 243-ter del Tuel per la sostenibilità del piano di riequilibrio pluriennale finanziario, restano sospesi nell'incertezza.



Il fondo di rotazione

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) La determinazione delle **aliquote o tariffe** dei tributi locali nella **misura massima** consentita;
- b) la **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 variabili di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei CCNL del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche;
- c) entro il termine di un triennio, **riduzione di almeno il dieci per cento delle spese per prestazioni di servizi**;
- d) entro il termine di un triennio, **riduzione di almeno il venticinque per cento delle spese per trasferimenti correnti**, finanziate attraverso risorse proprie;
- e) **blocco dell'indebitamento**, fatto salvo quanto previsto dal primo periodo del comma 8, lettera g), per i soli mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi.



Blocco dell'indebitamento

In deroga al comma 8, lettera g), e al comma 9, lettera d) e all'articolo 243-ter, Il successivo comma 9-bis stabilisce che i comuni in predissesto possono contrarre mutui, oltre i limiti di cui al comma 1 dell'articolo 204, necessari alla 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 P.R.F.P., per un importo non superiore alle quote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti ed emessi, rimborsate nell'esercizio precedente.



Rimodulazione o riformulazione del Piano

In considerazione del **principio di intangibilità** della procedura di riequilibrio pluriennale, si ritenevano preclusi adattamenti del percorso di risanamento in fase di attuazione.

Agli enti può essere concessa la facoltà di rimodulare o riformulare il PRFP.

Con il termine “**riformulazione**” deve intendersi una **nuova edizione** del piano di riequilibrio, mentre la “**rimodulazione**” consiste nella **revisione** e/o riorganizzazione del piano sulla base di esigenze diverse sopravvenute (vengono revisionati una serie di parametri in modo coordinato e graduale).

Sul punto vanno richiamate le deliberazioni della Sez. autonomie n. 13/2016 e n. 9/2017 ove si chiarisce che la distinzione tra “rimodulazione” e “riformulazione” del piano di riequilibrio appare simmetrica a quella tra enti che hanno già ottenuto l’approvazione del piano dalla competente Sezione regionale ed enti che hanno soltanto deliberato il piano.



Rimodulazione o riformulazione del Piano

In seguito alla riformulazione, si rende necessaria la trasmissione alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali al fine di garantire la corrispondenza tra il piano oggetto d'istruttoria ed il piano oggetto di decisione (Corte dei conti, del. n. 5/SEZAUT/2018/INPR).

L'art. 243-bis comma 5 del tuel consente di **rimodulare** il piano presentato dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, nel caso in cui non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'art. 243-quater, comma 3. In caso di **inizio nuovo mandato**, l'amministrazione in carica ha facoltà di **rimodulare** il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato.

Rivestono carattere di eccezionalità le disposizioni emanate nel tempo che hanno riaperto i termini per **rimodulare e/o riformulare** i Piani di riequilibrio, presentati o approvati, nel contempo disciplinandone i presupposti. Specifiche disposizioni sono state adottate, inoltre, a seguito della crisi connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19.



Rimodulazione o riformulazione del Piano

Si sono registrati nel tempo una serie di arresti normativi ad opera della Corte costituzionale la quale ha ritenuto illegittima la norma che, nel richiedere la riproposizione del piano di riequilibrio, prevede che il ricalcolo complessivo del disavanzo, già oggetto del piano modificato, sia effettuato "ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi".

Ciò in quanto si introduce, ad avviso della Corte, un "*meccanismo di manipolazione del deficit*" che consente di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione. (Corte cost., sentenza n. 115 del 2020).

La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale.

il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un' oculata e proficua spendita delle risorse della collettività.



Gli accordi Governo Vs. Enti locali

La legge di bilancio per il 2022 (commi 567-580, legge n. 234 del 2021) ha stanziato per gli anni 2022-2042 un contributo complessivo di 2,67 miliardi di euro a favore dei comuni sede di capoluogo di città metropolitana con disavanzo pro capite superiore a euro 700.

I contributi sono vincolati al ripiano della quota annuale del disavanzo e alle spese per le rate annuali di ammortamento dei debiti finanziari. Su di essi non sono ammessi sequestri o procedure esecutive.

L'erogazione del contributo è subordinata alla sottoscrizione di un Accordo tra il Presidente del Consiglio dei ministri e il Sindaco, in cui il comune si impegna, sulla base di uno specifico cronoprogramma con scadenze semestrali, a concorrere al ripiano del disavanzo per almeno un quarto del contributo statale annuo concesso, attraverso:

- ✓ l'incremento dell'addizionale IRPEF e l'introduzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale;



Gli accordi Governo Vs. Enti locali

- ✓ la valorizzazione del patrimonio e l'incremento dei canoni di concessione e locazione;
- ✓ l'incremento della riscossione delle entrate;
- ✓ un'ampia revisione della spesa, in particolare attraverso il riordino e la riduzione degli uffici (e dei relativi spazi), il contenimento della spesa per il personale, la razionalizzazione delle società partecipate; l'incremento progressivo della spesa per investimenti.

Il monitoraggio dell'Accordo e la verifica della sua attuazione spettano alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, operante presso il Ministero dell'interno. La Commissione effettua verifiche semestrali sul raggiungimento degli obiettivi intermedi definiti dal cronoprogramma e in caso di verifica negativa indica al comune le misure da assumere entro il semestre successivo.

In caso di ulteriore inadempimento la Commissione trasmette gli esiti della verifica alla sezione regionale della Corte dei conti.

Identiche misure sono state assunte nei confronti dei comuni capoluogo di provincia con il decreto-legge n. 50 del 2022, ma senza contributi.



Il Dissesto finanziario

Gli enti locali che non possono più garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero nei cui confronti esistono crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui agli artt. 193 e 194 del D.lgs. n. 267/2000, sono costretti a deliberare il dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 246.

CAUSE DEL DISSESTO

- Rigidità ed elevata consistenza del personale;
- Eccessivo carico dei costi di investimento;
- La non accorta politica dell'entrata;
- La presenza di DFB inestinti

FINALITA' DEL DISSESTO

- Restituire l'ente all'espletamento delle sue funzioni istituzionali in una situazione di ripristinato equilibrio finanziario;
- Deviare il soddisfacimento forzoso del credito dalla (ordinata) esecuzione individuale verso una (speciale) procedura concorsuale di liquidazione ispirata, tra l'altro, al principio della “**par condicio creditorum**”.



Il «dissesto guidato»

Nell'articolato sistema degli enti in crisi si è inserita la procedura del cosiddetto “**dissesto guidato**” di cui all'art. 6, comma 2, del D.lgs. 6 n. 149/2011 che, prima del D.L. 174/2012, rappresentava il rimedio di chiusura di un sistema di salvaguardia delle gestioni degli enti locali.

Ciò perché, a fronte di un'obbligatoria soluzione di **default** prevista dalla norma, gli enti sfuggivano all'evenienza continuando a produrre deficit e a non garantire più i servizi essenziali, con l'impotenza delle istituzioni per l'assenza di controlli sostitutivi che la riforma costituzionale aveva loro assegnato in ragione dell'equi ordinazione tra i diversi livelli di governo.

La norma prevede che qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano 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, la Corte dei conti assegna all'ente un termine ai fini dell'adozione delle misure correttive necessarie.



Il «dissesto guidato»

In particolare le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con una prima deliberazione individuano le misure correttive volte a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente locale. Con una successiva deliberazione, le Sezioni medesime provvedono a verificare l'adozione di tali misure nel termine assegnato.

Qualora l'ente locale non provveda, entro il termine assegnato dalla Corte dei Conti, ad adottare le misure (o comunque le misure adottate non siano ritenute soddisfacenti), la Corte trasmette gli atti al Prefetto il quale, accertato entro trenta giorni il perdurante inadempimento dell'ente locale e la sussistenza delle condizioni di grave squilibrio, assegna al Consiglio un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

In caso di inerzia del Consiglio, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto, dando così corso alla procedura di scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del TUEL.



Il dissesto finanziario

L'iter procedurale ha inizio con la deliberazione di consiglio comunale recante la formale ed esplicita dichiarazione di dissesto finanziario che valuta le cause che lo hanno determinato.

Alla deliberazione è allegata una **dettagliata relazione dell'organo di revisione** economico finanziaria che analizza le cause che hanno provocato il dissesto.

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 esplicitare la sua efficacia per l'intero esercizio finanziario, gli ulteriori adempimenti e relativi termini iniziali, propri dell'organo straordinario di liquidazione (OSL) e del consiglio dell'ente, sono differiti al 1^a gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stato deliberato il dissesto.

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.



L'iter della dichiarazione di dissesto finanziario

Nella prima seduta di consiglio comunale utile dopo la dichiarazione di dissesto e comunque **entro trenta giorni** dalla data di esecutività della deliberazione del consiglio comunale, l'ente è tenuto a 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.**

Ridetermina la **dotazione organica** dichiarando eccedente il personale comunque in servizio in sovrannumero rispetto ai rapporti medi dipendenti-popolazione.

Cessano i **rapporti a tempo determinato.**

Possono essere contratti **nuovi mutui**, ma non prima dell'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato.



L'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato

Il consiglio comunale dell'ente locale presenta al Ministro dell'interno, entro il termine perentorio di tre mesi un'**ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato**.

L'ipotesi di bilancio realizza il riequilibrio mediante l'attivazione di entrate proprie con le modalità di cui all'articolo 251, riorganizzando anche i servizi relativi all'acquisizione delle entrate ed attivando ogni altro cespite e la riduzione delle spese correnti.

Per la riduzione delle spese correnti l'ente locale 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.

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



L'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato

L'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato è istruita dalla COSFEL, che formula eventuali rilievi o richieste istruttorie, cui l'ente locale fornisce risposta entro sessanta giorni. Entro il termine di quattro mesi la Commissione 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 medesimo.

Le prescrizioni contenute nel decreto di approvazione dell'ipotesi di bilancio sono eseguite dagli 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.

L'organo di revisione riferisce trimestralmente al consiglio dell'ente.



Cosa succede nel momento in cui l'ente dichiara il dissesto?

La dichiarazione di dissesto produce, fondamentalmente, l'effetto di separare la gestione ordinaria, di competenza degli organi ordinari dell'ente, ed in special modo del Consiglio Comunale, cui compete il compito di riequilibrare il bilancio con una serie di manovre correttive, dalla gestione straordinaria di competenza dell'organo di liquidazione, cui spetta la tacitazione delle pretese creditorie e la risoluzione di eventuali pendenze pregresse." (Sezione controllo Sicilia, delibera n. n.176/2016/QMIG).

Gli oneri pregressi vengono estrapolati dal bilancio comunale e trasferiti all'Organo Straordinario di Liquidazione, un apposito organo nominato dal Presidente della Repubblica che viene incaricato di gestire le insolvenze attraverso la redazione di un piano di estinzione che ha lo scopo di azzerare la situazione che ha portato al deficit.

Nel frattempo il Consiglio Comunale inizia una nuova vita finanziaria. La normativa sul risanamento prevede la sospensione della decorrenza degli interessi sui debiti ed il blocco delle azioni esecutive.



Cosa succede nel momento in cui l'ente dichiara il dissesto?

L'art. 248, ai commi 2 e 4, t.u. enti locali prevedono che dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256:

- ✓ **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 sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice** con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese.
- ✓ i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa e già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria;



Il blocco di rivalutazione ed interessi

Con la sentenza n. **219 del 24.10.2022**, la **Corte costituzionale** ha confermato che **la disposizione relativa agli interessi sul debito degli enti locali**, in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale, ha la finalità di determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, ma essa **«non implica la “estinzione” dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato»** (sentenza n. 269 del 1998).

Ha altresì precisato, con riferimento al «blocco di rivalutazione ed interessi», in pendenza della procedura concorsuale, che tale meccanismo risulta finalizzato alla realizzazione della par condicio, oltre che a impedire un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore (sentenza n. 242 del 1994).

Ha, infine, chiarito che in proposito, **la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto la responsabilità del debitore insolvente, tornato in bonis, per gli interessi maturati nel corso della procedura concorsuale**, pur essendo tutti i creditori già stati pagati integralmente per capitale e interessi nel corso della procedura ed ha chiarito che la ratio di tale normativa risiede nel generale principio della responsabilità patrimoniale sancito dall'art. 2740 del codice civile, che si applica anche alle procedure concorsuali.

In questa prospettiva, il legislatore, nell'apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali, potrà prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono.



Cosa succede nel momento in cui l'ente dichiara il dissesto?

Organi istituzionali: hanno il compito di rimuovere le cause strutturali che hanno portato al dissesto e di deliberare i provvedimenti idonei ad assicurare il ripristino di una situazione di equilibrio strutturale di bilancio (solido e duraturo nel tempo). Hanno il compito della **gestione presente e futura**.

Organo straordinario di liquidazione: ha il compito della **gestione pregressa** provvedendo al ripiano dell'indebitamento pregresso. Nell'ambito della procedura di risanamento, ha la funzione principale di:

- 1. Rilevazione della massa passiva**
- 2. Formazione della massa attiva;**
- 3. Acquisizione dei mezzi disponibili per il riequilibrio finanziario;**
- 4. Liquidazione e pagamento dei debiti pregressi.**



Cosa succede nel momento in cui l'ente dichiara il dissesto?

All'ente locale spetta la gestione corrente attraverso la predisposizione del bilancio stabilmente riequilibrato sottoposto all'approvazione del Ministero dell'Interno su parere della COSFEL (artt. 259-261 Tuel).

All'Organo Straordinario di Liquidazione (OSL) compete la ricognizione ed il ripiano della massa debitoria pregressa attraverso la predisposizione di un piano di rilevazione e di un piano di estinzione della massa passiva (artt. 254 e 256 Tuel).

Alla sopra richiamata logica della separazione tra gestione passata e quella corrente si ispira anche la circolare del Ministero dell'Interno n. 21 del 20/09/1993.

“Il principio fondamentale introdotto nella normativa sul dissesto dall'articolo 21 del decreto-legge n. 8 del 1993, è quello di una netta separazione di competenze tra gli organi istituzionali dell'ente e l'organo speciale della liquidazione. Rientrano nella competenza esclusiva dell'organo straordinario della liquidazione la gestione di tutti i debiti fuori bilancio e di tutti i residui attivi e passivi alla data del 31 dicembre precedente l'anno dell'ipotesi di bilancio, compresi quelli aventi vincolo di destinazione”.



Le conseguenze dissesto finanziario

Dalla data di dichiarazione di dissesto **vengono sospesi i termini approvazione del bilancio e dei rendiconti non approvati**. Il decreto ministeriale di approvazione dell'ipotesi di bilancio indicherà i nuovi termini di approvazione, solitamente pari a 120 giorni dalla data di notifica del decreto.

La dichiarazione di dissesto può comportare **ulteriori conseguenze per i sindaci, i presidenti di provincia e i revisori** ritenuti responsabili del dissesto.

La sezione giurisdizionale della Corte dei conti irrognerà una **sanzione pecuniaria** pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione e decreterà **l'incandidabilità** e impossibilità di ricoprire determinate cariche per dieci anni.



La gestione provvisoria dell'ente dissestato in assenza di bilancio

Dalla data di deliberazione del dissesto finanziario e sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato:

- l'ente locale non può impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso, comunque nei limiti delle entrate accertate. I relativi pagamenti in conto competenza non possono mensilmente superare un dodicesimo delle rispettive somme impegnabili, con esclusione delle spese non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi;
- per le spese disposte dalla legge e per quelle relative ai servizi locali indispensabili, nei casi in cui nell'ultimo bilancio approvato mancano del tutto gli stanziamenti ovvero gli stessi sono previsti per importi insufficienti, l'ente individua con deliberazione le spese da finanziare, con gli interventi relativi, motiva nel dettaglio le ragioni per le quali mancano o sono insufficienti gli stanziamenti nell'ultimo bilancio approvato e determina le fonti di finanziamento.



La gestione dell'OSL

L'organo straordinario di liquidazione **ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e provvede alla:**

- 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;

In base all'art. 255, comma 10, tuel, recentemente emendato dall'art. 1, comma 789, della legge n. 197/2022, **non compete all'OSL** l'amministrazione delle **anticipazioni di tesoreria** di cui all'articolo 222, delle **anticipazioni di liquidità** previste dal D.L. n. 35/2013 e successivi rifinanziamenti, e 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.



La gestione nel periodo di dissesto finanziario

Va ricordato che, in deroga alla regola testé riportata, l'art. 2-bis del Decreto Legge del 24/06/2016, n. 113, ha disposto che **l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata compete all'organo straordinario della liquidazione ed è gestita separatamente, nell'ambito della gestione straordinaria di liquidazione.** Resta ferma la facoltà dell'organo straordinario della liquidazione di definire anche in via transattiva le partite debitorie, sentiti i creditori.

L'OSL entro 180 giorni dall'insediamento, forma un piano di rilevazione della massa passiva.

Il termine è elevato di ulteriori 180 giorni per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti o capoluogo di provincia e per le province.

Ai fini della formazione del piano, **l'OSL entro 10 giorni dalla data dell'insediamento dà avviso, mediante affissione all'albo pretorio ed anche a mezzo stampa, dell'avvio della procedura di rilevazione delle passività dell'ente locale con trasmissione delle istanze nel termine perentorio di 60 gg.** prorogabile di una sola volta per altri 30 giorni.



Il Piano di rilevazione della massa passiva

Sull'inserimento nel piano di rilevazione delle domande e delle posizioni debitorie decide l'OSL con provvedimento da notificare agli istanti al momento dell'approvazione del piano di rilevazione tenendo conto degli elementi di prova del debito desunti dalla documentazione prodotta dal terzo creditore, da altri atti e dall'eventuale attestazione dei Responsabili dei servizi dell'Ente.

L'OSL è autorizzato a **transigere vertenze giudiziali e stragiudiziali** relative a debiti inserendo il debito risultante dall'atto di transazione nel piano di rilevazione della massa passiva.

La Corte dei conti - Sezione delle autonomie, con delibera n. 12/SEZAUT/2020/QMIG, ha enunciato il seguente principio di diritto: *“Per i debiti fuori bilancio rinvenienti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, **non assume carattere indefettibile la previa adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento**, spettando all’organo straordinario di liquidazione ogni valutazione sull’ammissibilità del debito alla massa passiva.”*



Il Piano di rilevazione della massa passiva

Il piano di rilevazione della massa passiva acquista esecutività con il deposito presso il Ministero dell'interno che deve avvenire entro 5 giorni dall'approvazione. Al piano è allegato l'elenco delle passività non inserite nel piano, corredato dai provvedimenti di diniego e dalla documentazione relativa.

L'OSL provvede, poi, all'accertamento della massa attiva, costituita:

- dall'eventuale contributo dello Stato;
- da residui da riscuotere;
- da ratei di mutuo disponibili in quanto non utilizzati dall'ente;
- da altre entrate e, se necessario, da proventi derivanti da alienazione di beni del patrimonio disponibile.

L'OSL provvede a riscuotere i ruoli pregressi emessi dall'ente e non ancora riscossi, totalmente o parzialmente nonché all'accertamento delle entrate tributarie per le quali l'ente ha omesso la predisposizione dei ruoli o del titolo di entrata previsto per legge.



Alienazione dei beni e altri mezzi per il risanamento

Ove necessario ai fini del finanziamento della massa passiva, ed in deroga a disposizioni vigenti che attribuiscono specifiche destinazioni ai proventi derivanti da alienazioni di beni l'organo straordinario di liquidazione, **procede alla rilevazione dei beni patrimoniali disponibili non indispensabili** per i fini dell'ente, **avviando**, nel contempo, **le procedure per l'alienazione** di tali beni.

Per il finanziamento delle passività, **l'ente locale può destinare una quota dell'avanzo di amministrazione non vincolato** che avesse realizzato nel corso della procedura di risanamento così da favorire con proprie risorse l'estinzione delle passività arretrate che, se non estinte, ricadrebbero egualmente in capo all'ente, una volta rientrato in bonis.

Nei confronti della massa attiva non sono ammessi sequestri o procedure esecutive e queste ultime, se intraprese, non determinano vincoli sulle somme.



Il Piano di estinzione

L'OSL approva il piano di estinzione della passività **entro il termine di 24 mesi dall'insediamento**.

Il piano è sottoposto all'approvazione, entro 120 giorni dal deposito, del Ministro dell'interno il quale valuta la correttezza della formazione della massa passiva e la correttezza e validità delle scelte nell'acquisizione di risorse proprie. Allo scopo, si avvale del parere consultivo della COSFEL, la quale può formulare rilievi e richieste istruttorie cui l'organo straordinario di liquidazione è tenuto a rispondere entro sessanta giorni dalla comunicazione.

A seguito dell'approvazione del piano di estinzione, l'OSL provvede entro 20 giorni dalla notifica del decreto del Ministro 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 e lo trasmette **all'organo di revisione** contabile dell'ente il quale è competente sul riscontro della liquidazione e verifica la rispondenza tra il piano di estinzione e l'effettiva liquidazione.



La procedura semplificata

Oltre alla procedura ordinaria sopra descritta, l'OSL ha, anche, la possibilità di ricorrere alla procedura semplificata. In questo caso **la procedura semplificata** viene proposta all'ente locale disestato il quale, **con deliberazione di giunta**, decide entro trenta giorni e, in caso di adesione, s'impegna a mettere a disposizione le risorse finanziarie.

In tale procedura, l'OSL effettua una **sommatoria delibazione** sulla fondatezza del credito vantato e può definire **transattivamente** le pretese dei relativi creditori, **ivi compreso l'erario, offrendo il pagamento di una somma variabile tra il 40 ed il 60% del debito**, in relazione all'anzianità dello stesso, con rinuncia ad ogni altra pretesa. Ciò non si applica ai redditi da lavoro dipendente che devono essere liquidati per intero.

L'OSL propone al creditore la transazione dando un termine di 30 giorni per l'accettazione e procede alla liquidazione obbligatoria entro 30 giorni dalla conoscenza dell'accettazione della transazione. L'OSL, poi, accantona l'importo del 50% dei debiti per i quali non è stata accettata la transazione; l'accantonamento è elevato al 100% per i debiti assistiti da privilegio.



L'insufficienza della massa attiva

L'art. 256, c. 12, del TUEL prevede che “Nel caso in cui l'insufficienza della massa attiva, non diversamente rimediabile, e tale da compromettere il risanamento dell'ente, il Ministro dell'interno, su proposta della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, può stabilire **misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione**, anche in deroga alle norme vigenti, comunque senza oneri a carico dello Stato.

Tra le misure straordinarie è data la **possibilità all'ente di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'articolo 243-bis”**.

Un'ulteriore procedura straordinaria contemplata dal tuel per fronteggiare ulteriori passività consiste nella prosecuzione del dissesto ai sensi dell'art. 268-bis del tuel.



La ricostituzione di disavanzi o di debiti fuori bilancio

La recente giurisprudenza contabile ha ritenuto **inammissibile**, in pendenza di dissesto, il ricorso, *tout court*, alla misura straordinaria del riequilibrio finanziario pluriennale al di fuori dell'unica possibilità contemplata dall'art. 256, comma 12, del tuel per il pagamento integrale della massa passiva di liquidazione.

Un ente dissestato che generi nuovi disavanzi non ripianabili con i mezzi di cui all'articolo 193, o nuovi debiti fuori bilancio non ripianabili con le modalità di cui all'articolo 194, incorre nella fattispecie di cui all'art. 268 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Corte dei conti-Sezioni Riunite in speciale composizione, n. 4/2023/EL, riguardante il Comune di Vibo Valentia).

Ciò comporta la **segnalazione alla Procura della Repubblica e della Corte dei conti** per l'accertamento delle ipotesi di reato e l'adozione di **misure necessarie al risanamento**.

